

## ALGUNOS INTERROGANTES SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA\*

ALEJANDRO D. FUZA  
CARLOS D. ESPÓSITO

### I. INTEGRACIÓN. PLANTEO DEL PROBLEMA

Mucho se ha escrito —y dicho— acerca de la integración latinoamericana desde los más diversos enfoques. La simple lectura de los periódicos de la región o el estudio de distintos documentos oficiales nos muestran que el término integración es utilizado no sólo con diferentes significados y connotaciones, sino también persiguiendo diferentes objetivos.

A modo de ejemplo basta señalar que el concepto en análisis está presente en documentos tan disímiles como los objetivos de la Declaración a los Pueblos de América, agosto de 1961; instrumentación de la Alianza para el Progreso, lanzada por la administración Kennedy en ese mismo año, y el Acta de Cartagena<sup>1</sup> o el reciente Compromiso de Acapulco.

\* Ponencia de la revista "Lecciones y Ensayos" en el Congreso Latinoamericano de Publicaciones Jurídicas Dirigidas por Estudiantes. (Agradecemos la valiosa colaboración de Rosana Monaldi.)

<sup>1</sup> Objetivo 4: "Apoyo de cualquier integración económica que conduzca a mercados mayores y aumento de las oportunidades de competir". Marín Iglesias, Alejandro, *El sistema interamericano. Modalidades del sistema internacional público americano*, Asunción del Paraguay, 1977; Orszewich, Luis, *vos Mercado Común*, en "Enciclopedia Jurídica Orbea", t. XIX, separata p. 158; "Objetivo 11: Fortalecimiento de la integración latinoamericana".

Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. "Objetivo 2: La negociación internacional requiere la confirmación de un

A partir de allí, como señala el profesor Dallanegra Pedraza<sup>2</sup>, el debate en la región queda circunscripto a los siguientes términos: integración sí-integración no (y en caso afirmativo, integración: ¿cómo?), sin alcanzar a rozar, siquiera, el nudo del problema integración: ¿para qué?

No obstante coincidir con este razonamiento en lo principal (a la respuesta del interrogante destinamos la conclusión del presente trabajo), entendemos que existe un segundo problema subordinado al anterior, que es de imprescindible solución previa<sup>3</sup>. El mismo podría plantearse como sigue: integración: ¿qué? O más específicamente responder qué es integración desde un punto de vista jurídico.

Este cuestionamiento será desarrollado en el párrafo siguiente. Queremos, no obstante, formular una aclaración: como señaláramos, este interrogante estará siempre subordinado en importancia al primero, ya que cualquiera que sea el concepto de integración que se adopte, éste será siempre un mero instrumento, un medio para alcanzar determinados objetivos.

## 2. INTEGRACIÓN: ¿QUÉ? UN CONCEPTO JURÍDICO

Como ya hemos señalado, la observación de la realidad nos demuestra que tanto en el ámbito científico como en el político el término integración es utilizado con las más diversas connotaciones o significados. Así vemos que en el segundo de ellos, en el discurso de algunos dirigentes políticos del continente (como aquellos del tipo bolivariano), el término en análisis traduce la idea de "confederación" o "federación" —una forma de Estado—, en tanto que para otros "integración latinoamericana" se ubica dentro del campo de las relaciones internacionales. Como se ve éste sería un problema de objetivos.

Dentro del ámbito científico el problema persiste aunque con matices diferentes. Así, se ha definido la integra-

poder conjunto de influencia y decisión. En consecuencia, sólo una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de Latinoamérica y el Caribe...".

<sup>2</sup> Dallanegra Pedraza, Luis, *Integración latinoamericana. Lo que los latinoamericanos no hacen*, inédito.

<sup>3</sup> Todo sujeto requiere saber qué es un instrumento para luego aplicarlo a la consecución de determinados fines.

ción como "un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales caracterizado por una autonomía de poder y de acción, colocado al servicio de intereses, o, si se quiere, objetivos comunes a varios Estados" (Pierre Pescatore)<sup>4</sup>; o como "un proceso destinado a suprimir determinadas formas de discriminación entre economías distintas" (Ricardo Balestra)<sup>5</sup>; o bien como "sistema social" (Eve Rimoldi de Ladmann)<sup>6</sup>, Dallanegra Pedraza<sup>7</sup>; o, en sentido político, como "la emergencia o la creación en el transcurso del tiempo, de procesos colectivos de decisión"<sup>8</sup>.

En el análisis de estas definiciones surgen dos puntos a esclarecer:

a) Si la caracterización del término integración como "proceso" o "sistema" traduce distintos significados o alude a dos puntos de vista distintos de analizar el problema.

b) Si este "proceso" o "sistema" se da sólo en las relaciones internacionales o también es endógeno a los Estados, ¿cuál sería, entonces, el ámbito de aplicación del concepto?

Antes de abocarnos al estudio de ambos temas haremos una aclaración previa. Consideramos la integración como un fenómeno complejo, que se da en la realidad social y que comprende aspectos muy variados. Si bien halla su expresión o manifestación más clara en la faz económica (concepto de interdependencia del que habla Schumpeter), no descartamos su aplicación a otros ámbitos, tales como el cultural, político, militar, etcétera.

#### a) El falso dilema: integración-proceso us. integración-sistema

Los autores se preocupan buscando argumentos para sostener (particularmente dentro de la teoría de las relacio-

<sup>4</sup> Pescatore, Pierre, *Integración: un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, Bs. As., BID-INTAL, 1973, p. 41-47.

<sup>5</sup> Balestra, Ricardo, *Integración y desarrollo*, en "Revista Jurídica de Buenos Aires", n° I-III-1967, UBA, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, p. 193.

<sup>6</sup> Rimoldi de Ladmann, Eve, *El derecho de la integración y el derecho constitucional latinoamericano*, en "Lecciones y Ensayos", n° 47, p. 69, Bs. As., 1967.

<sup>7</sup> Dallanegra Pedraza, op. cit.

<sup>8</sup> Linberg, León, *Political Integration as Multidimensional Phenomenon*, en "International Organization", vol. XXIV, 197, p. 632 y ss., cit. por Pescatore, op. cit. en nota 4, p. 47.

nes internacionales) que la integración es un proceso o bien un sistema. Las corrientes más modernas sostienen esta última posición sin advertir que el dilema es falso.

Se ha caracterizado al "sistema social" como "al conjunto de elementos que cumplen una función determinada (y que) se caracteriza por su complejidad y por la forma en que las partes interactúan tan intensamente que un cambio en una de ellas afecta a muchas otras"<sup>8</sup>.

El sistema, para ser considerado como tal, debe reunir ciertas propiedades. La estabilidad es la principal de ellas. La conceptualización del "proceso" de integración como un sistema -dice R. de Ladmann- implica un análisis interdisciplinario.

¿Qué es un proceso? El diccionario de la Real Academia Española lo define como el "conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial". Así es que mientras un sistema se caracteriza por su estabilidad, "proceso" es un término que traduce la idea de secuencia temporal. Es decir, "sistema" sería un concepto estático, y "proceso" un concepto dinámico.

Pero el sistema social implica elementos estables (o variables independientes) y elementos variables (o variables dependientes). Estos últimos son susceptibles de cambio o transformación y como el cambio (social) es el "resultado de un proceso"<sup>9</sup>.

En definitiva, el fenómeno de la integración podría ser conceptualizado como un sistema social (estable por definición), o bien como un proceso social en la medida que cada uno de los elementos de ese sistema social es afectado por el transcurso del tiempo en su proyección histórica.

El concepto de integración-sistema precisaría la interrelación entre los elementos internos y externos al mismo, en tanto que el de integración-proceso alude a esa misma interrelación en su proyección temporal (dinámica).

Ambas nociones son necesarias para explicar el fenómeno. Tal vez la concepción del fenómeno integrativo como proceso, sumada a la teoría de los sistemas, permita predecir con mayor o menor grado de certeza, la evolución del fenómeno en el futuro<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Rimoldi de Ladmann, op. cit., p. 68.

<sup>9</sup> Aguilá, J. C., *La promesa de la sociología*, Bs. As., Belgrano, 1985, p. 157-160.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

b) *Ámbito de aplicación del concepto.*  
(¿Dónde se da el fenómeno?)

1) *Teoría del Estado y de las relaciones internacionales.* Un concepto amplio. Dijimos que la integración constituya un fenómeno complejo, es decir que es susceptible de ser estudiada por distintas disciplinas. También señalamos —procurando aclarar la aparente contradicción entre algunos términos de las definiciones ofrecidas por los autores— que puede ser conceptualizada como un sistema (faz estable), o bien como proceso (proyección histórica).

Pero, aparte de este primer acercamiento al problema (análisis fenoménico), ¿qué se entiende por integración?

Recurrimos nuevamente al diccionario de la Real Academia Española, integración es "acción y efecto de integrar". Integrar: "hacer un todo con partes distintas".

En efecto, en este sentido (noción o sentido amplio), integración es acción, interacción de partes (elementos) que se conjugan en un todo (sistema). Pero también es efecto (resultado) de una acción (interacción, proceso) de esas mismas partes que se conjugan en un todo. Volvemos, así, a señalar los dos sentidos de integración: integración-sistema e integración-proceso.

Esta noción amplia de integración podría, forzándosela, ser aplicada tanto a la explicación de la aparición de algunos Estados como de la Comunidad Europea.

En el primer caso los elementos internos al sistema, previo a su formación como tal, interactuarían de manera que en el transcurso de la historia darían como resultado una estructura, a la que denominamos Estado o Estado-Nación: estaríamos utilizando "integración" en un sentido muy similar al de predominio de la "fuerza centrípeta", empleado por algunos politólogos para explicar el surgimiento de los mismos. Integración entonces sería el resultado de la interacción de los elementos (territorio, población, poder económico, político), que se cristalizaría en una estructura a la que llamamos Estado.

Pero la noción amplia que hemos reseñado presenta aquí sus primeras deficiencias: no todos los Estados están integrados en cuanto a sus elementos internos en el mismo grado. La creciente importancia del factor económico como fuente de poder internacional determina que ciertos Estados posean regiones (subsistemas) que estén más inte-

gradas al exterior que a otros subsistemas pertenecientes al mismo sistema formalmente -jurídicamente- integrados<sup>12</sup>.

El concepto lato, no técnico, permitiría, aunque sin mayor precisión, describir también el fenómeno en su faz exógena al Estado, esto es dentro del ámbito de las relaciones internacionales. Decimos sin mayor precisión, pues las partes (los Estados) no llegan a conformar en los hechos ese todo, el cual se da en todas las formas de Estado y no en todas las formas de relaciones internacionales. Concluyendo, un concepto amplio de integración podría alcanzar a explicar algunas características del nacimiento del Estado o bien aplicarse en forma global al estudio de las relaciones internacionales. Pero en esta interpretación forzada y literal del término se observa que el concepto no alcanza a explicar algunos aspectos relevantes, tanto de la teoría del Estado como de las relaciones internacionales.

Por lo señalado limitaremos el estudio del problema a la segunda de las teorías, puesto que es dentro de ese ámbito donde nace para la ciencia política. Al mismo tiempo, dentro de la teoría del Estado se ha acuñado una terminología particular a la que hicimos referencia anteriormente.

2) *Teoría de las relaciones internacionales.* La integración desde el punto de vista jurídico. La imprecisión del concepto amplio llevó a muchos estudiosos a elaborar un concepto técnico de integración que permita explicar este fenómeno en su fase exógena al Estado mismo.

Para ello recordemos que hemos caracterizado a la integración, respecto de sus objetivos, como un instrumento, y con relación a la realidad social como un fenómeno complejo que comprende distintos elementos o factores endógenos y exógenos al Estado. Estos elementos manifiestan empíricamente una "vocación" a relacionarse entre sí, que tiene por origen la situación de interdependencia (económica, política, cultural, etc.) en la que se encuentran los Estados.

En este plano exterior al Estado (considerado como una unidad política "natural")<sup>13</sup> es en el que se desarrolla la teo-

<sup>12</sup> A este concepto de integración sería aplicable la tipología de Johan Galtung. Una teoría estructural de la integración, en "Revista de la Integración", nº 5, p. 11-48, noviembre 1969.

<sup>13</sup> Si bien entendemos que los protagonistas de esta simulación son los Estados, no desconocemos el papel de otros sujetos en la realidad internacional y en las discusiones teóricas. Ver un ejemplo de estas discusiones en Kahn, Paul, *From Nuremberg to The Hague: The United States Posi-*

ría de las relaciones internacionales. Si imaginamos a la política internacional como una pieza teatral<sup>14</sup>, veremos que en ella los principales actores –y por lo pronto los protagonistas– son los estados, los cuales cumplen sus roles en un escenario: la sociedad o comunidad internacional.

Es clásica la polémica dentro del derecho internacional público acerca de lo que Juste Ruiz llama la caracterización del “medio social internacional”<sup>15</sup>. Ya Toennies, en 1887, había hecho notar la contraposición entre ambos conceptos. Nosotros –siguiendo en esto al primer autor– optamos por la denominación “comunidad internacional”<sup>16</sup>.

Siguiendo con nuestra descripción imaginaria de la obra, vemos que en ese marco de referencia los actores dan lugar a tres tipos distintos de relaciones, conforme a la distinción realizada por Schwarzenberger en 1941, a la que nos referiremos luego<sup>17</sup>.

tion in Nicaragua v. US and the Development of International Law, en *Yale Int'l L. J.*, vol. 12, n.º 1, 1967.

<sup>14</sup> La idea pertenece a la doctora Mónica Pinto, de cuyas clases fue tomada.

<sup>15</sup> Juste Ruiz, José, *¿Derecho internacional público?*, Valencia, Nomos, 1998, cap. 2, p. 47 y siguientes.

<sup>16</sup> El citado autor señala, sintetizando ambos conceptos, que la “sociedad constituye un modelo ‘menos integrado’ creado artificialmente sobre la base de una vinculación jurídica, mientras que la ‘comunidad’ expresa un grado más acabado de integración, por cuanto traduce la existencia de una unión natural entre seres ligados por vínculos éticos en los que predominan los valores de la solidaridad.

La elección de uno de estos modelos teóricos para definir la realidad de las relaciones internacionales nos enfrenta a una operación extremadamente difícil. La verdad es que las ideas de sociedad y comunidad expresan en el fondo una antinomia que está presente en el hombre mismo y que se traduce en una tensión constante entre el antagonismo y la solidaridad con sus semejantes.

Esta misma autonomía se expresa a nivel colectivo. Con todo –prosigue el autor– incluso en los reducidos más integrados, lo cierto es que los elementos societarios y comunitarios aparecen inevitablemente interpenetrados”.

Nosotros, ante la imposibilidad de pronunciarnos tajantemente entre dos términos cuyos elementos se encuentran profundamente entrelazados, consideramos que la idea de una comunidad internacional debe ser conceptualizada más como una meta, un propósito a alcanzar que como una estructura dogmática.

Conf. Visshes, Charles de, *Teorías y realidades en derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, 1982, p. 106-107; Juste Ruiz, op. cit., p. 43.

<sup>17</sup> La distinción es válida como modelo descriptivo, no obstante las variaciones operadas en la comunidad internacional luego de la Segunda

Dado que las relaciones internacionales resultan ser la manifestación de comportamiento o conductas de Estados, y éstos a su vez pueden llegar a generar normas internacionales a través de tales actos (por vía de la práctica internacional uniforme y reiterada o del derecho internacional de los tratados). Es lógico deducir que a cada tipo de relación internacional corresponde una especie jurídica distinta por su contenido<sup>18</sup>.

a) *Tipología de Schwarzenberger*. Este autor señalaba que las relaciones internacionales podían ser de tres tipos, las que dan lugar a tres clases de normas: a) relaciones de dominación (la ley del poder); b) relaciones de reciprocidad (la ley del acuerdo); c) relaciones de cooperación (la ley de la solidaridad).

1) *Relaciones de dominación*. "En una sociedad en que el poder es la principal consideración, la función primaria del derecho es ayudar al mantenimiento de la supremacía de la fuerza y de las jerarquías establecidas con base en el poder y dar a ese sistema la respetabilidad y la sanción del derecho"<sup>19</sup>. "Tal es la ley del poder, de la que existen múltiples manifestaciones en las relaciones internacionales contemporáneas: privilegios de las grandes potencias (derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU); reconocimiento tácito de la existencia de las 'zonas de influencia'; monopolio de ciertos armamentos (acuerdos de no proliferación); pervivencia de un orden económico internacional de estructura imperialista, etcétera"<sup>20</sup>.

En este caso el derecho internacional público se manifiesta como un orden conservador, en el cual los "valores de justicia abstracta deben ceder ante los imperativos de estabilidad y seguridad concretas que sólo los más fuertes están en medida de garantizar"<sup>21</sup>.

---

Guerra Mundial, en la que aparecen nuevos actores de las relaciones internacionales.

<sup>18</sup> Esto se debe a una de las características del derecho internacional público: la existencia de un órgano descentralizado generador de normas jurídicas, conforme Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez Posse, *Derecho internacional público*, Bs. As., Zavalla, 1985, p. 21-24.

<sup>19</sup> Schwarzenberger, G., *La política del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

<sup>20</sup> Juste Ruiz, op. cit., p. 50.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 51.



Las relaciones de dominación constituirían, entonces, el límite sociológico que, por una especie de *concordantia oppositorum*, cristalizan la presencia de un orden público internacional (*World Public Order*) que el derecho internacional debe establecer y garantizar.

2) *Relaciones de reciprocidad. (La ley del acuerdo).* Pero las relaciones internacionales y, consecuentemente, el derecho internacional no implican solamente ejercicio de poder. Existen otros tipos de interacciones entre Estados en las cuales, sobre la base de la reciprocidad, los Estados limitan el ejercicio de sus soberanías.

Así, como resultado de la mutua transacción entre actores surge el derecho del acuerdo, el derecho de los tratados.

La importancia que día a día va tomando esta fuente del derecho internacional determina que las relaciones de reciprocidad constituyan —como señala Juste Ruiz— “el soporte fundamental del derecho internacional en el mundo contemporáneo”<sup>22</sup>. El derecho internacional de coordinación constituye, en el presente, una de las fuentes primordiales de derecho internacional general.

3) *Relaciones de cooperación. (La ley de solidaridad).* En palabras casi proféticas señalaba Schwarzenberger: “En esferas remotas a la política del poder el derecho internacional (de coordinación) muestra inclusive huellas en embrión de un derecho comunitario”<sup>23</sup>.

A través de relaciones los “Estados se sienten llamados a cooperar para la satisfacción de intereses colectivos”; aunque no “hay que ver en tales actuaciones únicamente la expresión de una solidaridad benévola sino también... la traducción de una verdadera necesidad de cooperación”<sup>24</sup>.

No es nuestro propósito estudiar aquí profundamente a qué se refiere concretamente el politólogo alemán cuando habla de relaciones de cooperación. Es claro, sin embargo, que existen distintos términos normalmente utilizados en la práctica de las relaciones internacionales (que implican distintos significados) que aparecerían englobados por su tipo: así, la ayuda, asistencia, cooperación (en sentido estricto) e incluso la idea de solidaridad.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>23</sup> Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 182.

<sup>24</sup> Juste Ruiz, *op. cit.*, p. 52-53.

Pero cualquiera que sea el sentido que se dé a la frase "relación de cooperación", es claro que no significa, en modo alguno, restricción a la soberanía del Estado que ejecuta tales actos, y éste es precisamente el efecto que produce la integración.

De lo expresado se sigue la necesidad de reelaborar los conceptos de esta tipología con referencia a las "relaciones de cooperación", que se verían excedidas por las del concepto de integración.

b) *Las relaciones de integración como un tipo de relación de colaboración.* Nosotros entendemos que es más apropiado, sobre todo luego de las transformaciones sufridas por las relaciones internacionales clásicas, considerar a la cooperación internacional y a la integración como especies de un mismo género: las relaciones de colaboración (del latín *collaborare*, de *cum*: con, y *laborare*, trabajar; es decir "trabajar con").

Se trata de relaciones en virtud de las cuales los Estados trabajan no sólo para otro, sino también para sí, a través de la concreción de un objetivo común a un grupo de Estados.

Así, el derecho de la cooperación internacional (en sentido estricto) se referiría, entre otras, a las siguientes materias:

- 1) Abolición internacional del tráfico de esclavos.
- 2) Condición de los refugiados.
- 3) Protección de los derechos humanos.
- 4) Derecho humanitario.
- 5) Derecho de protección del medio ambiente.
- 6) Control internacional de las drogas.
- 7) Protección del espacio supraceleste y de los fondos marinos y oceánicos.
- 8) Status jurídico de la Antártida.
- 9) Derecho internacional del desarrollo, etcétera.

En cuanto al derecho de la integración, como señalamos, integración y cooperación, constituyen, en el fondo, relaciones de colaboración, o más específicamente técnicas de colaboración entre Estados.

Pero, pese a esta base común, existe entre ambos conceptos una diferencia sustancial que se relaciona con el principio de soberanía de los Estados. Así, las relaciones de cooperación no restringen de modo alguno la categoría de

derecho internacional clásico "Estado soberano". No obstante asumir obligaciones internacionales, que en caso de incumplimiento engendrarían la subsiguiente responsabilidad, los Estados mantienen incólumes e inmutables sus estructuras políticas internas sin sufrir variaciones de trascendencia en sus respectivos ordenamientos constitucionales.

En cambio las relaciones de integración implican un "reordenamiento de soberanías de los Estados"<sup>25</sup>, una reestructuración de sus competencias domésticas en virtud de la transferencia de parte de ellas (sea con un criterio funcional o material)<sup>26</sup> a un órgano comunitario que detentaría una soberanía común. (No obstante, veremos, siguiendo en el punto a *Pescatore*, que ni siquiera se requiere la existencia de un órgano.)

c) *Supranacionalidad*. Si bien existen algunos antecedentes en la materia, este peculiar efecto (restricción de la soberanía del Estado por vía de acuerdo), no fue apreciado en toda su dimensión por la ciencia política y la jurídica, hasta después de la firma del Tratado de Roma de 1952 que dio origen a las Comunidades Europeas.

Como señala *Pescatore*, se trataba de un nuevo fenómeno que no podía ser explicado a través de las categorías clásicas de la ciencia política o jurídica: no se trata de un organismo internacional ni tampoco de una forma de Estado<sup>27</sup>.

Para lograr interpretarlo de alguna manera se formó un neologismo: "supranacionalidad"; categoría pretendidamente intermedia entre lo nacional y lo internacional.

Reconocemos que en los procesos de integración existen peculiaridades propias que los distinguen de otros regulados por el derecho internacional clásico, pero ello de ninguna manera significa aceptar que lo supranacional no pertenece a lo internacional, en todo caso, será esta última categoría la que habrá sufrido modificaciones en virtud de su objeto (el del derecho internacional) por la aparición de un nuevo tipo de relación internacional: la relación de integración.

Debemos definir supranacionalidad. Desde la aparición de este neologismo encontramos una dura controversia

<sup>25</sup> *Pescatore*, op. cit., p. 33 y siguientes.

<sup>26</sup> *Pescatore*, Pierre, *La distribución de competencias y de los poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas*, 1967, inédito.

<sup>27</sup> En este punto nos apartamos del profesor *Pescatore* porque consideramos a la restricción de la soberanía como efecto principal de la integración a nivel institucional.

en Europa acerca de su contenido, que creemos superada luego de la obra de Pescatore. Si bien el concepto nace con el Tratado de Roma de 1952 y las nuevas estructuras que aparecen en su consecuencia, pronto se buscó su aplicación fuera de la Comunidad, extendiéndolo a toda forma de integración. Así, una noción de supranacionalidad construida de esta última manera nos permitirá explicar (desde el punto de vista jurídico-político) el resultado de los procesos de integración y los elementos necesarios para que existan tales procesos.

Para explicar este concepto consideramos acertado el análisis de Pescatore<sup>39</sup>, quien recurre a la distinción entre elementos esenciales y accesorios del proceso institucional. Entre los primeros encuadra los caracteres definitorios del concepto de supranacionalidad: la presencia de un objetivo común, de poderes efectivos puestos al servicio de tales objetivos y que tales poderes revistan el carácter de autónomos.

1) Existencia de un objetivo común. En el origen de la integración está la aceptación por parte de un grupo de Estados de una escala de valores o intereses que les son comunes. En las relaciones de integración, y con referencia a su efecto (la supranacionalidad), esa escala de valores presenta signos diferenciales:

a) Es particular (se traslada a un grupo de Estados generalmente relacionados por contigüidad geográfica).

b) Esa escala de valores suministra un objetivo o idea directriz por la cual los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores. Esos valores pueden ir desde la regulación del uso y la utilización de una vía de agua internacional, hasta la concreción de proyectos de defensa común o un mercado común. Lo que distingue a las relaciones de integración de las de cooperación es que en estas últimas el Estado no subordina sus propios intereses a los de la comunidad internacional.

2) Existencia de poderes efectivos puestos al servicio de este objetivo común. En este punto nos remitimos a las palabras de Pescatore: "De entrada parecería que la aplicación de este criterio deja fuera de la supranacionalidad alguna de

<sup>39</sup> Pescatore, op. cit., p. 41-47.

las organizaciones internacionales que, por estar consagradas a través de interés común para grupos de Estados o, incluso, para toda la humanidad, se caracterizan por la inexistencia o la ineficiencia de sus poderes. Por el contrario, adoptar decisiones cuyo efecto es comprometer a los Estados; establecer reglas de derecho que dichos Estados deben respetar; pronunciar decisiones de justicia que fijan el derecho; éste es el tipo de poderes que entran en la constitución de la supranacionalidad.

J) Poder efectivo autónomo. "Para clasificar la supranacionalidad no basta con definir una idea de valor común a varios Estados y con colocar un poder real al servicio de esa idea: es preciso, además..., que ese poder sea autónomo". Esto es, que sea distinto del poder de los Estados participantes, con el propósito de poder ser puesto exclusivamente al servicio de "esa finalidad reconocida como común".

Con estos elementos se materializa una restricción a la soberanía de los Estados miembros.

La idea de supranacionalidad no supone otros elementos utilizados por la doctrina como definitorios. El autor de referencia los toma como accesorios<sup>29</sup>. Éstos son:

a) La existencia de órganos que detentan la "soberanía comunitaria". Basta la existencia de un poder efectivo y autónomo. En la historia se han dado supuestos de supranacionalidad (integración desde el punto de vista jurídico), aun en ausencia de instituciones supranacionales (v.gr., caso del Benelux).

b) No se requiere "la inmediatez en el ejercicio de los poderes", es decir la capacidad de los órganos internacionales para aplicar disposiciones legislativas comunes directamente, sin requerir la sanción previa por el Estado receptor, que admite la autooperatividad de la norma internacional.

Adherimos sin reservas a la opinión citada. Existe supranacionalidad aunque los sujetos de la relación de integración no acepten la operatividad de las normas internacionales. Entendemos que el término "derecho de la integración" tiene un ámbito de aplicación aún mayor (ver *infra*).

c) Tampoco es inherente a la idea de integración el criterio de coerción. Conforme a este criterio no habría inte-

<sup>29</sup> Son "accesorios" a la idea de supranacionalidad aunque se presenten como esenciales de uno de sus tipos extremos: la comunidad.

gración sin que el poder del grupo pudiese imponerse mediante sanciones eficaces aplicadas al Estado renuente a aceptar normas comunes.

La idea de coerción es el criterio que permite distinguir la supranacionalidad del Estado federal o confederal en este enfoque restringido del término integración.

En definitiva, el concepto restringido de integración alude a un tipo particular de relación de colaboración: las definidas como de "integración", caracterizadas como aquellas que implican restricción o reordenamiento de la soberanía de los actores. Este tipo de relaciones se dan cuando surgen los elementos esenciales de la categoría político-jurídica "supranacionalidad" y son susceptibles de perfeccionamiento a través del aditamento de otros elementos que describimos como accesorios: órganos e inmediatez. El nivel de perfección de las estructuras creadas determina el grado de integración de las mismas que es directamente proporcional a la afectación del principio de soberanía del Estado.

Existe una conclusión adicional a este planteo: si integración es susceptible de dos acepciones: acción y efecto (resultado). La integración como resultado es —en este enfoque— la restricción-reordenamiento de la soberanía de los Estados, y la integración como acción (proceso) sería descrita por los elementos del concepto de supranacionalidad, ya que éstos responderían a la pregunta de cómo se produce esa restricción-reordenamiento: a través de la existencia de un poder real y autónomo puesto al servicio de objetivos comunes.

d) De lo explicado hasta aquí surgen las siguientes reflexiones:

1) La integración es un fenómeno social que puede ser conceptualizado como un sistema (respecto de la interacción de los elementos de ese sistema entre sí) o como proceso (proyectando históricamente las variables).

2) Este fenómeno puede ser definido en dos sentidos: uno amplio (endógeno y exógeno al Estado y comprendiendo todas las variables) y otro restringido o técnico (dentro del ámbito de las relaciones internacionales).

3) En este último sentido las relaciones de integración constituyen un tipo de relaciones de colaboración, denominación atribuida por nosotros a las relaciones de cooperación (como tipo puro) de las que habla Schwarzenberger,

que pasarían a ser comprendidas por las de colaboración como género.

La nota diferencial entre las relaciones de integración y las relaciones de cooperación estaría determinada por la afectación o no del principio de soberanía absoluta del Estado.

4) En las relaciones de integración —como resultado— se produce un reordenamiento de la soberanía de los Estados miembros a través del mecanismo de la "supranacionalidad".

5) El concepto de supranacionalidad permite explicar las relaciones de integración en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales, y al mismo tiempo implica una categoría jurídica novedosa que permite interpretar ese mismo fenómeno a través de la variable jurídica.

6) Derecho de la integración traduciría la idea de un complejo normativo —público y privado— que refleja y regula esas relaciones de integración concretizadas (en su parte esencial) en el concepto de supranacionalidad.

7) Las relaciones de integración y el derecho que le sirve de estructura (variable jurídica) pueden ser estudiadas como un proceso que ha producido como resultado distintos tipos de integración y formas estructurales.

En la historia económica europea y americana encontramos los tipos tradicionales (Unión Aduanera, Zona de Libre Comercio, Mercado Común)<sup>20</sup> de las cuales la comunidad es la más perfecta, diferenciadas entre sí por el grado de integración, esto es por la mayor o menor restricción de las soberanías.

8) Del concepto de integración enunciado se deduce que este fenómeno no se refiere exclusivamente a procesos económicos.

Por lo tanto tampoco es correcto reducir la noción de derecho de la integración a la faz económica. Así, en Europa, instituciones integrativas serían tanto las Comunidades Europeas como el Consejo de Europa y la OTAN, y derecho de la integración serían tanto el Tratado de Roma de 1952 como los convenios surgidos de la actividad del Consejo de Europa o los convenios que regulan las actividades militares de la Alianza Atlántica.

<sup>20</sup> Balassa, Bela, *The Theory of Integration*, London, Allen & Unwin, 1965.

Trasladando este enfoque a la realidad latinoamericana, vemos que no sólo son normas integrativas las resultantes del Acuerdo marco de la ALADI (Tratado de Montevideo de 1980) y las suscriptas en su consecuencia.

Entendemos que existe, en el continente, un complejo normativo que regula aspectos "públicos y privados" de la relación entre los Estados de la región en el que se dan claramente ejemplos de relaciones de integración.

Así los Tratados de Montevideo de 1889 y 1940<sup>21</sup>, las nacidas de las diferentes CIDIP y también, sobre todo, el Pacto de San José de Costa Rica, que brevemente analizaremos en el capítulo que sigue.

### 3. EL PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Desarrollado el concepto de integración como una técnica de colaboración entre Estados que produce como resultado la restricción de la soberanía de los mismos en virtud de la existencia de un poder real y autónomo puesto al servicio de determinados objetivos comunes, corresponde estudiar brevemente cómo este concepto se armoniza con la estructura jurídica vigente<sup>22</sup> y en particular con el Pacto de San José de Costa Rica.

La República Argentina al ratificar el Pacto ha sufrido efectivamente una restricción a su soberanía. Ello es así porque el instrumento establece por vía de los arts. 44, 52 y 57, la jurisdicción obligatoria de la Comisión y eventualmente de la Corte Interamericana, en casos de denuncias o quejas de otros Estados parte o de "cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocidas" (art. 44), la cual podría imponer sanciones pecuniarias.

En este sentido creemos conveniente centrar el estudio del problema en el orden constitucional y podemos afirmar que el Pacto de San José de Costa Rica ha significado un

<sup>21</sup> De más está decirlo, pero siempre detrás de todo conflicto de derecho internacional está en juego la soberanía del Estado.

<sup>22</sup> Aquí no nos extenderemos a una revisión de todos los ordenamientos constitucionales estatales, sino al argentino, con referencia al Pacto de San José de Costa Rica.



aggiornamento del contenido de los derechos constitucionales de las constituciones de los países ratificantes<sup>33</sup>. Las constituciones no pueden ser interpretadas de la misma forma antes y después de la entrada en vigor del Pacto. Este es un hecho al que damos la mayor de las importancias porque pensamos que es uno de los datos más relevantes que se pueden incorporar al concepto de integración. ¿Quién se atrevería a negar que los latinoamericanos tenemos ahora más cosas en común?

De todas formas, esta idea necesita de una flexibilización del concepto de soberanía que es muy resistida. La resistencia es debida principalmente a una forma de ver la realidad que no se corresponde con nuestra época. La concepción del Estado como "autosuficiente" se contraponen a la tesis de "insuficiencia del Estado", que en tiempos de interdependencia es irrefutable<sup>34</sup>.

La Constitución Argentina fue pensada con un criterio de autosuficiencia que podemos considerar perimido. Es por eso que no contempla los procesos de integración y la jurisdicción internacional<sup>35</sup>.

Pero en nuestros tiempos es imprescindible contemplar estos temas en forma expresa, por lo que nos pronunciamos

<sup>33</sup> En realidad, por la pluralidad de fuentes que caracteriza al derecho internacional público, también podría afirmarse que por ser costumbres muchas de las normas que incluye el Pacto deben considerarse derecho vigente aun en los países que no se obligaron convencionalmente.

<sup>34</sup> Ver Sagüés, Néstor Pedro, *Jurisdicción internacional y jurisdicción nacional. A propósito del Pacto de San José de Costa Rica, LL, 1986-B-1015 a 1025*; también *La cuestión federal en la integración latinoamericana*, ED, 24-953, en donde este autor dice: "El proceso integrativo se divide... como un deber de los Estados de la región". Un concepto de soberanía relativa del mismo autor puede encontrarse en la p. 1019 del trabajo citado en primer lugar. Ver también Sagüés, Néstor P., *Desintegración de la soberanía*, en "Enciclopedia Jurídica Orbea", Apéndice II, p. 238 y siguientes.

<sup>35</sup> Sagüés, *idem*. "La vía correcta de solución de ese conflicto normativo es advertir que el proceso de integración regional y la jurisdicción internacional para la tutela de los derechos humanos son hechos no previstos ni imaginados por la Constitución Argentina de 1853/60. La omisión de la Constitución sobre tales significativas materias significa que no las aprueba ni las rechaza, existiendo al respecto un vacío normativo que debe colmarse elaborando el jurista la norma constitucional faltante", p. 1025. En el mismo sentido se expresa el Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia en la p. 48, cuando dice: "El silencio de nuestra Constitución en esta materia (delegación de competencias) puede interpretarse a favor o en contra de la admisibilidad de la delegación". Bs. As., Eudebs, 1987.

por una reforma constitucional que permita la transferencia de competencias a entes supranacionales<sup>36</sup>, con la exigencia para su aprobación por el Congreso de un plus de requisitos con respecto a las leyes ordinarias. Un ejemplo de ello es la enmienda constitucional de Costa Rica del 30 de mayo de 1968 y la nueva Constitución del Perú de 1979. En el mismo sentido se ha expresado el Consejo para la Consolidación de la Democracia en el Segundo Dictamen sobre Reforma Constitucional<sup>37</sup>.

#### 4. CONCLUSIÓN

En la introducción de este trabajo señalamos que la integración —sea cual fuere su contenido— implicaba un instrumento para la consecución de determinados objetivos. Ello dejó pendiente un interrogante: integración, ¿para qué?, o, lo que es lo mismo, la búsqueda de la "integración como propósito"<sup>38</sup>.

Esto importa una nueva manera de conocer, "la prospectiva"<sup>39</sup>, consistente en la construcción de un modelo deseado a partir del cual se trazan líneas de acción a seguir

<sup>36</sup> De hecho "hay que percibir que la Argentina ha establecido recursos supranacionales complementarios de los de su sistema jurídico interno, a favor de todas las personas sujetas a su jurisdicción nacional". Travieso, Juan Antonio, *La recepción de la Convención Americana de Derechos Humanos en el sistema jurídico argentino*, LL, 1987-C-645.

<sup>37</sup> "En conclusión, se considera conveniente admitir las transferencias de facultades en condiciones de igualdad y reciprocidad por ley del Congreso con el voto de una mayoría calificada determinando en cada caso cuáles son las competencias delegadas.

Los actos de los organismos comunitarios tendrán efecto erga omnes en las relaciones externas o asuntos internos del Estado, salvo cuando violasen expresamente una cláusula de la Constitución, en cuyo caso no serían aplicables en el derecho interno de cada Estado.

A los efectos de evitar una tacha de inconstitucionalidad de los tratados suscritos por nuestro país será necesario modificar el art. 94 y el art. 103 de la Const. Nacional admitiendo instancias jurídicas superiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la delegación de la competencia federal en árbitros internacionales o tribunales jurisdiccionales judiciales o administrativos de carácter internacional". *Reforma Constitucional, Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, 1987, p. 69.

Recomendamos también de Majdalani, Héctor, *Corte de Justicia Latinoamericana, una necesidad impostergable*, LL, 1987-B-713.

<sup>38</sup> Dallanegra Pedraza, *op. cit.*, nota 1.

<sup>39</sup> Agulla, *op. cit.*, p. 162-168.

para la consecución de esa finalidad, lo que supone una decisión política (planificación), o sea integración: ¿cómo? Respondemos aquí a ambos problemas.

a) Integración, ¿para qué?

Partimos de un presupuesto básico que da consistencia a toda nuestra teoría y es que la integración es beneficiosa para la región. Ello implica la necesaria determinación de los objetivos que deben seguirse con su implementación, tanto en materia de política exterior global (inserción de la región en la comunidad internacional) como con relación a aspectos de política regional (v.gr., crecimiento económico, desarrollo, defensa, etcétera).

1) Política exterior de la región. Como señalamos, la integración supone —como efecto básico— un "reordenamiento de las soberanías", una restricción de la soberanía individual de los Estados. Pero esa restricción tiene un objetivo: el fortalecimiento de la soberanía común de los países de la región a través de un aumento de la capacidad negociadora frente a una comunidad internacional en la cual predominan las relaciones de dominación sobre las de colaboración<sup>49</sup>.

2) Política regional. Existen distintos objetivos internos fundamentales que los Estados latinoamericanos no pueden lograr por sí mismos. La crisis que atraviesan no requiere soluciones individuales sino globales: la concepción del Estado autosuficiente ha quedado atrás, está perimida.

Así la integración se manifiesta como un medio idóneo para lograr la consolidación de los sistemas democráticos que pretendemos para la región, para el desarrollo armónico de los países de la misma, para la implementación de una política de defensa común, para lograr la protección efectiva de los derechos humanos en el continente, etcétera.

b) Integración, ¿cómo?

Definidos los objetivos globales que deben perseguir los Estados latinoamericanos a través del mecanismo de la inte-

<sup>49</sup> Señala Dallanegra Pedraza, op. cit., p. 1: "Plantearnos la problemática soberana frente a los procesos de integración resulta ocioso, cuando el propósito de éstos es tratar de aumentar —en forma conjunta— la capacidad soberana frente a la cotidiana cesión de soberanía de los países individualmente".

gración, creemos necesario describir algunas vías de acción a implementarse para el logro de tales fines.

En primer lugar observamos que existe, en algunos países de la región, un "ambiente político" propicio para la toma de decisiones que pongan en marcha un programa de integración global.

En segundo lugar la integración económica hasta ahora intentada ha fracasado cuando se pretendió establecerla en forma multilateral. La vía bilateral y progresiva abierta por la Argentina y Brasil desde 1985, dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1980 de la ALADI, parece ser la adecuada. Pero no debemos olvidarnos que se trata de un intento exclusivamente económico.

Por ello entendemos que cualquier medida, sea cual fuere su naturaleza, destinada a crear las condiciones necesarias para que exista supranacionalidad a nivel regional debe ser considerada como un primer escalón hacia una verdadera integración global. La determinación de los objetivos comunes a perseguir es un paso fundamental a realizar por los países de la región. El Consenso de Cartagena ha explicitado ciertos principios que pueden ser tenidos como pautas directrices de un proceso de gestación.

En consecuencia, algunas decisiones concretas como el establecimiento de una esfera de competencia de los Estados dentro de la cual el Parlamento Latinoamericano pudiera dictar normas obligatorias (v.gr., preservación del patrimonio cultural de la región), o la creación de organismos regionales destinados a la investigación para la obtención de tecnología de punta (aquella que generalmente sólo se encuentra en poder de países desarrollados) constituirían soluciones concretas a problemas regionales que iniciarían el camino de formación de la comunidad.

Para finalizar debemos destacar que no consideramos viable un proyecto de integración si el mismo no es adoptado como objetivo por cada uno de los Estados a integrarse. De todas formas la integración será un éxito siempre que sobre los beneficios que de ella surjan exista un consenso regional y lo que es más importante, que los costos no excedan dichos beneficios.