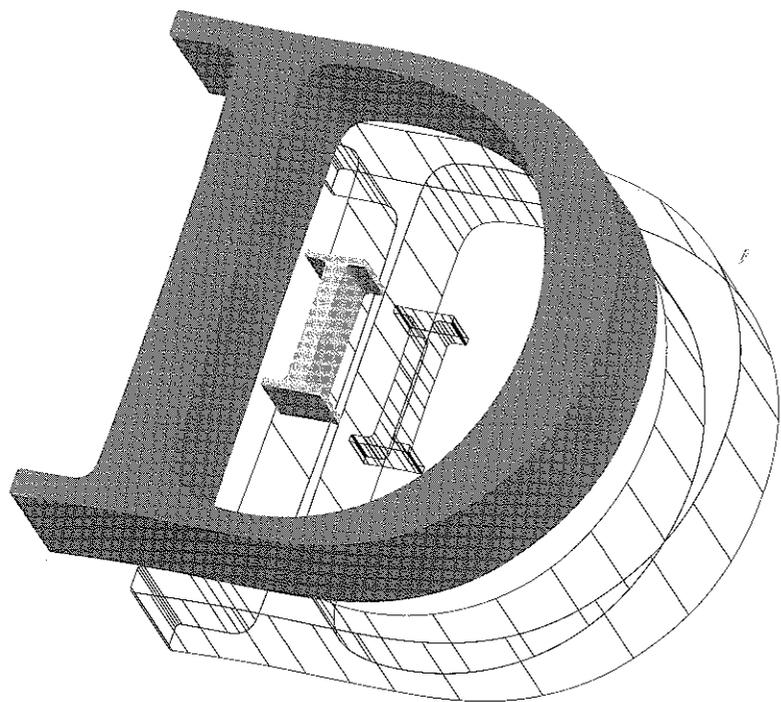


Sandra Negro
Directora

Derecho de la Integración

Manual



editorial
IB de *f*
Montevideo - Buenos Aires

decisión final, suele abrirse una negociación de compensaciones entre los litigantes. Y si aun así permanece el incumplimiento, se llega a la aplicación de retorsiones, que, en la mayoría de los casos comerciales, se instrumenta con la suspensión de beneficios (rebajas arancelarias, por ejemplo) de los que gozaba el incumplidor.

Se concluye el presente capítulo con un cuadro-síntesis sobre los sistemas de solución de controversias.

CUADRO 7

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN

1. Hechos objeto de la controversia

- Violación: infracción de compromisos y reglas.
- Incumplimiento: falta de observancia de las obligaciones.
- Anulación y menoscabo: medidas que eliminan o limitan los beneficios esperados.
- Interpretación: para establecer el sentido y alcance de las normas.

2. Posibles partes en la controversia

- Estados
- Estados y órganos de integración
- Órganos de integración entre sí
- Estados y particulares
- Órganos de integración y particulares

3. Naturaleza del sistema

- Diplomático
- Administrativo
- Técnico
- Jurisdiccional (arbitral o judicial)

4. Etapas del procedimiento

- Consultas, negociaciones directas
- Intervención de terceros: buenos oficios, mediación, conciliación, investigación.
- Decisión final sobre la controversia: informes de paneles; laudos arbitrales; sentencias judiciales.

5. Cumplimiento de la decisión final

- Por imposibilidad de cumplimiento: negociación de compensaciones.
- Sanciones por incumplimiento: retorsión.

porque no tienen ni los recursos (embargos, uso de la fuerza pública, otras sanciones) ni la inmediatez de las jurisdicciones nacionales. Varios trabajos sobre fragmentación y vocación universal del sistema jurídico internacional pueden verse en la revista *Puente@Europa*, año V, n° 2, que edita la sede de Buenos Aires de la Universidad de Bologna.

CAPÍTULO III

CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

SANDRA C. NEGRO

I. DENOMINACIÓN Y CONCEPTO

Las organizaciones constituidas por los Estados con los objetivos de cooperación y/o exclusivamente de integración regional han recibido distintas denominaciones por parte de la doctrina y de acuerdo a la disciplina desde la cual se las estudia.

La tan difundida terminología "bloque económico regional" atiende a una de las finalidades, quizás, en algunos casos la más importante y, sin dudas, contemplada en todos los instrumentos jurídicos vinculantes a partir de los cuales se construyen los esfuerzos de integración en las diversas áreas geográficas. Asimismo, se reconoce que es la denominación más utilizada en los medios de comunicación e, inclusive, en el ámbito de las disciplinas vinculadas a la economía y al comercio internacional.

Así, la denominación "esquema de integración" se corresponde en forma más correcta con una descripción desde el punto de vista jurídico-institucional, mientras que la expresión "proceso de integración regional" aparece mejor justificada desde un enfoque histórico-político.

DENOMINACIONES

Bloque económico regional: aspectos económicos y comerciales.

Esquema de integración regional: aspectos jurídico-institucionales.

Proceso de integración regional: aspectos histórico-políticos.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

Es interesante observar algunas de las consideraciones que realiza Sobrino Heredia¹ a propósito de las organizaciones de integración. En primer lugar, argumenta

¹ SOBRINO HEREDIA, en Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, Cap. I, p. 46.

que "nos encontramos, pues, ante unas organizaciones que se sitúan entre las organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que se opera en su seno es tan profunda que no pueden equipararse absolutamente a las organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impiden también que puedan ser calificadas de Estados federales". En consecuencia, a pesar de otorgarles un lugar dentro de la clasificación de organizaciones internacionales, las diferencia a partir de una transferencia más amplia de competencias desde la esfera de los Estados soberanos hacia las instituciones de la integración. Las características remiten, principalmente, al esquema de integración europeo si bien el autor no lo señala expresamente al incluir el desarrollo del concepto. Sólo posteriormente, al examinar la transferencia de competencias, puntualiza con ejemplos acerca del Tratado de la antes denominada Comunidad Europea (en adelante, Tratado CE).

En este orden de ideas, Marcelo Medina² ratifica que "las tres Comunidades son las organizaciones europeas de mayor importancia y trascendencia, tanto por los objetivos políticos a largo plazo que las inspiran como por su propia estructura y naturaleza. Se trata, en realidad, de un nuevo tipo de organizaciones internacionales, y, por ello, suelen ser calificadas de *supranacionales*".

Sin embargo, se puede afirmar que existen algunas diferencias importantes que otorgan singularidad a la integración. Una de las principales radica en que en las organizaciones internacionales se privilegia el mecanismo de cooperación intergubernamental, mientras que en los procesos de integración tiene preeminencia o tiende a adquirirla la transferencia de competencias para hacer posible la autonomía de las instituciones creadas en la toma de decisiones y en la aplicación del orden jurídico propio de la integración, para alcanzar, en última instancia como lo demuestra la experiencia europea, la supranacionalidad.

En opinión de Sanguinetti³, "mientras la cooperación intergubernamental, por medio de los procedimientos clásicos del derecho internacional, intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando las estructuras nacionales existentes, la integración da un paso suplementario y decisivo, ya que se basa en una transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente, en la cual las decisiones que se adoptan en los nuevos ámbitos de competencia son tomadas por las instituciones de nueva creación".

² MEDINA, M., *Las organizaciones internacionales*, Alianza Universidad, 2ª ed., Madrid, 1979, Cap. 7 "Las Comunidades Europeas", p. 151.

³ SANGUINETTI, J. L., "Mercosur: Las alternativas del diseño institucional definitivo", en *Integración Latinoamericana*, n° 196, BID/INTAL, Buenos Aires, junio 1994, p. 4.

Si se acude a otras disciplinas en la búsqueda de la caracterización de los esquemas de integración, algunos teóricos de las relaciones internacionales advierten la presencia de ciertos elementos que servirían para diferenciar a los regionalismos de la globalización.

Respecto de la preeminencia de la política en los esquemas de integración en detrimento de la economía, es una constante en los esquemas de integración la necesidad del impulso político en la iniciación y también en las etapas sucesivas. En opinión de Andrew Wyatt-Walter⁴, la racionalidad predominante de la regionalización es la política, mientras que en el contexto de la globalización predomina la racionalidad económica.

Otro autor, Charles Oman⁵, sostiene que la globalización puede ser definida como "proceso centrífugo" y como "fenómeno microeconómico", en tanto que el regionalismo constituye un "proceso centrípeto". Coincide en afirmar que la regionalización es un fenómeno político —si cuenta con instituciones—. A su juicio, las fuerzas políticas que utilizan los poderes del Estado movidas por intereses económicos, intentan promover el crecimiento del comercio intrarregional mediante la eliminación de barreras.

Ofrece este autor una interesante óptica acerca de la soberanía de los Estados participantes pues no se detiene en el aspecto de transferencia de competencias y pérdida de soberanía por parte de los Estados, sino en la oportunidad que el esquema de integración brinda a los Estados de incrementar el poder de negociación y la soberanía política de los Estados participantes, frente al resto del mundo.

Así como se han intentado destacar algunos de los aspectos que reforzarían la idea de una subjetividad distinta de los esquemas de integración, también se debe reconocer que si uno de los elementos clave es la transferencia de competencias estatales a la organización, hay algunos elementos de interestatalidad que persisten aun en los esquemas de integración más avanzados, como, por ejemplo, el capítulo de la política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Amsterdam.

En su mayoría, los autores examinan las principales características presentes en un esquema de integración regional determinado o en varios (si se trata de un estudio comparativo), pero se estima particularmente relevante la caracterización del concepto "esquema de integración".

⁴ WYATT-WALTER, Andrew, "Regionalism, Globalization, and World Economic Order", en Fawcett, L., y Hurrell, A., *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995.

⁵ OMAN, Charles, "Globalization and Regionalization: The Concepts", en *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*, Development Centre Studies, 1994.

Sin embargo, es importante poder señalar y analizar las principales características que los esquemas de integración tienen en común para así acercarse a la delimitación de dicho concepto.

Los rasgos comunes encontrados residen en:

- un tratado o acuerdo entre dos o más Estados;
- un objetivo común o un conjunto de objetivos comunes;
- nexos de tipo geográfico y/o, social, cultural, económico y político;
- transferencia de competencias;
- etapas sucesivas para el logro de sus fines o la fase dinámica de construcción

del proceso;

- flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos originados en la dinámica de adaptación y logro de objetivos comunes;
- respeto de las necesidades y aspiraciones particulares de cada Estado;
- la influencia de las decisiones políticas gubernamentales nacionales en los procesos de integración, y
- la legitimidad.

1. Base fundacional: un tratado entre dos o más Estados

Las asociaciones de Estados se constituyen a partir de un acuerdo o tratado en el cual se incluyen la naturaleza y los objetivos del proceso, así como los mecanismos y la estructura institucional u orgánica prevista para alcanzar los fines. Es en este primer instrumento o en otro posterior de igual jerarquía que se consagra, en forma expresa, la personalidad del esquema. La personalidad también puede deducirse, implícitamente, de las competencias y la estructura creada para el cumplimiento de los fines.

Al respecto, Podestá Costa y Ruda⁶ sostienen que: "También por voluntad de los Estados, manifestada en forma expresa o tácita, se ha reconocido relativa personalidad jurídica internacional a entidades colectivas que, aun cuando no son Estados, han sido erigidas por ellos...".

En términos similares pero subrayando la importancia de la teoría de la autolimitación, se expresa Silva⁷: "Estos organismos internacionales nacen de los tratados multilaterales que celebran los Estados, de acuerdo a la teoría de la autolimitación".

2. Un objetivo común o un conjunto de objetivos comunes

Normalmente, el primero o el principal objetivo contemplado en el tratado fundacional es de orden económico (constituir una zona de libre comercio, una unión

⁶ PODESTÁ COSTA y RUDA, *Derecho Internacional Público*, TEA, Buenos Aires, t. I, 1985, p. 53.

⁷ SILVA, Héctor R., p. 29.

aduanera o un mercado común). Queda establecido como fin primordial del tratado una forma de integración a ser alcanzada en etapas sucesivas —a través de un cronograma— o en una fecha determinada conviniéndose en el mismo acto el o los mecanismos y los instrumentos o herramientas a utilizar para alcanzarlo.

Otros objetivos pueden estar también incluidos en el acuerdo base de la integración, pero dependiendo del esquema de integración puede no otorgárseles prioridad o relevancia suficiente y sólo ser trabajados en forma complementaria.

3. Nexos de tipo geográfico, social, cultural, económico y político

Los Estados que se comprometen en un proceso de integración, con anterioridad a la firma del acuerdo en el cual pondrán de manifiesto sus objetivos en el plano de la integración, parten de una comunidad de intereses en muchos casos facilitados por proximidades geográficas, sociales, afinidades étnicas, religiosas, necesidades o rivalidades económicas.

El objetivo de poner fin a una historia marcada por una profunda rivalidad entre Francia y Alemania fue lo que impulsó la integración en Europa en el primer capítulo que culminó con la creación de la CEEA. En América del Sur, los conflictos que habían tenido un peso considerable en las relaciones entre Argentina y Brasil o entre Argentina y Chile disminuyeron progresivamente y de conformidad con la exploración de formas de cooperación y, más tarde, de integración económica.

Otra característica que aparece como de suma importancia para la creación, la consolidación o la sucesiva incorporación de nuevos miembros reside en el presupuesto de gobiernos democráticos. Algunos autores señalan la existencia de un nexo entre democracia e integración económica. Samuel Huntington⁸ expresa: "El cambio de rumbo de la Comunidad coincidió con el proceso de democratización que tenía lugar en la Europa mediterránea y lo reforzó. Para Grecia, España y Portugal, la democratización y la entrada en la Comunidad Europea eran lo mismo. La pertenencia a la Comunidad era deseable y hasta necesaria en el terreno económico; para ser miembro, un país debía ser democrático, por lo que la democracia era un paso esencial para el crecimiento económico y la prosperidad. Al mismo tiempo, la pertenencia a la comunidad reforzaría el compromiso con la democracia y proporcionaría un freno externo contra la regresión al autoritarismo".

En el caso comunitario, el nexo democracia-integración económica aparece contenido en normas expresas.

Así, en primer término, el Preámbulo del Tratado de Maastricht contemplaba en los considerandos la confirmación de la "... adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho" (nº 4).

⁸ HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola*, 1ª ed., Paidós, Barcelona, 1994, pp. 88 y 89.

Por su parte, el art. 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que rige las adhesiones a la Unión Europea realiza una remisión al art. 2 y allí se expresa: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías...".

El texto transcrito introduce algunas modificaciones que refuerzan la antigua redacción del art. 237 (Tratado CEE) que se limitaba a señalar: "Cualquier país democrático...", y el art. O del Tratado de Maastricht, que ofrecía, en comparación, un contexto más restringido.

Otros nexos vinculados a rasgos etnohistóricos y sociopolíticos entre los Estados que persiguen la integración pueden ofrecer algunas aristas importantes como una posición de coincidencia y convergencia en los foros internacionales, lo que puede permitir convertir al esquema en un actor de importancia en el sistema internacional. Por ejemplo, en CARICOM, tanto los países insulares como Belice y Guyana comparten componentes históricos comunes —economía de plantación e incorporación de contingentes de población africana— que hacen a su identidad y que señalan una diferencia muy clara entre este Caribe no hispánico y el Caribe hispánico.

Asimismo, elementos como el tamaño y la similitud de las estructuras productivas pueden resultar útiles para encontrar algunas explicaciones a las dificultades que los esquemas enfrentan para lograr avances en la integración. Por ejemplo, en CARICOM las economías caribeñas tienen una base económica poco diversificada y dependen mucho de las exportaciones de pocos productos (caña de azúcar, frutas tropicales como bananas, plátanos y cocos, complementados por el cacao y el tabaco) y servicios básicos, a la vez que registran altos niveles de importación destinados tanto al consumo como a la producción. También la minería presenta similares características para el área caribeña, en particular, Jamaica, Surinam y Guyana son los tres principales productores de la región.

4. *Transferencia de competencias*

Tendrá lugar a favor de órganos o instituciones constituidas a partir del acuerdo y que reconoce, entre las formas principales, la delegación en forma expresa y en forma implícita. Los Estados comprometidos en un proceso de integración delegan en forma voluntaria poderes soberanos en algunas materias. En lo concerniente a las competencias transferidas, los Estados se hallan subordinados a las instituciones que se han convertido en titulares de las mismas. El Dr. Guillermo Moncayo⁹ afirmaba, respecto de la creación de las Comunidades y la transferencia de competencias, que importaban para los Estados "amputación de competencias esenciales".

⁹ MONCAYO, Guillermo R., "Esquema jurídico de las Comunidades Europeas", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, I-II, enero-junio de 1962, p. 176.

Además, se debe destacar que, en la medida en que un sistema se torne más integrado, la necesidad de transferir mayores competencias a órganos o instituciones independientes (creadas a partir del acuerdo originario o a través de modificaciones de los tratados constitutivos) deviene una necesidad para la puesta en práctica de las tareas comunes y los objetivos del bloque.

5. *Estructura formal*

Está constituida por los órganos o instituciones. La constitución de una estructura, aun con carácter rudimentario o provisional, y las facultades acordadas a los órganos o instituciones asumen notable importancia a fin de distinguir un esquema de integración regional.

6. *Etapas sucesivas para el logro de sus fines o el dinamismo del proceso*

Es característico en todo acuerdo de integración la consideración de los plazos y las etapas que se deberán superar para alcanzar los objetivos previstos. Normalmente, se incluyen fechas determinadas en la letra del tratado, es decir, los plazos estipulados dentro de los cuales los Estados deberán lograr la convergencia necesaria y las instituciones adoptar las decisiones necesarias para el paulatino logro de los objetivos planteados.

La periodicidad y la participación en las instituciones es un rasgo que denota el interés de los Estados por alcanzar los objetivos y pone en evidencia el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Tratado.

7. *Flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos originados en la dinámica de adaptación y el logro de objetivos comunes*

Aquí reside una de las claves del éxito de los procesos de integración: la posibilidad de adecuación y el acatamiento de las normas dictadas por las instituciones comunitarias o los órganos del esquema de integración. En algunos casos, como el europeo, el rol central lo ha desempeñado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su carácter de intérprete de la normativa comunitaria y, a la vez, como institución a la cual le fuera asignado el rol de órgano juzgador con capacidad de intervención en los conflictos que se suscitaban entre Estados, entre éstos e instituciones comunitarias, y entre particulares y Estados.

En el art. 1 del Protocolo de Guatemala por el cual se creó el Subsistema de Integración Económica Centroamericana, hay una referencia expresa al proceso de integración económica como "un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas". Si bien este esquema cuenta con una estructura orgánica, la flexibilidad y la gradualidad residirán fundamentalmente en las voluntades de los gobiernos para concretar los objetivos.

Es decir que la flexibilidad depende principalmente de los Estados en las etapas iniciales de la cooperación, y más aún si se trata de esquemas de integración.

En algunos esquemas de integración los Estados aceptan la existencia y delegación de competencias en instituciones u órganos a los cuales les han asignado, previa o sucesivamente, las tareas de interpretar y juzgar si las actividades de los Estados, de las propias instituciones y de las personas físicas y jurídicas se adecuan al cuadro normativo diseñado para el logro de los objetivos.

Los esquemas de integración tienen que demostrarse lo suficientemente flexibles como para hacer frente a las controversias originadas por la dinámica de adaptación en la delicada búsqueda de compatibilidad entre los intereses, necesidades y expectativas de cada país miembro y los intereses comunes o del bloque.

8. Respeto de las necesidades y aspiraciones particulares de cada Estado

Uno de los supuestos que plantea más dudas es el vinculado a la relación entre la transferencia de competencias estatales y la afectación de los intereses nacionales. Es decir, si el Estado, al resignar progresivamente en determinadas áreas competencias y soberanía a favor de las instituciones comunes, resigna, a la vez, cuestiones que responden a necesidades y aspiraciones propias, o si, por el contrario, el esquema de integración ofrece un marco ampliado en el cual se realizan en forma más acabada las pretensiones particulares estatales.

Otro aspecto que puede observarse es si la creación del esquema tiene consecuencias necesarias en el poder de negociación del país en el contexto internacional, o sea, si se potencian las posibilidades de negociación al contar con el respaldo del esquema o grupo de países integrados. En particular, para los Estados de menor peso económico y político, la inserción en esquemas de integración puede revelarse como una fuente de incremento de su capacidad de participación y negociación en los temas de la agenda internacional, al menos en el área de las relaciones económicas internacionales. Más aún si el bloque ha alcanzado el estadio de una unión aduanera o un mercado común.

9. La influencia de las decisiones políticas nacionales en los procesos de integración

Las decisiones políticas en el ámbito interno de cada Estado normalmente son fundamentales en la constitución de los procesos de integración y, en particular, pueden identificarse los apellidos de los "hacedores" políticos, es decir, de aquellas personas que, ocupando cargos políticos —a nivel nacional—, hicieron un aporte decisivo en pro de la integración regional (Adenauer, De Gásperi, Jean Monnet o Schuman en el caso de la creación de las tres Comunidades Europeas).

Pero también, en las etapas posteriores y dependiendo del método de integración seguido, es fundamental el apoyo al proceso de integración desde la esfera interna de cada Estado y en cada una de las áreas. Debe recordarse la influencia que ejerce toda

medida interna unilateral cuando los Estados colaboran en la búsqueda de un mercado integrado: puede desalentar, fortalecer o inclusive interrumpir el proceso en marcha.

En la práctica, debe existir desde el inicio la voluntad política de integrarse, más allá de las diferencias en cuanto al tratamiento de diversas cuestiones de la agenda subregional.

10. Legitimidad

En lo concerniente a la legitimidad, el politólogo francés Maurice Duverger¹⁰ sostiene: "La legitimidad del poder consiste en su conformidad con las teorías del poder aceptadas en la época, en el sistema de valores de la sociedad". El sistema de valores, en la actualidad, en la mayor parte de los países que participan en procesos de integración, se asienta en un sistema democrático, o sea, un sistema en el cual se garantice la libre elección de autoridades a través de una amplia participación de la ciudadanía y para que dicha elección sea verdaderamente libre se asegura una competencia entre los aspirantes al poder y a dirigir los destinos de un Estado.

Ésta es una característica que no aparece como una preocupación en las primeras etapas de los procesos de integración, en las cuales la iniciativa reconoce impulsos gubernamentales y, en particular, de las áreas técnicas de gobierno con escasa o nula participación de los ciudadanos en las instituciones u órganos creados. Las experiencias europea y americanas ponen en evidencia que, en el nacimiento y en las primeras etapas de los esquemas de integración, no hubo participación directa en la deliberación ni en la elección de representantes y, menos aún, en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Es decir que, conforme evolucionan, empieza a manifestarse cierta disociación y a percibirse el desconocimiento del conjunto respecto de los beneficios y las ventajas que los esquemas de integración económica pueden ofrecer a los ciudadanos. En realidad, en el origen, el impulso inicial corresponde a los gobiernos y sólo conforme la integración evoluciona, se da participación directa a asociaciones intermedias y a la ciudadanía en su conjunto.

Una de las principales críticas que se han formulado respecto de los procesos de integración en curso reside en el hecho de que son demasiadas las decisiones capaces de afectar la vida de los ciudadanos que se toman sin la debida transparencia, publicidad y participación.

En el caso europeo, el denominado "déficit democrático"¹¹ y la proximidad del

¹⁰ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Madrid, 1962, pp. 36-40. Este autor destaca la necesidad de distinguir la legalidad de la legitimidad. En su opinión, "la legalidad del poder consiste en su conformidad con el derecho positivo existente".

¹¹ En el caso europeo, el núcleo de la teoría del déficit democrático se asienta en la carencia

ciudadano a los centros de toma de decisiones han sido motivo de sucesivas disposiciones tendientes a mejorar el sistema que ya lleva más de cincuenta años de vida.

En este sentido se puede destacar la opinión vertida por el profesor de la Universidad de Estrasburgo Vlad Constantinesco¹², quien sostuvo que la Unión Europea se construyó a partir de "la visión común de ciertos intereses limitados y poco a poco, esta puesta en común de intereses ligará de manera solidaria a los gobiernos, los Estados, los pueblos puede ser un día, y vendrá el tiempo de la aparición casi mágica o espontánea de un poder político europeo, de instituciones políticas europeas".

En lo concerniente a América Latina, la participación de las personas físicas y jurídicas en los procesos de integración ha sido escasa. Si bien la integración en Latinoamérica tiene importantes fundamentos históricos, políticos y culturales, la iniciativa ha sido principalmente de naturaleza intergubernamental con algunas interacciones aisladas de relevantes grupos de la sociedad.

A juicio de autores como Vacchino¹³, "la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: cuando sólo participan los gobiernos y las tecnoestructuras el proceso se estanca y fracasa. Las uniones de países decididas en la cumbre sólo se logran mantener por la fuerza o como consecuencia de una situación hegemónica; en cambio, sostenido por la participación democrática, el proceso de integración se transforma a su vez en un factor de consolidación de los regímenes democráticos que en él participan".

Con anterioridad, en 1986, Ahmed Mahiou¹⁴ (miembro de la Comisión de Derecho Internacional) ya se había pronunciado acerca de la función de la integración

de poderes conferidos al Parlamento Europeo. Sólo con el transcurso del tiempo y con sucesivas reformas de los tratados constitutivos de la actual Unión Europea, han ido ampliándose sus facultades. Pero esta ampliación de los poderes del Parlamento no siempre ha seguido el mismo ritmo que la transferencia de competencias a las instituciones comunitarias por parte de los Estados miembros y, como consecuencia, se ha producido el mencionado déficit. En las materias de competencia exclusiva comunitaria, los parlamentos nacionales han perdido el control del Poder Ejecutivo transferido por sus gobiernos a la Comunidad, en tanto que no han cedido completamente su control al Parlamento Europeo. Esta situación tiende a ser revertida a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

¹² *Les accords de Maastricht et la Constitution de L'Union Européenne*, Actas del Coloquio del 27 de junio de 1992, organizado por la Universidad de París X Nanterre, Centro de Derecho Internacional CEDIN-PARIS X en la Sala Clemenceau del Senado, Montchrestien, París, 1992, p. 197.

¹³ VACCHINO, Juan Mario, "La dimensión institucional de la Integración Latinoamericana", en *Revista del INTAL* n° 185, BID/INTAL, Buenos Aires, diciembre de 1992, pp. 3-16.

¹⁴ En una conferencia pronunciada ante un grupo de juristas de Derecho Internacional en Ginebra, Ahmed Mahiou se expresó en los siguientes términos: "Le modèle du marché commun européen, ses techniques et mécanismes juridiques s'inscrivent dans un contexte historique, social et économique dont il ne faut pas omettre les caractéristiques et les spécificités. La CEE regroupe des

entre los países en desarrollo. Este profesor universitario había sostenido, con una visión crítica, que el esquema jurídico de la integración puede "encubrir" las fallencias democráticas y las inestabilidades intrínsecas a cada país en desarrollo que pretende integrarse.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

- Base: un tratado o acuerdo entre dos o más Estados.
- Fines: un objetivo común o un conjunto de objetivos comunes.
- Condiciones: nexos de tipo geográfico y/o social, cultural, económico y político.
- Delegación de competencias: competencias delegadas, reservadas y compartidas.
- Gradualidad: etapas sucesivas para el logro de sus fines o la fase dinámica de construcción del proceso.
- Flexibilidad y dinámica: flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos originados en la dinámica de adaptación y logro de objetivos comunes.
- Intereses nacionales: respeto de las necesidades y aspiraciones particulares de cada Estado.
- Influencia de decisiones estatales: la influencia de las decisiones políticas gubernamentales nacionales en los procesos de integración.
- Legitimidad: iniciativa gubernamental y participación ciudadana.

III. LA SUPRANACIONALIDAD

En términos generales hay dos certezas en cuanto a la definición del término supranacionalidad y a su alcance: en primer lugar, no existe una única definición de supranacionalidad y no hay acuerdo entre los internacionalistas acerca del sentido de ésta y en lo concerniente al alcance, la mayor parte de la doctrina coincide en atribuir el término casi en exclusividad al fenómeno de integración que se iniciara en Europa, en 1951, con la CECA.

En este sentido, manifiesta Medina¹⁵ que "esta expresión indica la facultad de las Comunidades de dirigir normas generales y decisiones particulares obligatorias a los súbditos de los Estados miembros. Por su parte, los nacionales de los Estados miem-

nations anciennes, constituées et stabilisées depuis longtemps; ces nations sont organisées en Etats solides dont la légitimité n'est sérieusement contestée par personne. Le marché commun des pays en développement tend généralement à regrouper des jeunes états dont les fondements ne sont pas sûrs et qui ne sont pas toujours des nations, car l'unité du territoire et des populations est très fragile; le manteau juridique de l'intégration risque d'être l'addition d'instabilités propres à chaque pays...", en "La place du droit dans la coopération sud-sud", en *Rivista La Comunità Internazionale*, 1986.

¹⁵ MEDINA, *Las organizaciones...* cit., p. 151.

bros pueden acudir a las instituciones comunitarias para exigir el reconocimiento de sus derechos subjetivos e intereses jurídicamente protegidos no sólo frente a instituciones comunitarias, sino también frente a particulares y órganos estatales”.

En forma coincidente, Buerghenthal¹⁶ afirma que “el concepto de organizaciones supranacionales cobró importancia práctica en 1952, al entrar en vigencia el tratado constituyente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la cual utiliza ese término”, y más adelante insiste: “Aunque los internacionalistas no se han puesto de acuerdo en una definición precisa de las organizaciones supranacionales, este término es frecuentemente utilizado en referencia con las Comunidades Europeas. (En realidad, a menudo se sostiene que las Comunidades Europeas son las únicas organizaciones supranacionales actualmente en existencia)”.

Se puede afirmar, entonces, que los elementos que ponen en evidencia a una organización de carácter supranacional son:

- las organizaciones supranacionales gozan de una mayor autoridad gubernamental y poderes legislativos en relación con sus Estados miembros;
- la autoridad que tiene la organización para hacer que su derecho sea directamente aplicable a los nacionales de sus Estados miembros, sin requerir la adopción de medidas nacionales por parte de los Estados;
- la noción de supranacionalidad y la aplicación de este concepto aparecen, en el inicio del proceso de integración, limitados a determinados sectores. Al menos si se está en presencia de características supranacionales insertas en modelos de integración de carácter funcionalista. Por ejemplo, en el ámbito de la política agrícola común, la acción de la CE tiene rasgos de supranacionalidad.

Una cuestión importante consiste en dilucidar si supranacionalidad y supraestatalidad son dos denominaciones que pueden ser aplicadas indistintamente para caracterizar un mismo fenómeno.

Así, en el ámbito comunitario europeo el término utilizado en forma recurrente es “supranacionalidad”.

Inclusive en Latinoamérica, la Constitución de la República del Paraguay de 1992 admitió en el art. 145 la existencia de un orden jurídico supranacional.

Sin embargo, la Constitución de la República Argentina introduce en el art. 75, inc. 24, el término distinto para referirse a los tratados de integración que deleguen jurisdicción y competencias a “organizaciones supraestatales”.

De allí que cabe interrogarse si supranacionalidad y supraestatalidad coinciden en el significado y en el alcance que a cada término es atribuido.

¹⁶ BUERGENTHAL, THOMAS, y OTROS, *Manual de Derecho Internacional Público*, FCE, México, 1994, pp. 49 y 50.

En principio, muchos doctrinarios del derecho político y del derecho internacional coinciden en sostener la distinción entre “Estado” y “Nación”. En consecuencia, mientras que el Estado es definido como “una entidad política y siempre una realidad existente”, de la Nación se afirma que, si carece de territorio o de poder público, “se limita a una aspiración”¹⁷.

En realidad, en el campo del derecho internacional se planteó si la aplicación de esta denominación es correcta. Jeremías Bentham, en 1789, utilizó los términos “international law”, traducidos luego como “derecho internacional”, para denominar la disciplina que regulaba las relaciones entre los Estados. Los profesores argentinos Moncayo, Gutiérrez Posse y Vinuesa han manifestado que “Derecho Internacional no quiere decir, sin embargo, derecho entre naciones –nación en sentido político-social– sino que alude, básicamente, al derecho entre Estados; por lo tanto, se ha sostenido que sería más correcto hablar de derecho interestatal que de derecho internacional”¹⁸.

Ahora bien, en cuanto a la utilización del vocablo supranacionalidad, la mayor parte de los internacionalistas¹⁹ y doctrinarios de la ciencia política²⁰ utilizan el término supranacional atribuyéndolo a las organizaciones internacionales de integración y, en particular, aplicándolo al ejemplo de las Comunidades Europeas. Y por vez primera se utilizó el término supranacional en el art. 9, punto 2, al referirse a la alta autoridad, en el Tratado de París por el cual se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Cabe destacar que en los Tratados de Roma, en el año 1957, se evitó la utilización del término y, aún más, fue suprimido del art. 9, punto 2, del Tratado de París.

En realidad, sería mucho más correcta la referencia con el término de supraestatalidad si se pretende dar preeminencia al interés comunitario respecto de los intereses de cada Estado. Porque en este supuesto las restricciones –limitaciones o pérdidas– operarían sobre la soberanía de los Estados. En realidad, la supranacionalidad como ha sido empleada en el ámbito de las Comunidades Europeas hasta el presente no ha implicado pérdida de la nacionalidad ni pérdida de pertenencia ni de identidad. Las restricciones han operado sobre el Estado y no sobre la Nación. En 1992, en el

¹⁷ PODESTÁ COSTA y RUDA, *Derecho...* cit., p. 59.

¹⁸ MONCAYO, G.; VINUESA, R., y GUTIÉRREZ POSSE, H., *Derecho Internacional Público*, t. I, Víctor P. de Zavallá, Buenos Aires, 1977, p. 17. Sin embargo, ROUSSEAU, Charles, *Droit International Public*, t. II, *Les sujets de Droit*, Sirey, París, 1974, texto original en francés, prefiere la denominación “colectividades interestatales” o “colectividades estatales de estructura compleja” (p. 89 y ss. y 172 y ss.).

¹⁹ BROTONS, R., cit., p. 151; DIEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 47; PASTOR RIDRUEJO, op. cit., p. 701.

²⁰ LÓPEZ, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, vol. I, Depalma, 1983, p. 362.

ámbito de la entonces Europa de los 12, se realizó una encuesta²¹ para conocer si los ciudadanos europeos consideraban que la Unión Europea implicaba desaparición de la identidad nacional o si era posible la coexistencia de la identidad nacional y la identidad europea. El 62% de los ciudadanos sostuvieron que era posible afirmar la identidad europea sin sacrificar la identidad nacional y el 23% aceptaron la desaparición de la identidad nacional en beneficio de un sentimiento de identidad europea.

En síntesis, *supranacionalidad* y *supraestatalidad* tienen alcances distintos. La naturaleza del esquema de integración guarda estrecha relación con el método seguido en la construcción del proceso.

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

La propuesta de criterios de clasificación de los esquemas de integración intenta atender a la heterogeneidad y a su significativa presencia en el contexto internacional. Además, pretende ser un elemento de utilidad para el análisis de cada proceso a la luz del parámetro elegido en cada forma de clasificación.

La técnica empleada consiste, en primer término, en un análisis del parámetro o criterio y luego en la clasificación propuesta.

Se proponen dos clasificaciones que parten de dos criterios no tradicionales para la consideración de los esquemas de integración.

CLASIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

Los esquemas de integración se clasifican de acuerdo a dos criterios:

- 1) La tendencia: cooperación, federalismo, funcionalismo.
- 2) El nivel de participación de los ciudadanos: vertical y horizontal

1. Primera clasificación

El parámetro de clasificación es la tendencia que prima en el esquema de integración, en cuanto a la delegación de competencias por parte de los Estados miembros de acuerdo a las funciones acordadas al esquema de integración y, en particular, a la estructura jurídico-institucional creada.

Así, aplicando los criterios fundamentales que sirven para distinguir uno de otro modelo, conforme a la evolución histórica que han tenido en la experiencia de integra-

²¹ Los resultados de la encuesta país por país pueden examinarse en la publicación oficial de las Comunidades Europeas, *La Europa de los Ciudadanos*, realizada por Pascal Fontaine, Luxemburgo, 1994, p. 16. Entre los ciudadanos del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se registró el mayor porcentaje de opinión en el sentido de la desaparición de la identidad nacional.

ción europea (véase el capítulo sobre Unión Europea, integrante de este mismo texto) se puede establecer la siguiente distinción:

– *Cooperación intergubernamental*: aquellos modelos en los cuales la delegación de competencias en instituciones comunes es prácticamente inexistente. La regla para la toma de decisiones es el consenso o la unanimidad, lo que, al preservar el rol preponderante de los Estados, acerca más a la noción de organización internacional clásica. Desde el punto de vista de la integración, constituye una etapa primaria o embrionaria, normalmente característica de aquellos Estados más aferrados a concepciones más absolutas de soberanía, o bien donde la expectativa de reciprocidad de obtener conductas similares por parte de otros Estados es muy baja. Ejemplos: el NAFTA, las formas de asociación desarrolladas en Asia-Pacífico.

– *Federalista*: la tendencia federalista no se ha concretado hasta la actualidad. Los antecedentes de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Europea Política (CEP) son los más próximos, al menos en la teoría. De hecho, la realización conforme a este modelo implicaría una subordinación muy importante de los Estados nacionales a una nueva forma de ejercicio y monopolio de poder. En consecuencia, significaría una revisión de las teorías acerca del Estado, de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

– *Funcionalista*: la corriente exige a los Estados una delegación de competencias a favor de instituciones comunes, pero según un criterio establecido en el derecho originario de distribución de competencias (competencias reservadas, delegadas y concurrentes). En la toma de decisiones, la unanimidad cede paso a las votaciones por mayoría, adoptándose –en algunos casos– criterios de calificación o ponderación del voto.

Es la técnica de integración seguida en el proceso de construcción de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, es necesario destacar que estas tres técnicas no han sido empleadas en forma pura, han sido utilizadas por los Estados en forma distinta dependiendo de los objetivos de cada proceso de integración y de las exigencias internas de cada Estado. Así, en el ámbito comunitario europeo, por cuanto concierne a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en ámbitos de justicia y asuntos de interior, se privilegia la cooperación intergubernamental, la unión monetaria, una vez alcanzado el estadio de la sustitución de las monedas nacionales por el euro, es la expresión federalista más acabada en términos de integración económica. En otros sectores, como medio ambiente, investigación y desarrollo, telecomunicaciones, es más clara la tendencia funcionalista.

En el caso del Mercosur, aparecen claras las demostraciones de prácticas conforme a la cooperación intergubernamental con sólo atisbos de criterios funcionalistas en lo concerniente a proyectos aislados de integración física.

Primer criterio de clasificación:

La tendencia que prima en el proceso de integración

- *Cooperación intergubernamental*
- *Federalismo*
- *Funcionalismo*

2. Segunda clasificación

El parámetro de clasificación es la observación del grado de participación de los ciudadanos en las instituciones u órganos encargados de la elaboración de las normas y en los recursos acordados para garantizar el acceso directo al mecanismo de solución de controversias.

Pueden distinguirse dos grandes grupos: los procesos de naturaleza verticalista —en sus variantes: rígido, intermedio y atenuado—, y aquellos de naturaleza horizontal.

Naturaleza verticalista

a) *Verticalismo rígido*: gran déficit, sin participación de los ciudadanos el proceso de integración aparece como obra de los gobiernos, ajeno a los ciudadanos (es decir, con escasa o nula participación de éstos) sea en la propuesta como en la adopción de decisiones. Las instituciones obran sin ninguna participación de los ciudadanos. Los ciudadanos son sujetos pasivos, que gozan de derechos y deberes que en la mayoría de los casos desconocen. La mayor parte de los esquemas de integración han nacido a partir de iniciativas gubernamentales ejecutadas por un grupo de tecnócratas (CECA, CEE, EURATOM hasta 1979; el MERCOSUR; la ASEAN; la APEC; la Comunidad Andina de Naciones, el NAFTA).

b) *Verticalismo intermedio*: a pesar de subsistir la escasa presencia de las personas jurídicas y físicas, en las instituciones con poder decisorio del proceso de integración, tienen participación directa a través de instituciones intermedias integradas por ellos o representantes libremente elegidos. En general, estas instituciones cumplen tareas de consulta y asesoramiento. En el ámbito europeo, por ejemplo: los Comités, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones. En el Mercosur, a partir del Protocolo de Ouro Preto, el Foro Económico y Social.

c) *Verticalismo atenuado*: el reconocimiento expreso de derechos en los tratados y la elección directa de representantes con capacidad de participar en el proceso de elaboración y toma de decisiones. En el caso comunitario europeo, los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos e introducidos en la letra del Tratado de la CE después de la reforma de Maastricht: el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales; la protección diplomática y consular de otro Estado miembro en el territorio de un tercer Estado; el derecho a peticionar ante el Parlamento Europeo y presentar reclamaciones ante el defensor del Pueblo. Un paso fundamental fue dado en 1979 con la realización de la primera elección directa de eurodiputados para

ocupar bancas en el Parlamento Europeo y con la gradual y paulatina ampliación de las facultades de esta institución en el procedimiento de toma de decisiones y en las facultades de control que se le reconocen respecto de otras instituciones típicamente comunitarias (derecho de investidura y moción de censura del Parlamento respecto de la Comisión de la Unión Europea).

Naturaleza horizontal

Supone la libre elección de representantes y la más amplia participación de los ciudadanos en todas las instancias del proceso de integración. Amplios criterios de participación, transparencia en los procedimientos, control recíproco entre las instituciones y publicidad de los actos son requisitos indispensables en cualquier proceso de integración de naturaleza horizontal.

Los requisitos mencionados han constituido el reclamo más frecuente de los ciudadanos respecto de las instituciones u órganos de los procesos de integración. Muy lejos de alcanzar una plena satisfacción.

Corresponde a la naturaleza horizontal del proceso la posibilidad de reclamar, reconocida a los ciudadanos ante los órganos judiciales previstos en el esquema. En el caso comunitario europeo, esta facultad ha sido reconocida desde los inicios del proceso, con el principio del efecto directo y los recursos judiciales previstos para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el Mercosur existe un atisbo de la naturaleza horizontal a partir de las normas de los Protocolos de Brasilia, Ouro Preto y Olivos. En particular, con las normas referidas a los recursos de los particulares, pero que sólo son admitidos a nivel nacional pues luego dependen de la discrecionalidad de la sección nacional en aceptarlos para continuar con las distintas fases del procedimiento de solución de controversias, o bien desestimarlos.

En síntesis:

CLASIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

1. Según la tendencia que prima en el esquema en cuanto a la delegación de competencias:
 - *Cooperación intergubernamental*
 - *Federalismo*
 - *Funcionalismo*
2. Según la posibilidad de participación del ciudadano en la toma de decisiones y en la observancia y aplicación de las normas
 - *Verticalismo (rígido, moderado o intermedio, atenuado)*
 - *Horizontal*