

EL PAPEL DEL DERECHO EN UN PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA

Trabajo preparado por el INTAL para la IIª Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales.

I. El proceso de integración económica en América Latina requiere un encuadramiento jurídico que regule su desarrollo. Por ello, el hombre de Estado, el técnico, el universitario, se plantean junto a su problemática socio-económica y política, la problemática jurídica de la integración.

En tal sentido, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), auna a sus objetivos de investigación, docencia y asesoramiento en el campo económico, político y social, el estudio y la enseñanza de los diversos aspectos jurídicos del proceso de integración regional.

Como aporte a esta Segunda Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales deseamos efectuar algunas referencias sobre el derecho de la integración en general, su manifestación concreta en el derecho comunitario europeo, y en particular sobre la función del derecho en el proceso de integración económica de América Latina. Quisiéramos resaltar asimismo algunos de los aspectos más importantes de la ac-

tual problemática jurídica en la integración de nuestra región (*).

II. 1) Los instrumentos y los caracteres de un proceso de integración de Estados estarán en relación con las metas fijadas para él mismo, o en otros términos, con el grado de integración que se desee alcanzar. Analizaremos esta correlación en casos concretos y contemporáneos.

(a) La integración de Estados puede limitarse a aspectos determinados de sus relaciones comerciales, y la meta final ser entonces la constitución entre ellos de una Zona de Libre Comercio.

El interés común de los Estados participantes será incrementar su comercio recíproco por medio de la eliminación de trabas aduaneras y medidas de efectos equivalentes impuestas a la circulación de mercaderías. Un mecanismo institucional simple, en el cual los Estados expresan por igual su voluntad, será suficiente para coordinar las medidas necesarias al logro de los objetivos fijados.

(*) Con ciertas modificaciones este trabajo fue publicado asimismo como prólogo a la primera edición en español del libro de Nicola Catalano "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas" - Buenos Aires - INTAL - 1966. Las citas al libro del profesor Catalano, se refieren a la segunda edición en francés (París, 1965).

El interés común es definido e interpretado por los Estados, quienes no transfieren competencias especiales y autónomas a los órganos creados.

En este proceso, la voluntad de los Estados reviste forma jurídica a través de actos internacionales de tipo clásico. Instrumento de base es un tratado internacional que fija los objetivos y procedimientos del proceso, y establece el mecanismo institucional. Las decisiones de los órganos sobre materias importantes son formuladas por la unanimidad de los Estados en ellos representados. Y si bien en otros casos las resoluciones pueden ser aprobadas por mayoría, en ningún caso en cambio, se puede aplicar una decisión contra la voluntad de un Estado miembro.

Dicho en otros términos, el derecho de la integración en un proceso como el descrito es dictado por los Estados participantes, quienes además lo interpretarán y aplicarán.

La función del derecho en este tipo de proceso es fundamentalmente formalizar un acuerdo de base entre Estados soberanos, por el que se planifica un proceso de alcance limitado, se fijan las condiciones y plazos en que se implementará este acuerdo, y se establece en las reglas por las que eventualmente se modificará el acuerdo o dejará de tener efecto para alguno o todos los Estados participantes.

Este caso descrito corresponde en la realidad al proceso establecido por siete países europeos en el cuadro de la Asociación Europea de Libre Comercio.

(b) La integración multinacional puede también perseguir objetivos más ambiciosos, como el establecimiento de un solo espacio económico entre los Estados preexistentes, integrando en sistemas plurinacionales los sistemas nacionales, políticos, económicos, culturales y jurídicos, de los cuales se parte.

Para ello el proceso puede estar dirigido, en una primera etapa, a la creación gradual de una comunidad económica en la que circulen libremente mercaderías y factores de producción, se establece una barrera aduanera común, además, de políticas comunes en sectores especiales de la economía, y se armonizan las políticas económicas y sociales de los Estados participantes.

La integración se basará en una comunidad de intereses, para cuya satisfacción se fijan objetivos y medios. Se crea un mecanismo institucional en el que los órganos que interpretan el interés de los Estados coexisten con órganos autónomos, cuya misión es interpretar el interés común para la adopción de las decisiones.

En este tipo de proceso, los Estados transfieren parte de sus competencias para formular normas jurídicas en materias especialmente determinadas, a favor de las instituciones creadas. Los Estados ceden así el monopolio para dictar el derecho aplicable en sus territorios.

Dicha transferencia será el resultado de un acto de voluntad soberana de cada Estado participante, formalizado en un tratado internacional que será, al mismo tiempo, el tratado-constitución de la comunidad económica en formación.

Pero no sólo se atribuye a las instituciones comunes un poder normativo, sino que se refuerza el carácter obligatorio de cierto tipo de actos jurídicos por ellas formulados. Dichos actos serán directamente aplicables en el territorio de los Estados miembros. Estos se comprometen a ejecutar dichos actos por medio de su poder coercitivo. Se crea de tal manera una relación de inmediatez entre los órganos comunes y los ciudadanos de los países miembros, la cual tiene consecuencias jurídicas de importancia.

Finalmente, este derecho de integración dictado por instituciones comunitarias y aplicado por órganos estatales puestos así al servicio del interés comunitario, será interpretado en última instancia no por órganos jurisdiccionales de los Estados, sino por un órgano jurisdiccional comunitario autónomo. Los Estados nacionales participantes en un proceso de integración de este tipo ceden en estos casos la exclusividad de la interpretación del derecho aplicable en su territorio, y la transfieren a un órgano comunitario, en cuya formación participan.

El predominio del derecho en un proceso de integración como el descrito constituye la garantía del cumplimiento de la voluntad común de los Estados, y un factor de orden y de seguridad para los Estados participantes en cuanto a la realización de una distribución justa de las cargas y beneficios de la integración.

La forma de integración esbozada corresponde a la que se realiza en la actualidad en Europa entre los seis Estados componentes de las Comunidades europeas.

(c) En otros casos el proceso de integración puede estar orientado en una primera etapa al logro de metas limitadas, por ejemplo, la constitución de una zona de libre comercio. Sin embargo, se delinean en esta primera etapa los instrumentos para lograr en etapas posteriores metas de una más intensa integración aún no fijadas en forma precisa. Se establecen así los elementos necesarios para la posterior constitución de una unión aduanera y de una comunidad económica.

Los Estados participantes tienen intereses comunes que los impulsan a buscar metas más ambiciosas que las fijadas "ab initio". Pero la realidad económica o política de la que parten les impone cautela en la evolución del proceso.

Esta situación se plantea cuando los Estados participantes presentan acentuadas diferencias en sus estructuras y desarrollo económico y social, y en general se encuentran en vías de desarrollo industrial.

El proceso de integración debe ser orientado en este caso, no sólo hacia la integración de espacios y de sistemas sino hacia la creación de las condiciones de desarrollo económico y social armónico de toda la región. Los objetivos de integración y desarrollo se complementan, y los medios a utilizar en el logro de estos objetivos deben adaptarse a ambos.

Si en la primera etapa del proceso las instituciones de integración que se crean pueden adaptarse a los objetivos de corto plazo —por ejemplo, crear las condiciones para un proceso de integración más evolucionado—, en una etapa posterior estas instituciones deberán ser suficientemente fuertes y con amplias competencias como para encauzar el doble proceso de integración y de desarrollo que se intenta. La contradicción básica entre el nacionalismo propio de los países no desarrollados económicamente, y las exigencias de un proceso de integración que implica la superación de la idea de la autosuficiencia del Estado-nación puede ser así, un obstáculo en las integraciones de áreas subdesarrolladas.

En un proceso de integración de este tipo, el derecho debe ser un instrumento para la realización de los objetivos perseguidos, y fundamentalmente, debe constituir la garantía de la distribución equitativa de los beneficios del proceso. De lo contrario el desequilibrio económico de una región con las características citadas puede jugar como factor distorsionador en todo el proceso, pues los Estados con economías más desarrolladas absorberían los beneficios que se alcanzaran con la integración del espacio económico y la apertura de los

mercados. Por ello, un tratado de integración en un área en desarrollo debe planear la evolución del proceso de integración a efectos de asegurar un crecimiento económico equilibrado en toda la región.

Este tipo de integración corresponde a la iniciada en América Latina a través de la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y del Mercado Común Centroamericano.

La ALALC, creada por el Tratado de Montevideo, tiene como meta inmediata la constitución de una zona de libre comercio entre sus Estados Miembros.

Pero el objetivo a largo plazo, delineado en el Tratado y precisado en posteriores resoluciones de las Conferencias de Partes Contratantes, es la integración gradual de las economías latinoamericanas a través de la instauración de un mercado común, y la coordinación de las políticas económicas de los Estados. O sea, lo que se persigue en la creación de una comunidad económica.

La estructura institucional de la ALALC corresponde en gran medida a la meta inmediata que persigue la Asociación. Los Estados miembros definen soberanamente el interés común sobre el cual basan su acción, y lo interpretan por unanimidad en órganos internacionales del tipo clásico. Los Estados formulan el derecho de la Asociación, lo aplican e interpretan. No se crea una relación directa entre la Asociación y sus órganos con las personas físicas y jurídicas de cada Estado miembro.

Por su parte, el proceso de integración centroamericana es un proceso complejo, comercial, económico y político al mismo tiempo, que tiende en realidad a reintegrar Estados que conocieron un período de unidad relativamente reciente. Este factor histórico lo distingue en cierta medida del

proceso de integración iniciado a través de la ALALC. Igualmente, el grado de avance alcanzado en el proceso de integración centroamericana es sensiblemente superior del resto de América Latina.

En efecto, si bien los objetivos de la integración centroamericana no han sido sistemáticamente definidos, junto a la constitución de una zona de libre comercio, se han establecido los elementos principales tendientes a constituir una unión aduanera, un mercado común y una comunidad económica.

En lo fundamental, la estructura institucional de la integración centroamericana es de carácter clásico, en cuanto las decisiones principales dependen en gran medida de la voluntad unánime de los Estados nacionales. El interés común es definido e interpretado por el conjunto de los Estados. Sin embargo, se ha delineado un complejo de órganos de carácter técnico, constituidos por funcionarios independientes de los Estados y que en cierta medida tienden a influir sobre la interpretación del interés común de la integración centroamericana.

Las normas jurídicas de integración son dictadas, aplicadas e interpretadas por los Estados miembros. Tampoco en este caso se produce una relación inmediata entre los órganos de integración y los ciudadanos de los Estados miembros. Como en el caso de la ALALC, la integración centroamericana tiene como meta producir el desarrollo económico y social, y ambas se distinguen así de los procesos de integración entre economías altamente desarrolladas.

2) En principio, en los distintos tipos de procesos de integración descritos, los mecanismos institucionales y las formas jurídicas corresponden a las metas perseguidas.

De tipo clásico en el caso de una

zona de libre comercio, las instituciones tienden a adquirir autonomía y mayores competencias a medida que se avanza en la escala de intensidad de un proceso de integración. Las fórmulas jurídicas e institucionales de tipo comunitario tal como se presentan en las Comunidades europeas, son actualmente las más evolucionadas. En una etapa más avanzada de la integración europea, y sobre todo cuando se encare finalmente la integración política, se requerirán las instituciones y fórmulas jurídicas propias de una Federación de Estados.

Es preciso señalar, sin embargo, que no siempre se observa una correspondencia exacta de los mecanismos institucionales y las fórmulas jurídicas con las metas de un proceso de integración. Una excepción típica la constituye el Benelux, que a pesar de tener como meta la constitución de una Unión económica, no ha adoptado estructuras jurídicas ni institucionales del tipo comunitario. Como en el caso de una zona de libre comercio, los órganos de la Unión se dirigen a los ciudadanos de los Estados miembros, solamente a través de los órganos estatales nacionales respectivos. No existe entre ellos relación de inmediatez. La fórmula de la cooperación intergubernamental directa fue preferida a la fórmula comunitaria luego de una experiencia de varios años en la que se demostró que la primera fórmula era suficiente teniendo en cuenta que se trataba de una unión de solamente tres Estados, de pequeña dimensión y contigüidad geográfica, y cuyos centros administrativos están prácticamente uno al lado del otro. Por ello puede decirse que una situación excepcional impulsó a los tres gobiernos a adoptar una fórmula diferente a la que habían adoptado para la constitución de la Comunidad económica europea de la cual también forman parte.

Tampoco se observa una correspondencia acertada entre las metas

de los procesos de integración en América Latina y sus fórmulas jurídicas e institucionales, especialmente si se tiene en cuenta la necesidad de encarar al mismo tiempo los procesos de integración y de desarrollo. En el caso de la ALALC, es necesario tener en cuenta que aún no se han delineado con precisión las metas a alcanzar en etapas posteriores a la actual. La forma excesivamente pragmática en que se ha desenvuelto el proceso de integración en Centroamérica, explica cierta falta de sistematización en las metas perseguidas y de los instrumentos puestos al servicio de aquéllas. Sin embargo, la dimensión del espacio a integrar, la vecindad de los centros nacionales de decisión y circunstancias históricas particulares de este proceso de integración, lo asemeja en cierta medida a una integración tipo Benelux, más que al modelo de integración de un gran espacio correspondiente a las Comunidades europeas, al de ALALC o al de América Latina en su conjunto.

Desde un punto de vista institucional y jurídico, y en relación con la naturaleza jurídica de la asociación que se crea para llevar a cabo un proceso de integración, las diferencias más importantes en las distintas formas de procesos de integración aparecen cuando se intenta determinar en un caso y en otro, quien define e interpreta el interés común de los participantes en el proceso, y quien dicta, aplica e interpreta el derecho. En un primer caso, y como hemos visto anteriormente, serán los Estados los que mantendrán todas sus competencias para definir e interpretar sus intereses comunes, así como el monopolio en la elaboración, aplicación e interpretación del derecho que regule sus relaciones. Es la circunstancia de una simple zona de libre comercio, y corresponde al esquema de cooperación intergubernamental común en las organizaciones internacionales contemporáneas. En un segundo caso, y con distinta in-

tensidad, estas funciones comienzan a ser transferidas a órganos comunes y autónomos. Surgen estructuras de tipo comunitario como las existentes en el proceso de integración europea. Estas diferencias resultan de la adaptación de la estructura jurídica y de las instituciones a las metas perseguidas y al carácter operativo de ambas. La adopción de una u otra fórmula institucional y jurídica se hará teniendo en cuenta el tipo de instrumento adecuado para obtener tal o cual meta.

Pero si bien existen entre los tipos de proceso de integración estudiados las diferencias recién apuntadas y que derivan de sus metas finales y de la realidad económica de la que se parte, todos ellos tienen un común denominador que permite considerarlos como sub-tipos de un tipo especial de proceso de integración que llamaremos "proceso de integración voluntario y de derecho", y que también ha sido denominado proceso de unidad por "mutuo consentimiento". Como tal se opone al proceso de integración hegemónica o por la fuerza, que históricamente corresponde a los procesos de constitución de imperios plurinacionales, tal como el de Napoleón I, o a la expansión de Hitler y su concepción de la "Nueva Europa", o quizás, al período staliniano del Comecón.

¿Qué caracteriza un proceso de integración voluntario y de Derecho? Como proceso "voluntario", deberá ser el resultado de la libre concertación de los intereses de las fuerzas que lo impulsan y orientan. En una situación ideal, tal proceso de integración será el producto de la concertación de todas las fuerzas económicas y sociales del área a integrar. Lo mínimo es que sea el resultado de la concertación de los órganos que expresan normalmente la voluntad de los Estados.

Para ello, lo esencial es la institucionalización de mecanismos de concertación por medio de los cuales se formulen las decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos fijados. Si el proceso se limita a crear una zona de libre comercio, puede ser suficiente un mecanismo de concertación de voluntades de órganos estatales. Lo apropiado sería un órgano internacional en el que se concrete la cooperación intergubernamental. Pero si lo que se quiere es una verdadera integración de espacios y sistemas, el mecanismo institucional deberá estar dirigido a concertar los intereses estatales, los de las fuerzas socio-económicas actuantes en la región, y los intereses del conjunto del área a integrar, tal como pueden ser interpretados por órganos autónomos.

La concertación de las voluntades estatales y de las fuerzas económicas y sociales de una región a integrar, estará basada en la existencia de intereses comunes a todas ellas. La necesidad de satisfacer estos intereses comunes y concretos permitirá desarrollar un complejo de solidaridades de hecho que será la esencia de la irreversibilidad del proceso de integración.

Como "proceso de Derecho", deberá ser el resultado del predominio de las normas jurídicas que encuadran el juego de las fuerzas participantes en el proceso. Es decir, se supone la existencia de un orden jurídico; y, como en todo Estado de Derecho, las normas jurídicas deberán fijar efectivamente el marco para la acción de los sujetos del proceso, y limitar las competencias de los órganos comunes creados.

El derecho de la integración será así la garantía del cumplimiento de las voluntades libremente concertadas de los sujetos del proceso. Ya sea en el tratado de base que crea el marco general del proceso, o en los

actos jurídicos dictados en su conformidad, el derecho de la integración es el resultado de la traducción en fórmulas jurídicas de las voluntades concertadas.

La clave de un proceso de este tipo, es la aceptación de reglas comunes dictadas a partir de perspectivas comunes y sobre la existencia de intereses comunes. El derecho es así el elemento unificador por excelencia, tal como en un proceso de integración hegemónica lo es la fuerza. La experiencia histórica ha contrapuesto ambos instrumentos de unificación, y en Europa en particular parece consagrar el fracaso de la fuerza como elemento de unificación. Hallstein ha afirmado recientemente que "ninguna compulsión puede obligar a realizar la unidad; pero sí el derecho, orden jurídico común que reposa sobre un acto de compromiso personal consentido por los pueblos de Europa. Solamente la unidad requerida por todos y jurídicamente garantizada, tiene posibilidades de durar".

Un proceso de integración voluntario y de derecho se perfecciona cuando al mecanismo de concertación y de decisión, se le añade un mecanismo jurisdiccional que controle la legalidad de los actos jurídicos dictados e intérprete en última instancia las normas jurídicas de integración.

La primacía del Derecho en las relaciones de fuerzas dentro del esquema de integración, debe ser completada con la primacía del derecho de integración sobre el derecho interno de los Estados miembros. Al menos ello es fundamental cuando las metas fijadas corresponden a la creación de una Comunidad económica y eventualmente política. Como señaló la Comisión de la CEE, en el caso de la integración europea, la primacía del derecho comunitario no es una simple cuestión teórica, sino una cuestión vital, de "existencia". En ello reside

la viabilidad misma del Derecho como instrumento de integración.

Pero una integración será realmente de Derecho cuando, por un lado, haya una relación efectiva entre la estructura normativa y la realidad socio-económica que regula, y por el otro, cuando la conducta de los sujetos del proceso de integración se conforme realmente a las normas jurídicas previstas. Esta última condición dependerá en parte de la primera.

En efecto, un ordenamiento jurídico utópico, que pierda contacto con la realidad que regula carecerá de validez social. Así, el éxito del derecho de integración dependerá del pragmatismo de quienes lo formulen, los cuales deberán tener en cuenta que todo proceso debe basarse en una comunidad de intereses de contenido fundamentalmente económico, y asimismo dependerá del hecho de que en su formulación participen directamente todos los sujetos que hayan de cumplir ese Derecho.

El cumplimiento de las normas jurídicas de integración dependerá asimismo del lugar que la idea del respeto efectivo a las normas jurídicas positivas, ocupe en la escala de valores de los pueblos del área a integrar. La aceptación del cumplimiento del derecho, no tanto por la fuerza que en determinado momento puede respaldarlo, sino fundamentalmente por las ventajas que ello implica en el normal desenvolvimiento de las relaciones sociales, estará así en directa relación con el nivel cultural de los pueblos a integrar.

En otro plano, puede decirse que el derecho de la integración debe ser una garantía de que los beneficios del proceso de integración serán distribuidos equitativamente entre todos los participantes y que no predominarán los intereses de los Estados más fuertes. He aquí la gran distancia que media entre integración de Derecho e integración por la fuerza,

en la cual el Estado que posea la fuerza mayor inclinará a su favor la distribución de los beneficios de la integración. En otros términos, puede decirse que el cumplimiento del derecho de integración resultante del consenso de las fuerzas participantes en el proceso constituirá un factor de equilibrio entre Estados de distinta dimensión y capacidad económica.

Si la idea que la integración debe beneficiar equitativamente a todos los Estados participantes en el proceso, es generalmente aceptada, resulta asimismo necesario precisar que un proceso de integración debe estar dirigido a beneficiar a todos los sectores sociales de cada uno de los Estados participantes. Esta idea es esencial en una integración por el consenso, y el derecho de integración debe ser el instrumento para esa justa distribución de cargas y beneficios del proceso entre todos los grupos sociales.

Además, en un proceso de integración voluntaria y de derecho, el derecho de integración que se ajuste a esa función esencial señalada en los dos párrafos precedentes, será un elemento de legitimación de las decisiones de los órganos de integración, al contribuir a formar el consenso sobre dichas decisiones. Puede afirmarse que los actos de los órganos de integración se legitimarán, por un lado por el consenso de los sujetos del proceso que directa o indirectamente concurren a la formulación de las decisiones, y por el otro, por su adaptación a las normas jurídicas de integración previamente formuladas y aceptadas por los mismos sujetos.

Un acto de un órgano de integración, será legítimo, si es consentido por los sujetos a quienes se les aplica y que, de una forma u otra, concurren a su formulación. Los sujetos

consentirán el acto si responde a sus intereses comunes y si es justo en su finalidad. El acto será justo en la medida en que se inscriba en un contexto de distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso entre todos los sujetos. El otro elemento de legitimidad será dado por la legalidad formal y material del acto. Es decir, su adecuación, tanto en el procedimiento de elaboración como en su contenido, a normas preexistentes y consentidas.

Otro elemento caracterizador de la integración voluntaria y de derecho, que debe ser señalado para completar el concepto, es el de ser una integración planeada.

Al respecto, se parte de la base de que un proceso de integración constituye un fenómeno necesariamente complejo, en el cual deben conciliarse múltiples intereses nacionales y regionales que pueden resultar contradictorios. De su complejidad y magnitud surge la necesidad de una aproximación gradual a las metas fijadas. Por ello, la integración no puede ser el resultado de acciones incoherentes y aisladas, sino que exige una acción sistemática y planeada.

En el caso de la integración europea, se observa que el tratado de la CEE responde a esta idea de integración planeada. Es la formulación jurídica del plan de integración de la Europa de los seis. Forma un todo coherente y sistemático orientado a la realización de metas concretas.

No se observa algo similar en los procesos de integración latinoamericana, los cuales, hasta el momento han carecido de una planificación en el sentido apuntado.

III. 1) El derecho comunitario europeo es una variedad del derecho de integración, que corresponde a una forma particular de proceso de integración y a la realidad socio-económica.

mica especial de países industrializados con alto grado de integración social interna.

El proceso de integración europea y su ordenamiento jurídico puede ser considerado como el que ha alcanzado mayor grado de desarrollo y perfeccionamiento, y el que más se acerca en la realidad a un tipo ideal de proceso de integración voluntario y de derecho.

Como todo proceso de integración, el europeo es un proceso dinámico cuyo punto de partida ha sido un acuerdo voluntario de Estados y que, a través de etapas sucesivas, podría concluir en un acuerdo de gobiernos, grupos e individuos de los Estados preexistentes, a fin de constituir una acción política definitiva bajo una de las tantas formas jurídicas de las que puede revestirse el Estado moderno. En este caso, la idea de simple cooperación internacional es superada por la meta final de integración de comunidades políticas. La cooperación internacional institucionalizada comienza y continúa como tal, salvo que un nuevo acuerdo interestatal la transforme en otro tipo de relación internacional. En cambio, este proceso de integración se inicia como cooperación internacional institucionalizada, pero desde su origen los actos del ente funcional creado están orientados a la satisfacción de la meta establecida que es la integración.

La función del derecho en este proceso de integración es la de regular las acciones de integración multinacional, fijando procedimientos, distribuyendo competencias, y creando derechos y obligaciones concretas a los actores del proceso. A pesar del carácter internacional de algunas normas jurídicas de base —carácter internacional derivado de su creación por acuerdo de voluntad soberana entre sujetos de derecho internacional—, el derecho comunitario adquiere un carácter específico otorgado

por la naturaleza del proceso regulado, que permite distinguirlo del derecho de cooperación internacional.

Es necesario enfocar el derecho comunitario como el derecho positivo interno de una comunidad económica y política en formación. Al efectuar el análisis desde esta perspectiva, no se niega el carácter internacional que posee el ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas en una primera etapa. Pero al centrarlo en el carácter comunitario de las normas jurídicas, se facilita un estudio sistemático y comprensivo que capta la verdadera naturaleza de la organización de integración y del proceso que encauza.

Esta perspectiva justifica además la autonomía científica del derecho comunitario. No se lo estudia como un aspecto del derecho internacional, sino como un derecho con caracteres específicos y métodos propios, si bien comunes en ciertos puntos a los del derecho internacional. ¿Podría estudiarse, por ejemplo, la reglamentación de la competencia en las Comunidades europeas, el derecho de establecimiento de personas y sociedades, el derecho que regula las libertades básicas sobre las que se sustenta la creación de un mercado común, o el procedimiento de desgravación aduanera, como un simple capítulo del derecho internacional, aunque fuera del derecho económico internacional, sin perder de vista el contexto en el que se sitúan estas disposiciones y el objeto por el cual fueron establecidas?

2) Catalano define el derecho de las Comunidades europeas como aquella rama del derecho que tiene por objeto profundizar sistemáticamente no sólo el estudio de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas, sino también el de la evolución jurídica resultante de la aplicación progresiva de las disposiciones escritas en los tratados, de la adopción de normas comunitarias pre-

vistas por esos tratados, de la interpretación de la jurisprudencia comunitaria relativa tanto a las disposiciones de los tratados como a las normas y a las medidas adoptadas por las instituciones de las tres Comunidades (1). El término "derecho comunitario" referido al ordenamiento jurídico que tiene su origen en los tratados que crean las Comunidades europeas, es oficialmente reconocido y utilizado, no sólo por los juristas europeos, sino especialmente por la Corte de Justicia de las Comunidades (por ejemplo, en el caso Costa 6/64 en que se habla del "derecho comunitario" como "orden jurídico propio" instituido por los tratados) (2).

Deseamos señalar algunos caracteres básicos del ordenamiento jurídico comunitario, que contribuyeron a definir la naturaleza jurídica de las Comunidades europeas y del derecho comunitario.

i) Un primer carácter distintivo del ordenamiento jurídico comunitario es su autonomía basada en los tratados que lo originan. Como ha afirmado la Corte de Justicia de las Comunidades, por el tratado CEE (y estos argumentos se aplican a los otros dos tratados) se ha instituido un "orden jurídico propio", integrado al sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del tratado, y que se impone a sus jurisdicciones. Continúa diciendo la corte que, al instituir una Comunidad de una duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más particularmente de poderes reales surgidos de una limitación de competencia o de una trans-

ferencia de atribuciones de los Estados de la Comunidad, éstos han limitado, si bien en dominios específicos, sus derechos soberanos y han creado así un "cuerpo de derecho" aplicable a sus ciudadanos y a ellos mismos. Esta integración de las disposiciones que provienen de una fuente comunitaria al derecho de cada país miembro y más generalmente los términos y el espíritu del tratado, tiene por corolario la imposibilidad por parte de los Estados de hacer prevalecer, contra un orden jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, un acto unilateral ulterior que no podría de tal forma oponérsele. (3).

Los tratados regulan las relaciones del derecho comunitario con los derechos nacionales al establecer las modalidades de penetración de dicho derecho en los órdenes jurídicos internos de los Estados miembros, y fundamentalmente, al crear los mecanismos de control jurisdiccional que permitan asegurar la supremacía del ordenamiento jurídico comunitario en su esfera de competencia. La fuerza ejecutiva del derecho comunitario debe ser uniforme en los diferentes Estados, pues de lo contrario, los objetivos mismos del tratado serían puestos en peligro y se provocaría una discriminación prohibida por el art. 7 CEE (4). La supremacía del derecho comunitario frente a un acto legislativo interno posterior está claramente definida por el fallo apuntado de la Corte, cuando ésta afirma que "surgido de una fuente autónoma, y en razón de su naturaleza específica original, a este derecho no se le podría oponer judicialmente una norma interna, cualquiera que ella fuese".

(1) Catalano Nicola "Manuel de Droit des Communautés Européennes", 2éme édition, París 1965, p. 7.

(2) Cour de Justice des Communautés Européennes, Recueil, vol. X, 1964, ps. 1159-60.

(3) cf. op. cit.

El problema de las relaciones de un orden jurídico al que se califica de "tipo-federal" con los órdenes jurídicos internos de los Estados que son parte de la estructura "cuasi-federal", debe resultar familiar a los juristas latinoamericanos de países de régimen federal. En la práctica, y cualquiera que fuera la solución teórica al problema del posible conflicto entre órdenes jurídicos de distinto origen, lo fundamental será el establecimiento de un órgano jurisdiccional eficaz que pueda dictaminar en última instancia y cuya decisión sea obligatoriamente acatada por los Estados.

ii) Otra nota distintiva que interesa destacar, es que, en el orden jurídico comunitario, se opera una atribución de competencias limitadas, pero reales, en favor de las instituciones creadas.

Esta atribución de competencias puede ser consecuencia de una limitación de competencias por parte de los Estados miembros, o de una verdadera transferencia de las mismas. Aparentemente, ni en uno ni en otro caso los tratados comunitarios han innovado en lo que era común en otras organizaciones internacionales. Se ha señalado que la imagen más simple de las restricciones de soberanía por un compromiso internacional, es la de la aceptación por un Estado de ciertas reglas que fijan de una manera precisa las condiciones a las cuales debe someter el ejercicio de competencias para las que gozaba hasta entonces de total libertad de acción.

Tampoco es innovación la "transferencia" de competencias. Se opera una transferencia de competencias por un tratado cuando un Estado acepta no solamente limitaciones, si-

no también abandonar sus competencias en beneficio de una organización a la que se encuentra —en relación con las competencias transferidas— subordinado. Esta transferencia de competencias justifica en última instancia la creación de instituciones para ejercerlas. Se concluye que sólo hay verdadera transferencia de competencias cuando un Estado se encuentra subordinado en determinadas materias a una autoridad con cierto grado de autonomía y con capacidad de formular normas jurídicas generales y obligatorias.

Si los tratados comunitarios no pueden pretender originalidad por el hecho de haber operado limitaciones y transferencias de competencias, sí lo pueden hacer, si se tiene en cuenta la intensidad de dichas limitaciones y transferencias, y la importancia de los sectores en que las mismas se han operado. La materia más que la forma en que se operan dichas atribuciones de competencias sería lo que permitiría distinguir a las Comunidades europeas de las clásicas Organizaciones internacionales. Cabe preguntarse en qué otra organización internacional se ha atribuido a sus órganos un poder normativo general, como el atribuido a la CEE en sectores claves de la economía de los Estados miembros.

Este tema también es familiar a los juristas de países federales, en cuanto plantea problemas de concurrencia y exclusividad de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros de la misma manera que pueden plantearse entre los Estados federales y el Estado federal. En el fallo antes citado, la Corte de las Comunidades afirma que "la transferencia realizada por los Estados de derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado (CEE), desde su orden jurídico interno al orden

(4) cf. op. cit.

jurídico comunitario, constituye una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no podría prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad" (5).

iii) Como afirma Catalano, el elemento institucional de los tratados que crean las Comunidades europeas constituye la característica fundamental que los distingue de todo otro tratado precedente (6). Las partes contratantes confían a las instituciones creadas la aplicación y la ejecución de las disposiciones de los tratados y el papel esencial de asegurar la realización de los objetivos comunitarios. Las instituciones comunitarias no han recibido solamente un simple poder de ejecución, sino un verdadero poder de decisión y de creación de normas jurídicas en el cuadro de los tratados, así como un real poder jurisdiccional; poderes exclusivos en ciertas materias definitivamente sustraídas a la competencia de los Estados miembros, o poderes de coordinación en otras materias en las cuales los Estados miembros conservan todavía sus competencias.

Los miembros de las instituciones comunitarias gozan de independencia con respecto a los poderes constituidos de los Estados miembros de los cuales son ciudadanos. Por cierto, éste no es el caso del Consejo de Ministros, pero si está expresamente garantizado en instituciones claves, como la Comisión y la Corte de Justicia. En la formación de la decisión comunitaria, la independencia de los miembros de la Comisión por ejemplo, permite confrontar el interés comunitario con los intereses nacionales defendidos generalmente por los ministros como representantes de los Estados en el Consejo.

En los tres tratados, la distribución

interna de competencias, si bien diferente, contribuye a que la decisión comunitaria sea respaldada por un suficiente acuerdo entre los intereses contrapuestos que participan por canales distintos a su formulación, y que el respeto al derecho sea garantizado por el control de la legalidad de los actos comunitarios que ejerce la Corte de Justicia. Aun un cierto control político, a través del control a posteriori y de la consulta, es establecido a favor del Parlamento europeo.

La técnica de la formación de la decisión comunitaria varía según la importancia de la materia, y es posible distinguir distintos mecanismos de decisión establecidos por los tratados.

El tratado CEE establece un ejercicio complejo del poder de decisión, variable según los casos. Es decir, no establece un procedimiento uniforme de formación de decisión, sino más bien diversas categorías de procedimientos.

La regla general es la de la participación de dos instituciones al menos en la elaboración de la voluntad comunitaria. En ciertos casos solamente, la Comisión tiene un poder de decisión final. Sin embargo, ese poder de decisión se encuentra limitado a aspectos técnicos y para acordar ciertas derogaciones. En los demás casos, es el Consejo de Ministros quien tiene el poder de decisión: pero se trata siempre de un poder de decisión final. Como afirma Catalano, en el poder de decisión del Consejo participan también la Comisión y en ciertos casos el Parlamento europeo. En este sentido, la principal limitación del poder del Consejo es el poder de iniciativa atribuido a la Comisión.

Indudablemente, la más importan-

(5) cf. Cour de Justice des C. E., Requeil, op. y ps. cit.

(6) Catalano Nicola, op. cit., p. 29.

te innovación del tratado de Roma en materia de técnica de decisión, es la que se presenta en los casos en que hay una triple participación institucional en la formación de la voluntad comunitaria.

La triple participación se concreta en el poder de iniciativa que pertenece a la Comisión, el poder de deliberación y la consulta que corresponde al Parlamento europeo, y el poder de decisión final atribuido al Consejo de Ministros. Esta técnica complejo de formulación de la decisión comunitaria, aplicada a las decisiones en las materias de mayor importancia, exige un funcionamiento armonioso de las instituciones comunitarias y conduce a la búsqueda constante de una coexistencia recíproca y a un equilibrio interno de poderes. En la base de cada decisión, debe existir un acuerdo de los diferentes puntos de vista: el Consejo de Ministros, en representación del punto de vista y el interés de los Estados miembros; la Comisión, para asegurar el punto de vista técnico, y el interés comunitario; el Parlamento europeo, en representación de los intereses del "pueblo europeo", y adelantando en cada decisión concreta la opinión de los Parlamentos nacionales.

Este mecanismo descrito en sus aspectos formales, se perfecciona si se analiza su funcionamiento real, pues en cada decisión participan no solamente las instituciones mencionadas, sino que, directamente a través del Comité Económico Social e indirectamente a través de los grupos de trabajo de la Comisión, participan también los representantes de los sectores de la producción interesados en cada decisión en concreto. Se establece así un verdadero mecanismo de concertación, inspirado probablemente —en sus orígenes de la CECA— en el mecanismo instaurado para la formulación del Plan francés.

Es posible observar en este meca-

nismo de concertación la adaptación del esquema de la integración europea al del tipo ideal de integración voluntaria y de derecho, y las diferencias existentes con los mecanismos institucionales de otros procesos de integración. Las Comunidades europeas, basadas en el consenso, establecen un verdadero mecanismo de concertación de todas las fuerzas políticas y económicas que participan en el proceso de integración. No se limitan a crear un mecanismo de concertación entre Estados —como puede ser en una Zona Libre de Comercio o en una organización internacional clásica— sino que crean un mecanismo de concertación entre órganos representativos de los Estados y los grupos más interesados en el proceso de integración.

3) Se analizarán a continuación cuatro notas que caracterizan el derecho comunitario y que pueden servir de modelo en todo proceso de integración. Con posterioridad se examinarán las mismas en tres casos típicos de regulación jurídica comunitaria.

En primer lugar, es preciso destacar que el derecho de la integración europea ha sido creación de hombres que comprendieron la necesidad de establecer instrumentos aptos para la realización de una acción común tendiente a satisfacer intereses comunes. El criterio seguido en la formulación jurídica comunitaria, a partir de la elaboración del tratado de París, ha sido eminentemente funcional y realista, y si en ciertos momentos la acción comunitaria ha sido trabada, fue precisamente por haberse pretendido abandonar dichos criterios. Se ha mencionado ya el complejo de intereses sobre los cuales se basa una acción de integración, y que configura parte de la realidad que se debe regular. Al perderse de vista dichos intereses, y al intentarse forzar una realidad dada, pueden formularse normas jurídicas que carezcan de va-

lidez social. El problema no consiste, en consecuencia, en formular normas jurídicas deseables, sino en formular normas jurídicas de aplicación posible al servicio de objetivos también factibles. En esta perspectiva, las notas características del derecho comunitario son:

I) Pragmatismo en su elaboración y en su contenido; el derecho comunitario es una respuesta concreta a realidades también concretas. Se basa en intereses comunes, de tipo económico, social y político. A partir de esas realidades y de esos intereses se formula la norma jurídica. No se parte de principios abstractos y generalmente conflictivos. No se pretende dar la respuesta total e ideal a la complejidad de los problemas que se encaran. La opción ideológica es así reducida a un mínimo indispensable para mantener una coherencia en el proceso. El criterio fundamental será el de tener en cuenta los efectos prácticos de las normas jurídicas, e incluir en su contenido sólo lo necesario para obtener dichos efectos prácticos.

Todo ello exige precisión y simplicidad en la formulación de la norma jurídica. Fundamentalmente, implica evitar que una norma contenga una definición principista que pueda dar lugar a una interpretación conflictiva, innecesaria para la realización del proceso de integración.

(II) Es un derecho operativo: las normas jurídicas están destinadas a la acción y a lograr un efecto sobre esa acción. Su objeto es posibilitar la realización de un proceso de contenido económico. Es un instrumento al servicio de los sujetos del proceso. Así, las exigencias del proceso serán las determinantes de la creación a su servicio

de nuevas normas jurídicas. Aún en su función esencial de asegurar una distribución justa de las cargas y beneficios del proceso de integración, el derecho comunitario posibilita la realización del mismo al brindar una garantía suficiente para que participen los países de menor dimensión y capacidad económica.

(III) Es un derecho transitorio: precisamente por ser el instrumento al servicio de un proceso, el derecho comunitario existirá como tal, en tanto el proceso no alcance su meta final. En este punto se transformaría en el derecho público interno de una nueva comunidad política autónoma.

Puesto que el proceso de integración es esencialmente dinámico y gradual en su evolución, el derecho comunitario, para mantener su carácter de factor dinámico en dicho proceso, debe evolucionar y transformarse al ritmo del fenómeno al cual se aplica. Muchas de las normas aplicables en la primera etapa, desaparecen o se transforman en las etapas sucesivas. Y buena parte del tratado de Roma dejará de tener aplicación el día en que la Comunidad económica europea sea una realidad.

En concreto, prácticamente todas las normas destinadas a fijar el procedimiento de instalación del mercado común, y gran parte de los actos jurídicos elaborados posteriormente con la misma finalidad, dejarán de tener aplicación al finalizar el período transitorio.

(IV) Flexibilidad de las normas de base y del mecanismo de elaboración: es quizás el carácter que complementa los tres anteriores. El derecho de la integra-

ción debe ser un derecho flexible que se adapta a las distintas etapas del proceso de integración y a la variabilidad de la realidad que debe regular. Para ello, los creadores del tratado de Roma optaron por el sistema de "tratado-cuadro" o "tratado de procedimientos", por oposición a aquel tratado que entre en el detalle de la reglamentación. El tratado-cuadro, establece objetivos, fija procedimientos, regula un ritmo y en cada materia define los principios de base. Su eficacia depende del aparato institucional que se establezca, y de los poderes concretos y reales que se atribuya a estas instituciones. Las instituciones deben gozar en este tipo de tratado de integración de un margen de maniobra relativamente amplio, para el ejercicio de su poder de decisión. Dentro del marco creado por el tratado, y con el ritmo y los procedimientos que ésta establece, trazarán y ejecutarán sus políticas, y al hacerlo, impulsarán hacia adelante el proceso de integración. El tratado y todo el ordenamiento jurídico comunitario deben facilitar así la dinámica del proceso y la eficacia de las instituciones como factor motor del mismo.

4) A continuación examinaremos aspectos concretos de la reglamentación jurídica comunitaria, tales como los relacionados con el proceso de integración económica en las Comunidades y con la política económica de las mismas; con los métodos de armonización de legislaciones en función del proceso de integración; y con un método particular de relacionar las Comunidades con terceros Estados, que es el régimen de asociación. Se han elegido estos tres casos por ser de particular interés para todo proceso de integración y por permitir

además ejemplificar las notas características antes citadas.

a) Integración económica y derecho comunitario.

La meta final del proceso de integración en Europa, tal como la tuvieron presente sus propulsores, es al de obtener una unión política permanente entre los pueblos europeos. Lo dice en forma clara el ministro Schuman en su declaración de mayo de 1950, al afirmar que su propuesta de poner en común las producciones de base y de instituir una Alta Autoridad, cuyas decisiones han de vincular a Francia, Alemania y los otros países que adhieran "establecerá las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz". El sucesivo fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea, explica la prudencia de los redactores del preámbulo del tratado de Roma, quienes se refieren a las metas políticas del proceso afirmando que las partes contratantes están "determinadas a establecer los fundamentos de una unión sin cesar más estrecha entre los pueblos europeos".

Pero el objetivo concreto e inmediato de las Comunidades creadas es de carácter económico. En un caso, lograr el establecimiento de un mercado común general y las bases de una integración económica entre los Estados miembros. En los otros dos casos, lograr integraciones sectoriales y por ende limitadas.

Todo el ordenamiento jurídico comunitario está orientado a la realización de los objetivos económicos de las Comunidades. Por ello en el caso de la CEE, el Art. 2 que establece los objetivos de la Comunidad, y el Art 3 que fija los medios por los cuales la Comunidad realizará su misión, constituyen la clave de la interpretación del resto de las normas jurídicas con contenido económico, que figuran en el tratado.

Con un criterio restrictivo podría decirse que los tratados comunitarios institucionalizan un proceso de integración económica, fijando objetivos concretos y limitados, y atribuyendo a instituciones especialmente creadas los medios necesarios para actuar en la realización de los fines comunes. El orden jurídico comunitario es por su contenido un ordenamiento jurídico económico.

Al analizar el ordenamiento jurídico comunitario en la perspectiva del proceso económico que regula, se advierte el carácter instrumental del mismo, en la medida en que cada norma jurídica, cada procedimiento instaurado, cada institución creada, se explica y se justifica en función de un objetivo concreto del proceso de integración económica. Es posible aún explicar la fuerza obligatoria de ciertos actos jurídicos comunitarios (por ejemplo los reglamentos) y la supremacía del derecho comunitario, por la necesidad de crear condiciones de igualdad entre los Estados miembros, y evitar distorsiones en las condiciones de concurrencia que están en la base del funcionamiento del Mercado Común. Como dice la Corte en el caso Costa, si la fuerza ejecutiva del derecho comunitario variara de país a país por medio de actos legislativos posteriores, se pondrían en peligro los objetivos mismos del tratado de Roma. Igual distorsión podría producirse si no se garantizara una interpretación uniforme del derecho comunitario por medio de los recursos prejudiciales a la Corte.

El tratado CEE establece un modelo sumamente interesante de regulación jurídica de un proceso de integración económica, modelo susceptible de ser aplicado en otros casos. En ello, los redactores del tratado demuestran su pragmatismo, y el haber comprendido la función del derecho

en un proceso de esta naturaleza. Conviene resaltar el comentario que al respecto efectúa Catalano: "La amplitud de la integración económica realizada por el tratado y su duración indefinida, se oponían a que el tratado pudiera resolver directamente todos los problemas derivados de la realización de los objetivos perseguidos. En realidad, el tratado fija el punto de partida de la acción comunitaria; establece las reglas generales dentro de las cuales debe ejercerse esa acción, pero no pretende establecerse un régimen definitivo para todos los sectores en los cuales la integración económica tiene una incidencia directa o indirecta. De hecho este régimen deberá ser elaborado y adaptado según las exigencias y contingencias futuras, imprevisibles y cambiantes. La adopción de normas rígidas, modificables solamente al precio de una revisión del tratado mismo, hubiese sido, por tanto, no sólo imposible, sino también inoportuna". (7)

El criterio pragmático de los negociadores del tratado CEE y la necesidad de fundar el proceso de integración en la solidaridad de intereses concretos, los hace evitar definiciones categóricas sobre un determinado mecanismo económico. Si bien basado en un sistema de libre concurrencia, el tratado no opta ni por un sistema liberal ni por un sistema planificado. Políticamente hubiera sido imposible poner de acuerdo en ese entonces a alemanes y franceses sobre cuál sistema era el conveniente. De hecho, sin embargo y dada precisamente la amplitud de sus disposiciones, el tratado de Roma ha establecido la base jurídica necesaria para que las instituciones comunitarias encararan la elaboración de una programación comunitaria a mediano plazo.

(7) Catalano Nicola, op. cit., p. 313.

Así, se admite actualmente que el tratado CEE prevé el establecimiento concertado de perspectivas de conjunto, aún cuando no se haya utilizado en momento alguno el vocabulario de la planificación.

A partir de 1958, puede afirmarse que en su conjunto la economía de la Europa de los seis es regulada por el tratado CEE. En otros términos, que las disposiciones generales del tratado CEE abarcan el conjunto de la economía europea. Esta afirmación de carácter general, debe ser matizada. Sin tener en cuenta los aspectos de la vida económica que escapan a la regulación jurídica comunitaria, pueden observarse cuatro sectores sometidos a un tratamiento particular y exceptuados parcialmente de las reglas y principios generales del tratado de Roma.

Estos cuatro sectores merecen especial interés en la medida en que en cada uno de ellos se desarrolla, en realidad, un proceso particular o sectorial de integración, que se sitúa en el contexto del proceso global de integración económica europea. No sólo las reglas y procedimientos se apartan en mayor o menor grado de las generales del tratado CEE, sino que en cada caso la política sectorial comunitaria implica un grado diferente de intervención de las instituciones en la economía.

Dichos sectores son:

- (I) El sector carbón y acero, que continúa siendo regulado por el tratado de París, y al que se aplican en casos de crisis disposiciones que posibilitan una fuerte intervención de las instituciones comunitarias;
- (II) El sector agrícola, que dentro del tratado CEE ha merecido un tratamiento especial, y al cual se aplican disposiciones excepcionales en relación con la regla comunitaria de la libre competencia;

- (III) El sector transportes, con tratamiento especial en el Tratado y en la reglamentación comunitaria, de gran importancia en el establecimiento de condiciones propicias a un juego de competencia en el Mercado Común y de muy delicado tratamiento debido al predominio del sector público en la materia;

- (IV) El sector de energía nuclear, regulado por el tratado CEEA, que presenta definidos aspectos centralizadores.

Sería preciso agregar el sector de energía en general, que presenta problemas específicos y que deberá ser objeto de un tratamiento sectorial en el próximo tratado único de las Comunidades.

Esta coincidencia de políticas sectoriales en el contexto de una política general de integración económica, crea problemas de coordinación que justifican, de por sí, el ya iniciado proceso de unificación de los ejecutivos y la posterior unificación de las tres Comunidades.

b) La armonización de legislaciones y el proceso de integración.

El tratado de Roma ha encarado con un criterio funcional el problema de la diversidad legislativa. Se parte de la base que las diferencias entre legislaciones de los Estados miembros, pueden crear distorsiones que anulen en la práctica los resultados de la eliminación de las barreras aduaneras para la circulación de mercancías, y de las otras libertades básicas del proceso de integración económica, como la de circulación de capitales, del trabajo, y de servicios, así como los efectos del derecho de establecimiento de personas y sociedades. Un mercado común basado en un régimen de competencia podría ser trabado en su funcionamiento por diferencias legislativas entre cada

país, en materia social, fiscal, comercial, etc., o hasta podría ser desvirtuado por reglamentaciones administrativas diferentes de un país al otro.

En la medida en que la diversidad legislativa pueda ocasionar una perturbación al funcionamiento del mercado común, o impedir su establecimiento, el tratado postula medidas que tiendan a acercar, armonizar, y en última instancia, uniformar dicha legislación.

Dada la claridad del tratado al respecto, Catalano ha podido ser terminante al afirmar que "no es necesario al buen funcionamiento del mercado común que todas las diferencias legislativas desaparezcan; es útil, por el contrario, que las diferencias que tienen o que puedan tener una incidencia directa sobre el correcto funcionamiento del mercado común desaparezcan o al menos sean gradualmente atenuadas". Y observando que el tratado habla expresamente de "acercamiento", concluye que con ello se ha querido precisamente "descartar la idea de que una uniformidad normativa de las materias sustraídas a la competencia comunitaria era necesario o al menos deseable". (8)

La coordinación y acercamiento de legislaciones se realiza en función de las exigencias del proceso de unión económica. Todo intento de ir más adelante en el proceso de integración de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, escapa a los objetivos inmediatos del proceso de integración económica, y en concreto a la competencia de las instituciones comunitarias.

Sobre la base de este criterio funcional, el tratado de Roma se limita a establecer procedimientos para lograr el acercamiento de legislaciones, atribuyendo poderes concretos a las instituciones comunitarias para pro-

mover dicho acercamiento. En ciertos casos especiales, cuando es conveniente o necesario recurrir a la uniformación de legislaciones o al tratamiento común de ciertas materias, el tratado propone negociaciones directas de los Estados miembros que pudieran concretarse en convenios interestatales. En la práctica, la Comisión actúa como "agente negociador" y asesor técnico en la elaboración de dichos convenios.

Un criterio funcional para actuar en la materia, y procedimientos prácticos basados fundamentalmente en la utilización de la "directiva" como instrumento para obtener el fin buscado, es en síntesis todo lo que se ha estimado necesario prever para adaptar las legislaciones nacionales a las necesidades del proceso de integración.

La Comisión CEE en su VII Informe anual nos confirma la utilización de dicho criterio funcional en la práctica, brindándonos igualmente un "catálogo" de las materias en que el acercamiento de legislaciones ha sido encarado. Dice el citado informe: "El Mercado Común no es solamente una comunidad económica, sino también una comunidad jurídica. El acercamiento de las legislaciones es indispensable no solamente para obtener una más grande seguridad jurídica y una libertad de circulación completa en los dominios del comercio y de los transportes, sino también para crear, de conformidad con la tarea que se asigna al tratado, condiciones de concurrencia idénticas en todos los Estados miembros".

"Así, puesto que los objetivos esenciales del acercamiento de legislaciones lo constituye la libre circulación de personas, de mercadería, de servicios y de capitales, tanto como la igualdad de condiciones de concu-

(8) Catalano Nicola, op. cit. p. 513.

rrencia en el interior de la Comunidad se pueden deducir cuáles son los dominios jurídicos en los que se debería emprender el trabajo con prioridad. Se trata particularmente, al respecto, de la legislación aduanera, del derecho de establecimiento, de las restricciones al comercio resultante de disposiciones técnicas, de la legislación relativa a los mercados públicos, de la legislación relativa a los medicamentos, del derecho de patentes y marcas de fábrica y de comercio, del derecho de sociedades, de la legislación relacionada con la ejecución forzosa y con la competencia, del derecho fiscal, del derecho social, de la legislación agrícola y de la legislación relativa a los transportes". (9)

c) El régimen de asociación, en el derecho comunitario.

Debemos tratar un aspecto del tratado de Roma, que puede configurar un especial interés para el jurista de la integración en América Latina, en cuanto puede inspirarle la fórmula jurídica apta para la solución de ciertos problemas concretos que se plantearán en el proceso de integración en la región. Nos referimos al régimen de asociación previsto en la cuarta parte del tratado CEE y en el Art. 238 CEE.

La asociación es un medio original que permite vincular al proceso de integración, aquellos Estados que por razones determinadas, no pueden acceder a la condición de miembro pleno de la Comunidad Económica Europea. En efecto, por razones de índole política (por ejemplo, los países de Europa del Este o los países neutrales), o por razones de orden económico (países europeos con un desarrollo económico inferior al de los países miembros), o por razones geo-

gráficas (países no europeos y especialmente las antiguas colonias de ultramar), existen Estados que no pueden participar íntegramente en la realización de los fines comunitarios.

Para ellos han sido previstos dos regímenes de asociación. El de la parte IV del tratado CEE para los países de ultramar, posteriormente transformado en la Convención de Yaoundé el 23 de Julio de 1963, entre la CEE y ciertos países africanos. Y el del artículo 238, que por su carácter de "regla-cuadro" en la que sólo se establecen principios generales y un procedimiento, permite su adaptación a distintas situaciones concretas.

El régimen de asociación del Art. 238 encuentra sus antecedentes en la práctica de la CECA, que basándose en el párrafo 14 de la Convención sobre Disposiciones Transitorias, concluyó en 1954 un acuerdo de asociación con Gran Bretaña. Igualmente existe un antecedente en los Arts. 90 y ss. de los proyectos de Comunidad Política Europea elaborados en 1952 y 1953 por la Asamblea Ad-Hoc. Inspirándose en el tratado de Roma, existe en el tratado de Estocolmo, que crea la Asociación Europea de Libre Comercio, una cláusula similar a la del Art. 238 (Art. 41 (2)).

¿Cuál es la característica del régimen jurídico de la asociación en el tratado CEE? Es la de permitir la participación del asociado en ciertos o eventualmente en casi todos los objetivos de la Comunidad, sin que por ello se transforme en miembro de ella ni se incorpore a su estructura normativa e institucional. La asociación crea entre la Comunidad y la otra parte, un vínculo de unión orientado hacia la realización de objetivos comunes, pero preservando la autonomía de la Comunidad.

(9) cf. Comisión CEE "Huitième Rapport Général", ed. del Parlamento Europeo, p. 80.

Catalano, (10) confrontando los términos "comunidad" y "asociación", deduce las notas características de la asociación a la CEE y sitúa el vínculo creado por ella, a mitad del camino entre el vínculo íntimo de la Comunidad, y el vínculo que puede resultar de una simple Convención basada sobre los elementos de obligación y reciprocidad. Podría decirse en otros términos, que, en el caso del régimen del Art. 238, y dada la amplitud de sus términos, la asociación debe ser más que un simple acuerdo comercial, para el cual existen disposiciones especiales (Art. 113 y 114), y no puede llegar a significar el acceso como miembro de pleno derecho, pues para ello el tratado también preve procedimientos especiales (Art. 237).

Múltiples son las perspectivas desde las cuales se puede analizar el régimen de asociación del Art. 238 CEE. Jurídicamente, interesa estudiar el régimen de asociación desde la perspectiva del derecho internacional, en cuanto a que el acuerdo sobre el que habrá de basarse será un acuerdo internacional. Desde la perspectiva del derecho comunitario, los acuerdos de asociación celebrados hasta el presente, con Grecia y Turquía, han planteado problemas delicados relacionados con el procedimiento de formación de la decisión comunitaria de concluir dichos acuerdos, y con la participación que corresponde a cada institución comunitaria en la formación de dicha decisión. El régimen de asociación establecido en cada acuerdo, ofrece aspectos de gran interés, y puede inspirar soluciones a problemas concretos planteados en otros casos, tanto en el aspecto institucional —por ejemplo el mecanismo de decisión o de solución de controversias—, como en el de derecho económico —por ejemplo—, procedimientos de liberación en la circulación de mer-

caderías, de personas, etc., y graduación del proceso de asociación.

En conclusión, puede afirmarse que la asociación de terceros Estados, de Uniones de Estados, o de Organizaciones internacionales, prevista en el tratado de Roma, es un método original que ofrece grandes posibilidades de desarrollo. Permite incorporar países de menor desarrollo relativo a un proceso de integración, acordándoles privilegios especiales que los capaciten gradualmente para la plena adhesión al proceso (el caso de Grecia y su asociación a la CEE). Es un método que permite asimismo adoptar fórmulas de transacción para incorporar parcialmente al proceso de integración países que, cualquiera sea su situación económica en relación con la de los que participan plenamente del proceso, poseen razones políticas para evitar su plena incorporación. Fue el caso de Gran Bretaña con la CECA, o de Austria y la CEE. Asimismo, es un método que permite vincular procesos diferentes de integración, o relacionar un proceso de integración avanzado con una organización internacional basada en una zona de libre comercio. Por ejemplo, el proyecto inglés de asociar la EFTA a la CEE. Pensamos igualmente en las posibilidades que ofrece el método de asociación, en el contexto de las relaciones Este-Oeste en Europa, como fórmula para vincular gradualmente los países de sistema socialista con los de la CEE. La reciente incorporación de Yugoslavia al GATT preanuncia una futura asociación a la EFTA, y aún posteriormente a la CEE.

Desde otro punto de vista, el régimen de asociación puede ser considerado como un método de innovación en las relaciones internacionales, al brindar nuevas fórmulas de relación entre los países descolonizados con las metrópolis europeas.

(10) Catalano Nicola, op. cit., p. 556.

IV. 1. En el punto III de este trabajo se ha deseado presentar a la atención del jurista de la integración latinoamericana, ciertos tópicos de la experiencia jurídica comunitaria europea que revisten particular interés.

Escapa al límite lógico de este trabajo el tratamiento sistemático de la actual problemática jurídica de la integración económica en América Latina. Sin embargo, es oportuno plantear algunos temas de investigación abiertos a la inquietud creadora del jurista latinoamericano.

a) En primer lugar pueden señalarse aquéllos relacionados con la estructura institucional de los dos procesos de integración, el del Mercado Común Centroamericano y el de la ALALC, y en especial con la distribución interna de competencias entre diversos órganos de integración y los efectos de los poderes otorgados a los mismos.

La reforma de la estructura institucional de la ALALC ha sido planteada en forma particular en la pasada reunión de Cancilleres de los países miembros (Montevideo, noviembre de 1965), y en ella se determinó la creación de un Consejo de Ministros, de una Comisión Técnica, y el establecimiento de un sistema de solución de controversias, así como el refuerzo de los poderes del Comité Ejecutivo Permanente y su Secretaría Ejecutiva, y la creación de comisiones consultivas para asuntos empresariales y laborales. Estas modificaciones en la estructura institucional de la Asociación aún no han entrado en vigor en lo que se refiere al Consejo de Ministros, la Comisión Técnica y el sistema de solución de controversias. Algunos países miembros estiman que podrían llegar a ser insuficientes para adecuar el aparato institucional de la ALALC a las exigencias de las nuevas etapas del proceso de integración económica.

Al estudiar las fórmulas mediante

las cuales se pudiera reforzar la estructura institucional y jurídica de la ALALC, se debe partir de la base que los países participantes en el proceso de integración de América Latina, ya han aceptado lo esencial de las metas de una Comunidad Económica. Esta afirmación está respaldada por numerosas resoluciones de las Partes Contratantes de la ALALC, y en especial por la Resolución 100 (IV). Se trataría entonces de sistematizar los objetivos ya aceptados, elaborar las nuevas políticas que conducirían al logro de los mismos, y proveer al proceso de integración de los instrumentos institucionales y jurídicos adecuados a las metas perseguidas.

Sobre esta base, los juristas latinoamericanos interesados en la materia pueden contribuir al perfeccionamiento de un sistema institucional que sea al mismo tiempo eficaz y tenga debida cuenta de la realidad política y económica de este proceso de integración. Los cambios en los instrumentos institucionales y jurídicos del proceso de integración latinoamericana, podrían operarse por dos medios: por un Tratado General de Integración, o por un Protocolo Adicional de Ejecución del Tratado de Montevideo. La selección de uno u otro medio depende del grado de decisión política favorable a la reforma que exista en el momento en que la misma se encare.

Teniendo en cuenta el grado de decisión política favorable a la reforma que pudiera existir en un momento dado, podrían identificarse dos tipos de situación política. La primera sería una situación de condiciones políticas óptimas favorables al cambio institucional. Es decir, que esta situación corresponde a un estado hipotético ideal en el cual todos los gobiernos de América Latina estuvieran plenamente de acuerdo para realizar todos los cambios institucionales y jurídicos necesarios a fin de dotar a la Comunidad económica de un sis-

tema de gobierno en el que los intereses comunitarios y nacionales encontrarán una adecuada expresión en los distintos órganos institucionales. Se podría recurrir así a la fórmula de un Tratado General de Integración.

La segunda situación corresponde a un estado hipotético en el cual algunos gobiernos no se muestran totalmente partidarios de cambios sustanciales en las estructuras institucionales y jurídicas de la Asociación. En esta situación predominarían sin embargo, los gobiernos que son partidarios de dichos cambios, pero la existencia de ciertas resistencias por parte de los otros gobiernos, aconsejaría la utilización de fórmulas más prudentes que las que pudieran ser utilizadas en la primera situación. Sería recomendable en este caso adoptar la fórmula de un Protocolo Adicional de Ejecución del Tratado de Montevideo.

Un tratado general de integración económica para América Latina tendría indudablemente la ventaja de que permitiría regular de una manera orgánica y sistemática los aspectos jurídicos e institucionales del proceso de integración, configurándose así un "tratado-cuadro" en base al cual desarrollarían su acción los órganos creados.

Por su parte, la fórmula del Protocolo Adicional de Ejecución del Tratado de Montevideo permitiría en cierta medida sistematizar los objetivos del proceso y operar gradualmente los cambios institucionales necesarios. Permitiría asimismo reforzar ciertos aspectos de la estructura institucional y jurídica de la Asociación sobre las bases jurídicas brindadas por el tratado de Montevideo. Además, los Estados deberían solamente aprobar y ratificar el Protocolo adicional, pero no sería necesario someter a un proceso de revisión y de ratificación parlamentaria a todo el es-

quema integracionista contenido en el tratado de Montevideo.

Por otra parte, ambas fórmulas, y en especial la del tratado general de integración permitirían incorporar al proceso de integración que se realiza a través de la ALALC, a los países participantes del proceso de integración centroamericana, y a aquellos que aún no se hubieran incorporado a ninguno de los dos procesos. En el caso del Mercado común centroamericano, la incorporación podría efectuarse ya sea como una unidad y con el carácter de miembro pleno de la ALALC, ya sea estableciendo un régimen de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la ALALC. Ese régimen de asociación podría revestir la forma de un Protocolo de asociación, cuya base jurídica se prevería en el Tratado General o en el Protocolo Adicional, según fuera el caso.

Tanto en una fórmula como en la otra, las reformas sustanciales desde el punto de vista institucional, estarían dirigidas a centralizar el proceso de decisión en dos órganos principales: una Comisión Técnica que prepararía junto con los expertos y representantes nacionales los antecedentes y las proposiciones, y el Consejo de Ministros, en el cual se adoptarían las decisiones y que conduciría la política superior del proceso integracionista. Asimismo, se establecería un mecanismo jurisdiccional que permitiría velar por el cumplimiento del Derecho en este proceso de integración.

En una etapa transitoria y hasta que entren en vigencia algunos de los dos instrumentos antes citados, sería necesario efectuar cambios parciales, mediante el máximo aprovechamiento de los mecanismos existentes o ya aprobados, perfeccionando los protocolos que deben institucionalizar el Consejo de Ministros y el Sistema de solución de controversias, y posibilitando el funcionamiento eficiente de

la nueva Comisión Técnica. El objetivo sería otorgarle mayor funcionalidad y eficacia al actual mecanismo institucional, y evitar la multiplicidad de órganos y la imprecisión en la distribución interna de competencias.

b) Otro problema que merece un estudio especial, es el que se refiere a los efectos de los actos jurídicos emanados de los órganos de integración y a su recepción en el derecho interno de cada Estado miembro. Hasta tanto se atribuya a estos órganos la competencia de dictar normas jurídicas directamente aplicables en territorio de los Estados miembros, será necesario encontrar los medios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones que actualmente emiten los órganos de integración, y su rápida entrada en vigencia en todos los Estados miembros. Una fórmula que permite superar los retrasos que ocasiona el proceso de ratificación parlamentaria, sería la de los acuerdos entre agencias gubernamentales dentro de la esfera de sus competencias, acuerdos que por su naturaleza exigirían un trámite simple de aprobación. Asimismo, sería conveniente establecer un sistema que permitiera a los órganos de integración y a los mismos Estados denunciar el incumplimiento por parte de otro Estado miembro de sus obligaciones con la Asociación. Este sistema podría estar relacionado con el sistema de solución de controversias, y para el mismo podría aprovecharse la experiencia de la Asociación Europea de Libre Comercio, en la cual se recurre a la formación de un Comité Examinador integrado por juristas y economistas para el estudio de una denuncia de este tipo. Así, antes que los órganos de la asociación —por ejemplo el Consejo de Ministros— puedan adoptar una decisión respecto del Estado que no ha cumplido con sus obligaciones, se debería escuchar el

dictamen de este Comité examinador.

c) Se ha dicho que el derecho de la integración es fundamentalmente de contenido económico. Así, los problemas que encarará un jurista especializado en esta materia, serán aquellos que plantea la regulación de una actividad económica de carácter multinacional. El régimen jurídico de la integración, abarca materias tales como las relacionadas con la circulación de mercaderías, personas, y capitales en el área integrada, y el derecho de establecimiento de las personas y sociedades; los problemas de la seguridad social del trabajador migrante; y los problemas derivados de las diversidades legislativas, especialmente en materia laboral y social, y en materia impositiva.

Además, es preciso y posible, estudiar desde ahora otros temas básicos que se plantean en el proceso de integración económica de América Latina, como por ejemplo lo que podrá ser un régimen jurídico de la competencia en un mercado común latinoamericano, caracterizado por un marcado desnivel en el desarrollo económico de los Estados participantes, y en general, por un incipiente desarrollo industrial. El jurista debe indicar fórmulas realistas que concilien las divergencias de intereses en el área integrada, y fundamentalmente, que concilien las exigencias de una economía basada en un mecanismo de mercado, con las necesidades del fomento industrial y, en general, con los requerimientos de una política desarrollista.

Son necesarias fórmulas jurídicas, que, a la vez que garanticen las inversiones extranjeras, protejan a la industria naciente de la competencia de la empresa extrarregional.

Como afirma el informe presentado en 1965 por cuatro economistas latinoamericanos a los Presidentes de los países de América Latina (11),

(11) cf. nota 1 op. cit.

en el caso de la ALALC "se requiere crear instrumentos de programación y de promoción de inversiones en el ámbito regional; hace falta un arreglo de compensación de pagos recíprocos; es necesario precisar, a la luz de la experiencia adquirida, el principio de reciprocidad, el tratamiento de países de menor desarrollo relativo, los procedimientos para corregir los desajustes que pudieran surgir de la liberación del comercio intrarregional y el papel primordial del empresario latinoamericano en el marco general del mercado común".

d) Finalmente, el jurista de la integración, a través del estudio del derecho interno de los países participantes en el proceso integracionista, deberá determinar el impacto del derecho de las organizaciones de integración sobre aquél, y las trabas que pudieran surgir para la evolución del proceso de integración, como consecuencia de una acentuada diversidad legislativa nacional.

Para ello es necesario fijar, ante todo, un orden de prioridades en el estudio de los problemas de armonización de legislaciones nacionales.

Para establecer dicho orden de prioridades habría que tener en cuenta el hecho de que una diversidad legislativa pudiera impedir el establecimiento de una zona de libre comercio, o de un mercado común; que, sin obstaculizarlo o impedirlo, pudiera dificultarlo o crear distorsiones; y finalmente, el hecho de que la armonización legislativa pudiera facilitar el funcionamiento del mercado común y, en general, el desarrollo del proceso de integración.

Un principio general que debería adoptarse en lo inmediato es el de que los Estados miembros no acentuaran en su acción legislativa dichas diversidades. Para ello se debería establecer un mecanismo de consulta, por el cual el resto de los Estados miembros y los órganos de integra-

ción, pudieran opinar con anterioridad a la adopción de una nueva ley importante, acerca de su repercusión en la evolución del proceso integracionista.

2) En cada uno de los temas señalados, el jurista de la integración latinoamericana puede encontrar una fuente de inspiración en el derecho comunitario europeo. Pero al estudiar la experiencia europea deberá detenerse fundamentalmente en la concepción europea de la función del derecho en un proceso de integración y en el método pragmático empleado en la elaboración de este derecho comunitario.

El derecho positivo de la integración, debe ser el resultado de la traducción en normas jurídicas de los acuerdos concretos logrados por los actores de un proceso de integración, sobre la base de una comunidad de intereses, que en última instancia tiende a satisfacer. Ello ha dado lugar en Europa, y debe dar lugar en América Latina, a la formulación de normas jurídicas claramente redactadas, y a que se eludan las definiciones principistas innecesarias para la satisfacción de los intereses comunes.

Como el jurista europeo, el jurista latinoamericano de la integración deba ser consciente que por se las normas jurídicas no producirán efectos de integración, pero sí, que una formulación adecuada que traduzca acuerdos limitados, si bien reales, de los participantes en el proceso de integración, será un instrumento indispensable para garantizar el orden en la evolución del proceso.

El derecho de la integración debe responder al carácter dinámico de un proceso de integración, y por ello la formulación jurídica deberá ser lo suficientemente elástica como para adaptarse a las distintas etapas del mismo.

Ello implica mecanismos de crea-

ción normativa flexibles, y que se otorgue a las instituciones de integración los poderes necesarios para modificar las normas jurídicas de integración, adecuándolas a las exigencias concretas de una realidad siempre cambiante.

La necesidad de adaptar el derecho de la integración a las exigencias reales de un proceso dinámico y basado en una comunidad de intereses concretos de los participantes del mismo, requiere que el mecanismo institucional asegure la plena participación, en la formación de dicho derecho, de todos los sectores interesados en cada materia sometida a regulación jurídica. El delicado equilibrio de intereses que todo proceso de integración implica, permite afirmar que la clave de la validez social del derecho de la integración, reside en el grado de consenso que se haya obtenido en el proceso de su formulación.

El mecanismo de formación de la decisión comunitaria, las diversas categorías de actos jurídicos a través de los cuales las instituciones comunitarias ejercen sus poderes limitados pero reales, la fuerza obligatoria de ciertas decisiones comunitarias para los ciudadanos de los Estados miembros, son otras tantas fórmulas de técnicas jurídicas integracionistas aplicadas en una experiencia concreta —la europea—, y constituyen un modelo válido para el jurista de la integración de América Latina.

La Corte de Justicia de las Comunidades, y el control jurisdiccional que por ella se ejerce, contribuye al predominio del derecho en el proceso de integración. En su interpretación del derecho comunitario, y en los métodos que en su labor interpretativa aplique, el órgano jurisdiccional no puede perder de vista el carácter funcional del ordenamiento jurídico comunitario, y debe medir con realismo los márgenes de acción judicial derivados del equilibrio de

intereses sobre los que se basa dicho ordenamiento jurídico. Una decisión judicial que pudiera poner en peligro dicho equilibrio, podría perder eficacia con las consecuencias imaginables en la construcción comunitaria. En este punto también el estudio de la experiencia europea resultará de inapreciable valor.

Sin embargo, es preciso reconocer los límites de la experiencia jurídica europea como fuente de inspiración para el jurista de la integración latinoamericana. El derecho de la integración europea es el instrumento jurídico de un proceso de integración concreto, desarrollado entre pueblos con características económicas y políticas especiales. El derecho comunitario está adaptado a una situación socio-económica particular, y es el cauce por el cual se desarrolla un fenómeno histórico imposible de reproducir en otro contexto político. Copiar las fórmulas jurídicas comunitarias, en un contexto político y económico diferente, sería reproducir un error ya conocido en la historia del derecho de América Latina.

La influencia del derecho comunitario sobre el jurista de la integración latinoamericana, podría parangonarse con la auténtica influencia del derecho romano en nuestra tradición jurídica. Aun cuando las normas materiales del derecho romano no han sido nunca materia indiferente al jurista latinoamericano, la lección más importante que nos ha legado Roma, radica en los criterios y métodos aplicados a la creación jurídica. La tradición jurídica romana nos enseña a producir un derecho adaptado a las necesidades, y, en consecuencia, nos enseña que el derecho tiene que variar de acuerdo con la variación de las condiciones sociales y económicas.

Si el estudio de la experiencia jurídica comunitaria constituye una fuente de inspiración para el jurista

latinoamericano de la integración, en cambio, el estudio de la problemática económica y política del proceso de integración de América Latina será lo que le proveerá de los elementos necesarios para detectar los temas de investigación jurídica, y para idear las fórmulas jurídicas que servirán de instrumento dinámico para la evolución de dicho proceso. Ello exige del jurista de la integración una formación interdisciplinaria que le permita captar las múltiples facetas de un proceso necesariamente complejo, y que le permita fundamentalmente asegurar la efectiva vigencia del derecho en las relaciones sociales y económicas que dicho proceso implica.

Volcado hacia una realidad que le pertenece, e inspirado en la experiencia histórica de pueblos afines, el

jurista de la integración latinoamericana deberá ser el hombre dinámico y de imaginación creadora capaz de idear las fórmulas jurídicas adecuadas a la complejidad y magnitud de un proceso de integración de naciones cuyo objetipo final es crear las condiciones económicas, sociales y políticas que permitan la realización de los valores superiores que inspiran a nuestros pueblos.

Deberá ser consciente de que el único camino que la historia aconseja es el de una integración voluntaria y de derecho, en la cual la norma jurídica sea un instrumento al servicio de la acción integradora, y cumpla su finalidad esencial de asegurar una justa distribución de las cargas y beneficios que el proceso necesariamente implica.