

LA INTEGRACION ECONOMICA DE LATINO-AMERICA Y LA CONSTITUCION URUGUAYA

Von HECTOR GROS ESPIELL

Mit der allmählich fortschreitenden wirtschaftlichen Integration Lateinamerikas gewinnen, ähnlich wie bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Fragen zunehmend Bedeutung. Im Februar 1967 veranstaltetes das Interamerikanische Institut für Internationale Juristische Studien in Bogotá (Kolumbien) eine Konferenz über das Thema „Verfassungsrechtliche Fragen der Integration Lateinamerikas“. Die Ergebnisse dieser Round-table-Konferenz sind zusammen mit anderen Arbeiten über dieses Thema in einer Broschüre zusammengefaßt worden¹. Der folgende Beitrag setzt sich mit einigen der auf der Konferenz vorgetragenen Meinungen auseinander, wobei das Verfassungsrecht Uruguays und die darüber herrschende Lehre zugrunde gelegt werden.

1. Es indudable el interés, la importancia y la actualidad del problema de la integración económica de América Latina, problema que supone, para su adecuada solución, una idea clara de la cuestión constitucional que involucra con respecto a cada uno de los estados del Continente.

La integración económica latinoamericana no es para el Uruguay sólo una aspiración basada en reiterados compromisos políticos del Poder Ejecutivo (por ejemplo: Acta Económica Social de Río de Janeiro de 30 de noviembre de 1965², Protocolo de Buenos Aires de 27 de febrero de 1967³, Declaración de los Presidentes de América Latina de 11 de abril de 1967⁴), no supone tampoco, únicamente, el cumplimiento de una obligación internacional que deriva del Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960⁵, sino que es, además, y fundamentalmente, un objetivo de acción fijada por la Constitución. En efecto, el artículo 6 inciso 2 de la Carta que entró en vigencia el 15 de febrero de 1967, establece: “la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos

1 Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la cuestión constitucional, Universidad Nacional de Colombia, 6-8 de febrero 1967, Washington 1967.

Similares puntos de vista se encuentran en el capítulo XV, “La integración de América Latina y la cuestión constitucional” del libro publicado por el mismo Instituto, titulado “Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina”, Washington 1967.

2 Capítulo V, núm. 27. “Los Estados Americanos reconocen que la integración económica de los países en vías de desarrollo del Continente, debe ser uno de los objetivos básicos del Sistema Interamericano, y, por lo tanto, orientarán sus esfuerzos y tomarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración.”

3 Artículo 40. “Los Estados Miembros reconocen que la integración de los países en desarrollo del Continente es uno de los objetivos del Sistema Interamericano y, por consiguiente, orientarán sus esfuerzos y tomarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con miras al logro, en el más corto plazo, de un Mercado Común Latinoamericano.”

4 “Los Presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años. El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas. Esta magna tarea reforzará nuestros vínculos históricos, promoverá el desarrollo industrial y el fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas, así como una más eficiente producción y nuevas oportunidades de empleo y permitirá que la región desempeñe, en el orden internacional, el papel destacado que le corresponde. Estrechará, en fin, la amistad de los pueblos del Continente.” “El Presidente de los Estados Unidos de América, por su parte, declara su firme apoyo a esa prometedora iniciativa latinoamericana.”

5 Los dos párrafos finales del Preámbulo del Tratado de Montevideo dicen:
“Decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad; y
Animados del propósito de unir esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una zona de libre comercio y celebrar, a tal efecto, un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.”

Asimismo los artículos 54 y 61 disponen:
“Las Partes Contratantes emplearán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.”

“Expirado el plazo de doce (12) años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica.”

especialmente en lo que refiere a la defensa común de sus productos y materias primas.” Esta norma programática fija así, para el Uruguay, una necesaria e ineludible política integracionista en materia social y económica y determina una posición muy especial de la República frente al Tratado de Montevideo⁶. Pero, asimismo, obliga a especiales conclusiones interpretativas cuando se estudia la cuestión constitucional en el Uruguay frente al problema de la integración de la América Latina.

2. La llamada cuestión constitucional consiste, en términos generales, en el problema que se plantea respecto de la compatibilidad de la Constitución con una organización internacional que, para lograr el objetivo de la integración económica de la América Latina, estructure un sistema de órganos capaces de adoptar decisiones válidas en la materia, que obliguen al Estado y que tengan, además, una aplicabilidad directa e inmediata, erga omnes en la esfera interna⁷. Esta organización internacional puede llegar a requerir un sistema basado en la idea de la supranacionalidad⁸, concepto que, como se verá, plantea cuestiones constitucionales especialmente difíciles.

En primer término, es preciso recordar que el análisis y la solución de este problema, involucra, en cierta forma, una toma de posición respecto de la cuestión de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno⁹. Siempre estimamos que en la consideración de dicha cuestión no tenía sentido la existencia ineludible de una oposición de principio entre los profesores de Derecho Internacional y de Derecho Constitucional. No se trata, en efecto, al estudiar este tema, sin perjuicio de las diferentes posiciones que, naturalmente, pueden existir, de manifestar una preferencia o una aspiración, de hacer un juicio respecto de lo que se quiere que sea o de adherirse a una teoría más o menos novedosa o atractiva. La cuestión, en efecto, para el jurista, cualquiera que sea la rama del Derecho Público a la que dedique su atención preferente, es la de describir, analizar e interpretar una realidad jurídica global, que se presenta igual a todos, aunque de ella pueden, obvio es decirlo, resultar, diferentes conclusiones. Es decir, que en

⁶ Hace años sostuvimos que una norma constitucional programática que obligaba a dictar una determinada ley o a seguir una cierta política, traía como consecuencia que, una vez dictada esa ley acorde con la política impuesta por la Constitución, el legislador no tenía ya competencia para volver atrás y suprimir, por otra ley ese régimen, aunque mantenga, naturalmente, su potestad de modificar y reformar la ley dictada para el cumplimiento de la norma programática.

Ahora, con respecto a un tratado internacional, como consecuencia del artículo 6, a similares conclusiones puede llegarse sobre la posibilidad discrecional de denunciarlo.

No hay duda de que el Tratado de Montevideo podría ser denunciado por el Uruguay, porque no se ha constitucionalizado el Tratado, sino el objetivo a que ese tratado apunta, objetivo que podría lograrse también mediante otras fórmulas (Julio María Sanguineti y Alvaro Pacheco Seré, *La Nueva Constitución, Montevideo 1967*, pág. 39). Pero en cambio, como consecuencia del art. 6, esta denuncia no será ya discrecional, ni podrá fundarse en que el Uruguay repudia la política dirigida a la integración económica de América Latina. Con razón dice el Profesor Felipe Paolillo en un párrafo que transcribimos por compartirlo integralmente: “Por su imperio, el Uruguay no podría denunciar pura y simplemente el Tratado de Montevideo; no podría hacerlo sin un fundamento específico, sin una razón valedera acorde con las normas constitucionales, y no sería razón valedera la de que, por ejemplo, la integración, —considerada desde un punto de vista general—, es inconveniente para nuestra economía. Si algo semejante fuera invocado como fundamento de la decisión de los órganos nacionales de denunciar el Tratado de Montevideo, se estaría violando el art. 6 de la Constitución que ya ha decidido, de modo previo y general, que la integración económica y social con los demás Estados latinoamericanos es conveniente, y que hacia ella debemos tender. Sería necesaria una razón más concreta para justificar la denuncia del Tratado, como podría ser la de que los métodos o instrumentos elegidos para el logro de la integración son inadecuados o perjudiciales, pero el rechazo de toda forma de integración económica por si misma, ha dejado de ser un motivo aceptable desde la vigencia de la nueva Constitución para no intervenir o para separarse de un movimiento de integración latinoamericana.” (“Las normas constitucionales sobre integración económica y social” en “Estudios sobre la Reforma Constitucional”, Montevideo 1967, página 202).

⁷ Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, op. cit., página 31.

⁸ Sobre la idea de la supranacionalidad, ver Felipe S. Paolillo, op. cit., pág. 207 y 208, así como las referencias bibliográficas allí indicadas. Asimismo: Constantinesco, *La supranacionalidad en las comunidades europeas*, Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, vol. IV, 1965-1966, pág. 68.

⁹ Eduardo Jiménez de Aréchaga, *Curso de Derecho Internacional Público*, t. I, Montevideo 1959, cap. VII. Jean J. A. Salmon et Erik Suy, *La primauté du droit international sur le droit interne*, en l'Adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales, Bruxelles 1966, pág. 67.

la consideración del problema y en las cuestiones que él involucra, el deber del jurista no es soñar, sino describir e interpretar la relación actual entre el Estado y el Derecho Internacional.

3. Las conclusiones de la Mesa Redonda de Bogotá, clasifican las interrogantes que plantea el problema estudiado en tres cuestiones. Nos referiremos a ellas por su orden, siempre con referencia exclusiva al sistema constitucional uruguayo.

Primera cuestión. Naturaleza y alcances de las prohibiciones que contiene la Constitución en lo referente a la Soberanía y a las obligaciones internacionales que pueden contraer los poderes del Estado. La Constitución uruguaya afirma el principio de que la soberanía radica exclusivamente en la Nación (artículo 4). Este principio jamás ha podido interpretarse como negando la posibilidad de que, mediante tratados internacionales, elaborados y aprobados según las previsiones de la Constitución, se creen normas de derecho internacional capaces de obligar al Estado uruguayo¹⁰.

La soberanía, dentro de la concepción que sirve de base a la Constitución uruguaya, es sinónimo de poder supremo, de potestad estatal última. Quiere decir que el orden jurídico uruguayo no extrae su validez de ningún otro orden superior y es independiente, en el sentido de que no está sometido a ningún otro poder estatal. Pero, en cuanto soberano, el Estado uruguayo, dentro de los límites formales y de fondo previsto por la Constitución, puede autolimitarse. Esta autolimitación no constituye una transferencia de soberanía sino el libre ejercicio de su propia voluntad soberana.

Todo tratado internacional implica una cierta limitación de la discrecionalidad soberana de los estados partes. En el caso de que el tratado tenga como consecuencia la creación de un sistema internacional a cuyos órganos se le atribuyen determinadas competencias, no sólo se ha producido una limitación en el ejercicio de la soberanía estatal, sino que determinadas competencias se han transferido del Estado a uno o varios órganos internacionales.

La creación de organizaciones internacionales destinadas a asegurar, en el ámbito regional o mundial, la paz y la seguridad, ha traído como consecuencia la actuación de órganos, cuyas decisiones, en los casos previstos por los tratados, son obligatorias para los estados, incluso aunque éstos hayan votado en contra de la resolución¹¹. Nunca conceptuamos que ello fuese inadmisible desde el punto de vista constitucional. En efecto, si esas decisiones se basan en la actuación legítima de un órgano previsto por un tratado libremente aceptado por el Estado, y están dirigidas a regular una situación internacional, es decir, extraña a la jurisdicción interna del Estado, nada en el sistema constitucional uruguayo permite concluir que esa situación sea inconstitucional.

La creación de sistemas internacionales actuando en materia de integración económica, puede, en cambio, por la necesidad de la aplicación interna inmediata y directa de las decisiones de los órganos del sistema, en materias que aparecen como de la jurisdicción interna, plantear serios problemas.

Mientras se trate de una organización intergubernamental¹² con órganos integrados por representantes de los estados, y con decisiones adoptadas por unanimidad,

10 "Los Estados al contraer ciertas obligaciones por medio de una Convención Tratada. Si bien aceptan una restricción a su jurisdicción o competencia, hacen uso de una facultad que constituye un atributo de la soberanía, atributo que lejos de verse lesionado se reafirma con ese acto." Simposio sobre el Proyecto de Convención de Derechos Humanos de Santiago de Chile, Montevideo 1959, págs. 23-24.

11 La Carta de las Naciones Unidas, capítulo VII, arts. 39-51; Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 52; Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, arts. 17-21.

12 Sobre estos caracteres de la ALALC, ver Felipe Paolillo, op. cit., págs. 205 y 210; Julio César Lupinacci, El "status" de miembro de la ALALC, Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, 1965-1966, pág. 99. Ver, asimismo, resolución del Consejo de Ministros No. 167 (CM-I/III-E). Para cuestiones en el GATT y

como en el caso de la ALALC¹³, el problema no existe y puede admitirse sin dificultades la aplicación interna erga omnes¹⁴, de decisiones de sus órganos en materias previstas por el Tratado de Montevideo, que, aunque aparentan ser de carácter interno, implican o suponen una cuestión internacional.

Pero desde el momento en que los órganos se integran con individuos independientes de la voluntad de los Estados signatarios, como es el caso de los tratados de integración europea¹⁵, —ya que el problema de la unanimidad o de la mayoría no tiene para nosotros una especial relevancia—, la cuestión se hace más difícil, obligando a encarar, en el caso del Uruguay, una reforma constitucional para poder llegar a admitir esa posibilidad.

4. La soberanía estatal no es ilimitada y absoluta en su concepción actual. En efecto, no sólo no es incompatible con la existencia de organizaciones internacionales sino que es, aún hoy, el fundamento ineludible de éstas. En lo que se refiere concretamente a la Constitución uruguaya, nada permite extraer la conclusión de que la soberanía nacional implica el rechazo de toda organización internacional. Por el contrario de los fundamentos político-filosóficos de la Carta, resultan claras conclusiones en el sentido de que, si para alcanzar los objetivos expresos o implícitos en que se basa la existencia del Estado Uruguayo, se requiere la aceptación de organizaciones internacionales con competencias propias, nada impide constitucionalmente que la República contribuya con su voluntad a la creación y existencia de las mismas.

Como entre estos objetivos constitucionales está la integración económica de Latino América, es evidente que nada se opone, en principio, a la existencia de tratados dirigidos a esta integración. Tal es el caso del Tratado de Montevideo que aunque anterior a la entrada en vigencia del actual inciso 2 del artículo 6 de la Constitución, no planteó originariamente, y menos puede plantear ahora, ningún problema de carácter constitucional.

Si luego nacieran otras fórmulas, como las indicadas en el párrafo 3, que plantearan nuevos problemas, sería deber del intérprete proceder a una racional adaptación de la Constitución a la nueva realidad, mediante una interpretación evolutiva y lógica.

La Soberanía, elemento caracterizante de la igualdad jurídica de los estados y, por tanto, presupuesto del mundo internacional actual, no es un concepto que pueda, todavía hoy, ser limitado por la acción, que no conocería límites, del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno.

La Carta de las Naciones Unidas reconoce que hay materias exclusivas de la jurisdicción doméstica (artículo 2, numeral 7), es decir, materias que son de la esencia de la Soberanía nacional, de la exclusiva competencia de cada uno de los estados miembros, iguales e independientes (artículo 2, numeral 1). La determinación de estas materias no es, ni puede ser arbitraria, sino que resulta de la coordinación de las normas del Derecho Internacional con las del Derecho Interno, sin que puedan excluirse los textos constitucionales ni los principios en que se basa el sistema institucional de cada estado.

en la AELI, ver Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Expansión del Comercio e Integración Económica entre países en desarrollo, Doc. TD/B/85, 30 de agosto de 1966.

13 Tratado de Montevideo.

14 La aplicación directa, sin necesidad de la llamada transformación del Derecho Internacional en el Derecho Interno se admite hoy, unánimemente en el Uruguay (Ver llamada núm. 20). En cuanto a las decisiones de los órganos previstos por los tratados, debe también admitirse su aplicabilidad directa, aceptando que tengan la misma jerarquía normativa de las disposiciones del tratado que previa la existencia de esos órganos (Jean J. A. Salmon et Erik Suy, La primauté du droit international sur le droit interne, op. cit., pág. 87).

15 Tratado de la CECA (Montan-Union), art. 9, 10, 13 y 28; CEE (EWG-Vertrag), art. 157; EURATOM, art. 126; sobre esta cuestión ver Pierre Wigny, Propos Constitutionnel, Bruxelles 1963, L'Europe et les transferts de souveraineté, págs. 107, 108 y 109.

En las conclusiones de la Mesa Redonda de Bogotá se afirma que debe admitirse la posibilidad de limitaciones a la soberanía que no resulten del consentimiento del Estado¹⁶. En el caso del Uruguay, por el contrario, estimamos que no se puede aceptar la posibilidad de existencia de un derecho internacional positivo y convencional que no sea el resultado del libre ejercicio de la voluntad soberana del Estado¹⁷. Sin embargo, como nuestro sistema constitucional tiene una base jus naturalista (artículos 7, 72 y 332), ello no supone negar, sino que, por el contrario permite admitir, la existencia de un derecho internacional general, en cuanto ese derecho es la consecuencia de los principios generales y de la filosofía política que la propia Constitución reconoce como presupuestos preexistentes del Estado Uruguayo.

Incluso admitiendo la existencia de este derecho internacional general, de un jus cogens¹⁸, que en cierta forma, nada más que en cierta forma, sería independiente de la voluntad del Estado, es evidente que fuera de ese caso, de consecuencias muy especiales, es preciso convenir, partiendo del sistema constitucional de la República, que el Uruguay sólo puede obligarse internacionalmente, en cuanto Estado, por actos internacionales elaborados, aprobados y ratificados en la forma prevista por su Constitución.

Pero además, en cuanto al fondo de las obligaciones internacionales, y sin perjuicio de la regularidad del proceso formal, existen también prohibiciones y limitaciones constitucionales. Es evidente, así, que no se puede, mediante un tratado internacional, transferir a otro estado o a un órgano internacional el ejercicio de una competencia expresamente asignada por la Constitución, en el ámbito interno, a uno de los poderes del Gobierno (o poderes del Estado si se quiere usar una terminología inadecuada) o a un órgano creado por la Carta Política¹⁹. Ello resulta con toda claridad de los artículos 4 y 82 de la Constitución. Esta afirmación no implica, evidentemente, como ya indicamos, que no pueda admitirse la regularidad constitucional de la existencia de órganos internacionales, creados en virtud de un tratado aprobado y ratificado según la Constitución, capaces de dictar normas generales, de determinar su aplicación y comprobar su valor o la infracción de una norma o de un principio de derecho internacional.

Sin embargo, no se puede admitir hoy en el Uruguay que un órgano ajeno a nuestro ordenamiento constitucional sustituya a algunos de los poderes del Gobierno o a los órganos creados por la Constitución, en el ejercicio de sus competencias propias referidas a cuestiones estrictamente internas.

Pero nada impide, en cambio, que un órgano internacional, válidamente creado, dicte normas de acuerdo con las previsiones de un tratado anterior, aplicables directamente en el Uruguay, para regular casos que suponen o implican una

16 Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Mesa Redonda, op. cit.

17 Es por ello que actualmente el tratado es la fuente formal más importante del orden jurídico internacional. Con razón dice Mustafá Kamil Yassen (*Principes généraux de droit international privé*, Académie de droit international, Recueil des Cours, Tomo 116, 1965, III, pág. 397) "El tratado debe ser aceptado por cada uno de los Estados a los cuales se va a aplicar. Este estado de cosas es la consecuencia directa de la estructura de la comunidad internacional, estructura de asociación en base a la igualdad."

18 Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, proyecto de convención sobre derechos de los tratados, art. 50 (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966); Alfredo Verdross, *Jus dispositum and jus cogens in international law*, American Journal of International Law, 1966; Michel Virally, *Reflexions sur le "Jus cogens"*, Annuaire français de droit international, 1966, XII, pág. 5.

19 Michel Waelbroeck et Ives Van Der Mensbrugge, *L'attribution de compétences constitutionnelles à des institutions de droit international*. En Europa esta atribución o transferencia de competencias se ha basado en normas constitucionales habilitantes en Italia (art. 11); Alemania (art. 24); Países Bajos (arts. 63 y 63 de la Reforma Constitucional de 1956) y Luxemburgo (art. 49 bis de la Reforma de la Constitución de 1956). En Francia existía una disposición en la Constitución de 1946 (Preambulo y art. 27). La de 1958 eliminó esa referencia. En Bélgica la Constitución de 1831 no previó naturalmente la cuestión. La jurisprudencia y la doctrina, en su opinión mayoritaria, han entendido que sin texto expreso esta transferencia era inconstitucional (pág. 103 y siguientes). Los múltiples problemas que esta cuestión ha planteado, se habrán de resolver mediante una reforma de los arts. 25 bis y 68 de la Constitución (págs. 9, 105, 130, 131), actualmente en proceso.

situación internacional o vinculada por una relación externa o interestatal. En los casos relativos al mantenimiento de la paz y de la seguridad esta situación ya existe y no plantea problemas constitucionales especialmente difíciles²⁰. En cambio la integración económica requiere necesariamente, en un determinado momento del proceso de su evolución, la existencia de órganos supranacionales²¹, que puedan dictar o aplicar normas con efecto interno directo e inmediato. En este caso puede requerirse, y la experiencia así lo demuestra, que las decisiones de los órganos del sistema internacional comunitario, no sólo tengan como resultado el obligar internacionalmente al Estado, sino que ellas se apliquen directamente en el ámbito interno, creando obligaciones inmediatamente exigibles a los órganos de derecho interno, y, en su caso, a los individuos, así como que a estos órganos internacionales se les asignen competencias que la constitución atribuye a los poderes de Gobierno por ella regulados. Es frente a esta situación, que se requiere hacer la distinción que preconizamos, para poder llegar a una conclusión admisible para el derecho constitucional uruguayo. Estimamos, en efecto, que nada impide que los órganos comunitarios adopten decisiones y que éstos sean directamente aplicables en el Uruguay, siempre que se refieran a casos que supongan o que impliquen una situación internacional o vinculada con una relación externa o interestatal.

La Constitución al obligar a que la República procure “la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos”, admite implícitamente una concepción de la Soberanía nacional compatible con las necesarias limitaciones en el ejercicio de las competencias estatales requeridas por la idea de la integración. Por ello, —en cuanto la integración puede exigir la existencia de órganos para dictar las normas bajo las cuales se va a cumplir el proceso integrationista, así como la actuación de autoridades ejecutivas y jurisdiccionales para aplicarlas, y resolver los problemas relacionados con evolución—, la Constitución está admitiendo, de manera implícita, la posibilidad de existencia de estos órganos. Ellos, sin embargo, no podrán sustituir a las autoridades expresamente previstas por la Constitución en el ejercicio de competencias que se refieren estrictamente a cuestiones internas, no vinculadas con una situación internacional. Pero en cambio, repetimos, nada impide, constitucionalmente, que estas autoridades internacionales o supranacionales puedan actuar en la forma directa e inmediata antes señalada, frente a las cuestiones relativas a la integración económica, cuestiones que por su naturaleza, implican, directa o indirectamente, una relación internacional.

5. En el párrafo 3 señalamos que no es la aplicación erga omnes de las decisiones de los órganos comunitarios en casos que implican una situación o un problema no exclusivamente interno, sino las cuestiones de la mayoría exigida y del estatuto de los miembros de esos órganos, las que planteaban, a nuestro entender, más serios problemas constitucionales.

Con respecto al problema del número de votos requerido para la decisión de los órganos internacionales, estimamos que, aun cuando se exija la mayoría y no la unanimidad, no por ello se crea una situación inconstitucional. En efecto, si el Tratado en que se basa la actuación del órgano, regularmente ratificado de acuerdo con la Constitución, prevé esa forma de actuación del órgano, no interesa que el delegado uruguayo vote en contra, porque la decisión obliga al Estado y es aplicable a él de acuerdo con una norma internacional que el Uruguay aceptó y que no viola ninguna disposición de fondo de la Carta.

²⁰ Ver nota núm. 11.

²¹ Felipe H. Paolillo, op. cit., pág. 207.

En cambio si los integrantes de los órganos no representaran al Gobierno de la República, y en sus decisiones actuaran sólo por si, se crearía una situación inadmisible, porque la República resultaría obligada a la aplicación de cada una de las decisiones de un órgano, ajeno, en su voluntad, al querer de las autoridades nacionales. Si, en hipótesis, ese órgano internacional estuviera previsto en su existencia y actuación por un tratado aprobado y ratificado bajo la Constitución actual, ese Convenio sería inconstitucional. Por ello, para hacer posible esa eventualidad habría que modificar el texto constitucional, incluyendo en él una norma expresa que autorizara, por ejemplo, esa forma de actuación del o de los órganos comunitarios.

Por lo demás, —y saliendo un poco del ámbito estrictamente jurídico— es preciso señalar que el proceso integrationista puede cumplirse en sus primeras etapas sin necesidad de llegar a estas fórmulas de tipo supranacional. El proceso institucional de la integración debe ser gradual y respetuoso de las realidades jurídicas y políticas de los estados a las que se ha de aplicar. Como muy bien ha dicho la Secretaría General de la U.N.C.T.A.D. en un reciente informe: “En verdad, los adelantos que se puedan hacer en el proceso de la integración económica dependerán de los sólidos elementos de apoyo nacional que se hallen en los países miembros, y no de que se sustituyan esos elementos por una mayoría de votos o por transferencias de poderes a autoridades supranacionales. Mientras en el proceso de integración no se haya llegado a una etapa muy avanzada, es muy improbable que los países acepten nuevas obligaciones para las que no hayan dado expresamente su consentimiento.”²²

En conclusión. Es posible continuar el proceso de integración económica en América Latina, en especial bajo el Tratado de Montevideo y de acuerdo con la Declaración de los Presidentes de América, sin necesidad de modificar la Constitución Nacional. En cambio la culminación de este proceso, —si se llegan a proyectar fórmulas como las existentes en Europa—, requerirá, en los casos ya señalados, un ajuste de las normas constitucionales para hacer posible la existencia de un sistema supranacional.

6. Sobre el criterio interpretativo preconizado y utilizado por la Mesa Redonda de Bogotá²³, habría en el análisis general del tema, mucho que decir. Sin perjuicio de señalar que no compartimos, en principio, algunas de las afirmaciones generales que se hacen, creo que ahora interesa referirse exclusivamente a los criterios interpretativos afirmados, frente al derecho público uruguayo.

En primer término, con respecto a la importancia de la práctica seguida por los estados latinoamericanos, es decir, el recurso a lo que se da en llamar „criterio de la efectividad”, preconizado por la Mesa Redonda, sin dejar de reconocer su relativa importancia, debe señalarse que la práctica uruguaya, no concuerda con la que se quiere presentar como unánime en Latinoamérica. Así, con respecto a uno de los casos estudiados, hay que destacar que al contrario de lo que se dice, la opinión mayoritaria de la doctrina y la práctica que resulta de la opinión gubernamental de la República, ha sido siempre unánime en el sentido de que toda limitación de una competencia atribuída a un poder del gobierno o a un órgano creado por la Constitución, debe resultar de una norma de derecho internacional aprobado en la forma prevista por la Constitución y, en consecuencia, acorde también con las disposiciones de fondo de ésta.

22 Doc. TD/B/85.

23 Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Mesa Redonda, op. cit., págs. 2, 6 y 8.

Sobre el valor de la práctica constitucional, —cuestión analizada en el Uruguay por una doctrina que ha prestado especial atención al problema—, es unánime en la Cátedra el criterio de que la interpretación evolutiva, que tenga en cuenta los cambios ocurridos en la realidad a la que la norma se ha de aplicar es admisible, pero sólo “en cuanto supone una racional adecuación del texto a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas y en cuanto, sin desconocer la letra y sin violentar el principio y los objetivos del sistema constitucional, lo adecúen a la realidad que le sirve de fundamento”²⁴. En el Uruguay se sigue afirmando, sin excepción conocida, que los órganos estatales sólo poseen las competencias expresas que la Constitución les asigna o las implícitas necesarias para ejercer una competencia expresa siempre que, en este último caso, el objetivo esté previsto por la Constitución o el procedimiento no esté prohibido por la Carta. Este principio no es, en el caso del Uruguay, una mera afirmación doctrinal, sino, por el contrario, uno de los fundamentos del sistema político de la República, basado en disposiciones constitucionales de interpretación indudable (artículos 4, 7, 10, 82 y 332). Por eso no interesa, para determinar la regularidad de la actuación de un órgano, saber si su conducta viola o no una prohibición expresa. Por el contrario hay que encontrar la norma de donde puede nacer la competencia y si esa disposición no existe, o no se trata de una competencia implícita, es necesario concluir que el órgano carece de toda potestad jurídica para ejercer esa pretendida atribución.

En lo que respecta a los criterios interpretativos generales, quiero referirme a la siguiente frase de las conclusiones de la Mesa Redonda: “para el funcionamiento eficaz de este ordenamiento no basta, ciertamente, la actitud ni la disposición del Estado para autolimitarse y obligarse a sí mismo, toda vez que la protección efectiva de los derechos involucrados, únicamente estarán garantizados por un sistema que permita establecer límites al ejercicio de la soberanía sin el consentimiento del Estado”²⁵. Ningún jurista uruguayo, pese a las diferencias doctrinales que pueden existir sobre la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno y a pesar de la admisión de la existencia de un Derecho Internacional General, podría admitir, en principio, que la Soberanía Nacional se limitara sin el consentimiento del Estado Uruguayo.

La teoría afirmada en Bogotá supone, en último análisis, una actitud de abdicación de la Independencia Nacional. Aceptar que la soberanía podría estar limitada como consecuencia de la voluntad de un llamado “ordenamiento comunitario”, que todos sabemos bien que, hoy, como todo ordenamiento internacional, se basa en la voluntad de todos o de algunos de los estados que lo integran, lo que implica que es, en esencia, un fenómeno de poder, es admitir que nuestra independencia puede ser limitada por la voluntad de otro u otros estados más fuertes y más poderosos que, si lo creen necesario, actuarán, no directamente como tales estados, sino bajo la careta de un organismo internacional o de un ordenamiento comunitario. Admitir esta tesis no es, para mí, una actitud progresista ni significa tener una idea avanzada respecto de lo que es y debe ser el Derecho Internacional²⁶. Es, sólo, en el mejor de los casos, una peligrosa manifestación de irrealismo.

7. Segunda cuestión. ¿Es, en principio, inconstitucional un tratado que establezca órganos internacionales capaces de tomar decisiones erga omnes que afectan relaciones exteriores o asuntos internos del Estado? El Derecho Internacional es, en

24 Héctor Gros Espiell, Periodismo y Derecho, Montevideo 1965, pág. 17.

25 Mesa Redonda sobre integración de América Latina y la cuestión constitucional, pág. 31.

26 M. Sahovic, L’Influence des Etats nouveaux sur la conception du Droit International, Annuaire Français de Droit International, XII, 1966, págs. 36-37.

el Uruguay, de acuerdo con la doctrina, la jurisprudencia y la práctica dominante, directamente aplicable sin necesidad de una norma de Derecho Interno que los transforme²⁷. De igual modo, y en cierta forma como consecuencia del mismo principio, puede admitirse que las decisiones de un órgano internacional, actuando en virtud de un tratado regular en la forma y en el fondo, son directamente aplicables en el Uruguay. En este sentido un tratado que establezca tales órganos y le atribuya las competencias pertinentes, no es, como dijimos, en principio y a priori, inconstitucional.

En primer lugar, y como ya señalamos, es evidente que esos órganos no pueden sustituir a los órganos previstos por la Constitución en el ejercicio de las competencias expresas que estos poseen referidas a asuntos estrictamente vinculados con los problemas internos del Estado.

Los órganos internacionales son capaces, por tanto, para actuar en todas las materias no atribuidas expresamente a los órganos de Derecho Interno, materias que, en el caso que nos interesa, tienen que implicar necesariamente en forma directa o indirecta, una relación internacional o externa, no sólo en cuanto la competencia de ese órgano se derive de una norma de Derecho Internacional, sino en cuanto se trate de un problema que, por razón de materia, no afecte, estricta y exclusivamente, la jurisdicción interna del Estado y suponga, por el contrario, una situación internacional.

Por tanto, al no ser una materia del Derecho Interno, es admisible que, respecto de ella, en ciertos casos, las decisiones de los órganos internacionales, creados en virtud de tratados o convenciones regularmente ratificadas, tengan efecto, erga omnes, en forma directa. Pero además, y en cuanto a la forma de actuación de estos órganos, es necesario tener en cuenta la cuestión ya indicada. Para que sea posible, en efecto, en el Uruguay la regularidad constitucional de la existencia de órganos internacionales cuyas decisiones sean obligaciones erga omnes pero cuyos integrantes no representen al Gobierno de la República, se requerirá un ajuste constitucional, que debería ser el resultado de la inclusión en la Carta de una previsión expresa al respecto.

8. Tercera cuestión. ¿De qué capacidad disfruta el Poder Ejecutivo para obligar internacionalmente al Estado? En esta cuestión el derecho positivo uruguayo impone llegar a conclusiones distintas de las afirmadas por la Mesa Redonda.

En efecto, el numeral 7 del artículo 85 de la Constitución atribuye al Poder Legislativo la competencia de „aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara los tratados de paz, alianza, comercio y de las convenciones y contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras”. El texto vigente se redactó (salvo en lo que se refiere a la sustitución de “ambas” cámaras por “cada” cámara, cambio operado en 1952), en 1934. La norma existente en las constituciones de 1830 y 1918, que ya era omnicomprensiva, puesto que se refería a “los tratados de paz, alianza, comercio y cualesquier otros”, se modificó para evitar que, dando otro nombre a un acuerdo internacional (por ejemplo, convención o contrato), se pudiera eludir el precepto constitucional. Se incluyó de tal modo en el texto de la Carta, una fórmula tomada de la ley interpretativa del 16 de mayo de 1862²⁸. Es decir que en el Uruguay no cabe, ni es posible admitir, en principio, la posibilidad de los

²⁷ Eduardo Jiménez de Aréchaga, Introducción al Problema de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, pág. 27; Elias Bluth, El Uruguay y la aplicación interna del Tratado de Montevideo, Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, 1965-1966, págs. 302-303.

²⁸ Héctor Gros Espiell, La Constitución y los Tratados Internacionales, Montevideo 1963, pág. 9.

llamados acuerdos simplificados o convenios ejecutivos realizados por el gobierno y sustraídos a la aprobación parlamentaria. Todas las hermosas teorías extranjeras que pudieran invocarse y todos los pretendidos argumentos de necesidad, chocan con el texto claro y radical de la Carta Política y con la voluntad indudable del Poder Constituyente.

Todo acuerdo internacional que celebre el Poder Ejecutivo debe someterse a la aprobación parlamentaria. Lo que interesa a la Constitución uruguaya no es la materia regulada por el Convenio, sino el hecho de que se trate de un vínculo de carácter internacional. Por eso debe concluirse que, incluso cuando el Poder Ejecutivo celebra un Convenio en una materia que, en la esfera interna, entra en sus competencias propias y expresas, ese convenio internacional requiere una posterior y necesaria aprobación parlamentaria. Sólo quizás, podría, admitirse que los meros convenios de ejecución de un tratado anterior, regularmente aprobado y ratificado, siempre que no crearan ninguna nueva obligación internacional, podrían celebrarse por el Poder Ejecutivo sin necesidad de una nueva aprobación del Poder Legislativo.

El Estado Uruguayo no queda jurídicamente obligado de acuerdo con la Carta si no se cumple con las exigencias impuestas por los arts. 85 y 168 de la Constitución. Los compromisos que el Poder Ejecutivo pueda contraer al margen de estos preceptos, serán meras obligaciones políticas, sin otro significado para el derecho interno, que el de constituir la manifestación de la voluntad de actuar, en determinada materia y en cierta forma, dentro de las competencias asignadas por la Constitución. Es interesante recordar que la cuestión ya fue minuciosamente estudiada en la etapa previa a la Conferencia de los Jefes de Estado de Punta del Este, y que los asesores uruguayos tuvieron al respecto una opinión unánime. Este criterio fue afirmado por el Uruguay durante la Conferencia, sin que se manifestara ninguna discrepancia y los textos finalmente acordados recogieron implícitamente esta tesis.

9. La Constitución uruguaya impone la integración económica de Latino América y bajo ella, aun admitiendo, como es nuestro caso, la supremacía jerárquica de sus normas con respecto a los tratados internacionales, es posible el progreso de un proceso dirigido a esta integración de la América nuestra. Nada hay, por ejemplo, de incompatible entre el Tratado de Montevideo y las normas constitucionales uruguayas. Pero si mañana, en la aplicación evolutiva de este texto internacional o en la redacción de otro tratado, se llegan a proyectar normas que establezcan soluciones incompatibles con la Ley Fundamental, planteemos honestamente la necesidad de modificar la Constitución uruguaya, sin elegir la vía de violarla con interpretaciones evidentemente inaceptables. Modifiquemos pues la Constitución si es necesario, pero sabiendo que la única voluntad que ha de decidir al respecto, será el Poder Constituyente del Uruguay, porque nosotros, y sólo nosotros, somos los dueños de las decisiones que se han de adoptar.