

## EL RÉGIMEN FEDERAL

Enrique VESCOVI

SUMARIO: I. *La integración económica y su repercusión institucional.* II. *La integración regional y las nuevas formas de Estado.* III. *Aspectos principales del régimen federal. Generalidades; 1. Los tres Poderes clásicos y su autonomía en el Estado Federal; 2. Otras funciones de los estados y del gobierno central.* IV. *Hacia la integración en Latinoamérica. Hacia la constitución de nuevas formas de Estado (¿unión, confederación, Estado federal?). Antecedentes y realidad actual; 1. Hacia la institucionalidad de órganos comunes. Cooperación judicial. Códigos uniformes; 2. La integración en Latinoamérica. Mercados comunes. Organismos diversos; 3. Los organismos multinacionales; 4. Los tribunales judiciales supranacionales. El derecho comunitario.* V. *Conclusión.*

### I. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SU REPERCUSIÓN INSTITUCIONAL

Corresponde, a nuestro juicio, en el ámbito del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, el enfoque del tema propuesto, desde el punto de vista de las repercusiones que tienen (o pueden tener en el futuro) las nuevas formas de integración que, impulsadas por motivos económicos, van determinando, según creemos<sup>1</sup> una evolución hacia nuevas formas de Estado. Seguimos en este aspecto la orientación que ya planteábamos conjuntamente, nada menos, que con Héctor Gros Espiel, en el reciente Coloquio de la International Association of Legal Science celebrado en Munich.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se trata de enfocar el problema del Estado Federal, a la luz de la tendencia que se aprecia en la Comunidad latinoamericana, siguiendo el modelo europeo de la CEE, en especial, así como el de otras regiones de integración y sus posibles repercusiones institucionales que, a nuestro modesto entender, deberán influir en las formas de Estado. Y que, por las tendencias que hoy apuntan, nos habrán de conducir a reconsiderar la problemática de las uniones de estados y del propio Estado federal.

Naturalmente que se trata de un enfoque de un jurista, no un especialista en derecho constitucional.

<sup>2</sup> Nos referimos al Coloquio de Munich, celebrado entre el 15 y el 17 de septiembre de 1987 y al trabajo allí presentado: Vescovi, E., y H. Gros Espiel

Esa necesidad de integración, impulsada por factores económicos en primer lugar, ha hecho que el mundo se haya convertido más que en un conjunto de países, en una cierta agrupación de éstos, es decir en un mundo de regiones.

Es decir que han surgido, en nuestra actual sociedad de consumo, primero los tratados de intercambio de mercaderías, luego de hombres y de trabajadores para posteriormente aparecer la creación de organismos que van facilitando la resolución de conflictos y culminar con dos fenómenos que nos interesa destacar en este trabajo: la tendencia hacia la unificación legislativa y la creación de organismos supranacionales. (Consejos de ministros, parlamentos, cortes de justicia, etcétera.) Ello sin olvidar que, predominando el factor económico, existe una amplia red de organismos multilaterales en dicha área (económico-financiera).

Creemos que corresponde al hombre de derecho, primero detectar el fenómeno y hacer un diagnóstico y análisis comparativo, para luego tratar de diseñar propuestas de regulaciones jurídicas que se adecuen a los fines (socioeconómicos) que determinan la producción de estos fenómenos. De modo que el derecho no quede atrás, como sucede normalmente, de la nueva realidad internacional.

Hay algunos constitucionalistas contemporáneos que analizan los problemas que aquí se mencionan dentro del tema del federalismo.

Es así que se han escrito libros sobre federalismo, con el fin de analizar el sistema —dentro de los países occidentales y en especial, Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Suiza— con vistas a la evolución que se está produciendo en Europa, como consecuencia de la nueva Comunidad Económica Europea (CEE) y los múltiples organismos e instituciones que se están creando continuamente.<sup>3</sup>

Creemos conveniente, en un enfoque latinoamericano, analizar los pasos que —en muchos sentidos como consecuencia de seguir

“Vers nouvelles formes de fédéralisme et d'Union des Etats, specialment en Amerique Latine”, dentro del tema *Le Droit comparé dans un contexte fédéral*, del Colloque de L'Association Internationale des Sciences Juridiques.

<sup>3</sup> Así se dice en un libro contemporáneo, de Bowie, Robert y Carl J. Friedrich, *Estudios sobre federalismo*, Buenos Aires, Editorial Bibilográfica Argentina, 1958. Es el resultado de esfuerzos combinados de un conjunto de especialistas... cuyo objetivo fue brindar a las autoridades y dirigentes de Europa occidental, elementos con miras a la constitución de una federación europea”.

Es natural que los acontecimientos posteriores a 1958, y, en especial, los más recientes, confirman dicha tendencia europea, y, queremos destacarlo, la misma se nos parece —felizmente— a nivel latinoamericano.

el modelo de dicha CEE— se dan en Latinoamérica y que constituyen un esfuerzo hacia la integración de nuestra región. Convencidos como estamos, más que como juristas como hombres de Latinoamérica, de la necesidad imperiosa de favorecer la tendencia de apoyar los organismos o instituciones que contribuyan a ella y proyectar los que aún sean necesarios crear para, definitivamente, constituir una nueva forma de Estado (o de Estados) que sea una real fuerza internacional.

Esta necesidad que sentimos profundamente en nuestros países es casi un imperativo de las nuevas condiciones económicas, de un nuevo sistema de comercio internacional —en el cual nos une la misma situación de endeudamiento externo y de dificultad para la colocación de nuestras materias primas—, y una aspiración a la unidad y uniformidad de las mejores condiciones de vida<sup>4</sup> que nos impulsa a transformar el propio sistema de las relaciones internacionales y de la propia organización del Estado, que va cediendo su soberanía en pos de nuevas estructuras.

## II. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE ESTADO

El federalismo constituye una forma de encarar la organización del Estado en cuanto al fenómeno de su descentralización.

Desde este punto de vista la doctrina en general ha sostenido que el Estado federal (*lato sensu*) puede ser estudiado partiendo de la tesis de que supone una diferencia de grado y no de esencia con el Estado unitario.

Con el mismo enfoque puede decirse que otro grado de mayor descentralización lo constituye la Confederación, que se manifiesta como una forma de Estado intermedio entre el Estado federal y los diversos tipos de uniones de Estados.

<sup>4</sup> Nos parece oportuno reproducir algún párrafo del relato presentado al Coloquio de la Association Internationale des Sciences Juridiques de Munich (*supra*, nota 2) por el especialista de Alemania Federal Ulrich Karpen (de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo) en especial cuando decía:

*"People are unwilling to tolerate any longer differences of living conditions as an effect of living in different regions of the nation, namely different states in a federation. The country as a whole, has become smaller. Due to a dense network of traffic, communications, infrastructure, an assimilation of economic and cultural expectation and living conditions even now in a greater European contexte pressure for uniformity has become stronger and stronger"* (p. 10).

Decimos esto sin pretender desconocer las importantes diferencias doctrinarias sobre esta temática, pues aquí sólo pretendemos marcar ciertas líneas de evolución hacia nuevas formas que presumiblemente, puedan exceder de los marcos de las clasificaciones vigentes.

Factores históricos, geográficos, económicos y políticos, entre los principales, han determinado la adopción de la forma federal de la organización del Estado. En especial, los de mayor extensión geográfica del mundo, adoptan la forma federal bajo diferentes estructuras.

En Latinoamérica son conocidos los ejemplos de federalismo de México, Brasil y Argentina, los más grandes países, sin perjuicio de que Venezuela y otros adoptan formas de Estado federativo.

El objeto de este trabajo es poner el acento en las nuevas formas que adquieren las uniones de Estados, que han comenzado primero por alianzas económicas y luego por la creación de algunos órganos comunes, más que por una simple alianza política, como había sido hasta entonces.

Ya el constitucionalismo comparado nos había mostrado una cierta interacción entre las formas de Estado y las formas de gobierno, de modo que estas últimas (mejor una forma nueva de encarar la organización de la sociedad) impregnaban los diversos sistemas estatales.<sup>5</sup>

Del mismo modo, a nuestro juicio, el mundo de integración producirá, en un tiempo más o menos largo y con diversa aceleración, según las regiones, profundas transformaciones en las organizaciones estatales y no es de descartar la creación de nuevos y más grandes y poderosos Estados federales o (quizá primero) de confederaciones de Estados.

A señalar algunos aspectos de la propia naturaleza del Estado federal que ya van apareciendo a través de los nuevos organismos internacionales, se refiere esta comunicación, que es sólo un esquema para futuros desarrollos.

Lo importante es subrayar cómo se está produciendo el traspaso de ciertas competencias estatales hacia la comunidad internacional (la región, etcétera). Y esto importa más que al técnico constitucionalista, al jurista en general, para señalar que se está operando

<sup>5</sup> Más ampliamente: Biscaretti di Ruffia, P., *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Ed. Fondo de Cultura, en especial el desarrollo de sus clasificaciones de su primera parte titulada "Las formas de Estado" y "Las formas de gobierno" contemporánea.

una transformación que tendrá repercusión en la propia concepción del federalismo.

### III. ASPECTOS PRINCIPALES DEL RÉGIMEN FEDERAL. GENERALIDADES

En este párrafo queremos analizar algunos aspectos del régimen federal (tema propuesto) que nos interesa destacar para los objetivos que hemos establecido para esta comunicación.

No cabe duda que resulta muy difícil—en especial si nos basamos en un estudio comparativo de los múltiples sistemas— establecer líneas generales sobre lo que es una estructura federal tipo. Inclusive y dentro de éstas encontramos históricamente una situación enormemente variable, que cambia permanentemente. Y, en unos casos—o en cierta época— aparecen movimientos autonomistas en los estados miembros y, en otros, por el contrario hay una fuerza centrípeta que tiende a fortalecer el Estado central.<sup>6</sup>

#### 1. *Los tres poderes clásicos y su autonomía en el Estado federal*

No cabe duda que, independientemente del poder central, la autonomía federativa exige que en cada uno de los estados miembros existan, paralelamente, poder legislativo, ejecutivo y judicial, cuya delimitación de competencias con el gobierno de la nación amén de ser diferente en cada país, tiene fluctuaciones a través del tiempo. Pero, en todo caso, no puede concebirse un Estado federal sin estos poderes en los estados con una esfera de competencia, a veces

<sup>6</sup> Así el relator australiano al Coloquio de Munich citado (*infra*, nota 2) señalaba la tendencia hacia la unión que existió en las colonias de su país a principios de siglo (allá por 1901) y que culminó en la creación de un Estado federal (más ampliamente: relato de Zinnes, Leslie, pp. 2 y 5). A su vez, el relator mexicano (Jesús Orozco Henríquez) también explica que México, antes de la Independencia fue un Estado unitario, pero el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 crean el sistema federal y este mismo autor explica que la tendencia actual de los estados es a tratar de aumentar sus poderes.

Es la misma fuerza centrífuga que aparece con las actuales *autonomías* proclamadas en diversos países, como España, por ejemplo, que no deja de coexistir con el anhelo de una comunidad europea a la que entra ese mismo país y se busca hacer cada vez más fuerte.

Por su lado el relator yugoslavo señala la fluctuación continua que se produce en su propio Estado, en unas épocas con predominio de la tendencia centralista y en otras a favor de la mayor autonomía de los estados (relato del Coloquio de Munich del profesor Dobrosalv Mitrovic de la Universidad de Belgrado, pp. 4-6).

residual (todo lo que no compete al gobierno central) o a veces, a texto expreso, según las normas constitucionales que, naturalmente, son las que deben fijar dichas delimitaciones.

En lo que se refiere el poder legislativo competen al parlamento nacional, donde naturalmente están representados los estados, a veces a través de una de las dos cámaras, entre otros la legislación general en materia civil (en sentido amplio), la aprobación de tratados y relaciones internacionales, la defensa de los derechos individuales, la regulación del comercio interestatal, etcétera.

Por el contrario siempre existe una importante competencia en muy diversas materias para los estados.<sup>7</sup>

Inclusive la variación aparece según la forma de actuar los representantes elegidos por los estados, con mandato expreso de éstos o según su propio criterio.<sup>8</sup>

En cuanto al poder ejecutivo también la variedad es infinita. Inclusive los regímenes federales y, en cuanto al gobierno central, son compatibles tanto con el sistema presidencialista (Estados Unidos, y los países federales latinoamericanos, Suiza, etcétera) como son los parlamentarios (Australia, Canadá, Alemania, etcétera). También ha sido compatible con el sistema unipersonal (de casi todos los países) como colegiado (de Suiza). Lo importante es que también en los estados haya un Poder Ejecutivo con funciones propias, también según los regímenes, residuales de las del poder central (o no). Son los llamados gobernadores, en la mayoría de los sistemas parlamentarios latinoamericanos los cuales son elegibles (y por

<sup>7</sup> Los modelos son variados. El régimen constitucional establece cuáles son las competencias del poder legislativo central y lo demás queda para la competencia de las legislaturas estatales (es el sistema más usado, no el único).

Los autores señalan (sin perjuicio de los diferentes sistemas) que la legislatura del Estado (central) tiene como llave la regulación del comercio interestatal, así como las materias principales del derecho civil (contratos, daños y perjuicios, propiedad, familia, etcétera). Aunque la forma de castigo, como en Estados Unidos, varía de estado en estado. Asimismo es nacional la competencia en materia de derecho civil, en general y en ese sentido ha evolucionado en Estados Unidos. De cualquier manera los autores señalan que hay un modelo continental y otro americano (siguiendo las pautas del de Estados Unidos). El relator suizo pone el acento en un punto fundamental: en Suiza, explica, la fuerza derogatoria del derecho federal es una consecuencia directa y necesaria de la estructura federativa del país. El derecho federal prima (en la escala jerárquica) necesariamente sobre el derecho cantonal (profesor Giorgio Malinverni de la Universidad de Ginebra: relato al Coloquio de Munich, especialmente pp. 22 y 30.

<sup>8</sup> Más ampliamente Bowie y Friedrich, *Estudios sobre federalismo*, op. cit., p. 51.

ello tienen luego una relación política), tanto con el pueblo directamente como por el Poder Ejecutivo nacional, en este caso, por esa simple razón con menor autonomía.

La distribución de competencia también es variada, pero siempre se reserva el Estado central las relaciones internacionales, la defensa exterior y el orden y seguridad interior, entre otras.

Inclusive puede señalarse, en la función de ejecución de las leyes, que en ciertas materias son competentes los estados, mientras que otras se reservan el Estado central.<sup>9</sup>

En cuanto al poder judicial también existen competencias de los estados y la federal y jueces y tribunales para cada una de ellas. Con distinta distribución según los países.

También aquí los temas más importantes, como los relativos a la casación, declaración de inconstitucionalidad de la ley, delitos contra el Estado, etcétera, son atribuidos a la competencia central, sin perjuicio de las variantes según los países. Así, por ejemplo, en materia de inconstitucionalidad la misma corresponde al Supremo Tribunal Federal en Brasil, pero puede ser resuelta por cualquier juez en la República Argentina. A su vez en estos dos importantes países no existe casación (Brasil) o al menos, casación nacional (en Argentina) precisamente basándose en el principio del federalismo y el temor al centralismo jurisdiccional.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Más ampliamente Bowie y Friedrich, *op. cit.*, p. 115 y ss. "El ejecutivo federal", Malinverni, relato *op. cit.*, p. 10.

<sup>10</sup> Ampliamente Bowie y Friedrich, *op. cit.*, p. 160 y ss. La magistratura federal. En general se acuerda a la Suprema Corte federal la competencia final en materia de apelación (para ciertos casos especiales) o en materia de recursos extraordinarios, por encima de los tribunales de los estados. El sistema suizo podemos decir que se rige por el principio de que la materia legislativa de competencia federal debe aplicarse por los tribunales federales y por su lado, a los tribunales judiciales cantonales corresponde aplicar la legislación de éstos. Y, también, existe el principio de que los litigios de derecho civil y penal pueden ser resueltos primero por los tribunales cantonales con apelación ante los federales. En Argentina, como defensa de los principios constitucionales, se estatuye el recurso extraordinario federal y en México y Brasil aparece una importante institución: la intervención federal que consiste en la posibilidad de que el Supremo Tribunal federal (Suprema Corte en México) determine la intervención de un estado en el hipotético caso de violación del orden constitucional por un estado miembro. Más ampliamente Vescovi, E., *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Buenos Aires, 1988, especialmente capítulos X y XIII).

## 2. Otras funciones de los estados y del gobierno central

Si analizamos los distintos regímenes federales existen otros múltiples aspectos de la actividad estatal que, fuera de la competencia de los estados miembros aparecen —con la consabida variedad temporal y regional ya señalada— también en el gobierno central. Lo que nos permitiremos al menos enumerar, para no extender este trabajo, con el propósito de que sirva luego de pauta para analizar los fenómenos contemporáneos que queremos destacar.

Así podemos hacer el siguiente catálogo de funciones del Estado federal: defensa y relaciones internacionales;<sup>11</sup> comercio, transporte y aduanas;<sup>12</sup> hacienda pública, finanzas, moneda y créditos;<sup>13</sup> producción industrial;<sup>14</sup> la producción de la tierra, la agricultura, la ganadería, etcétera;<sup>15</sup> la política demográfica y migratoria; las polí-

<sup>11</sup> La responsabilidad de la defensa incumbe a la Federación; las leyes en esta materia y los tratados deben ser aprobados por la legislatura de la federación y es el Poder Ejecutivo federal quien es responsable, como ya dijimos, de las relaciones internacionales, defensa del Estado, suscripción de tratados, etcétera (más ampliamente Bowie y Friedrich, pp. 231 y ss. "Defensa" y 298 y ss. "Asuntos extranjeros").

En principio no se reconoce a los Estados miembros "personalidad" internacional.

<sup>12</sup> Bowie y Friedrich, *op. cit.*, pp. 361 y ss. "Comercio, transporte y aduanas".

<sup>13</sup> En materia de impuestos es donde se encuentra, también, una gran variedad de sistemas en los países federales: hay a menudo una disputa entre los estados y la federación respecto a las fuentes tributarias a la cual no son ajenos nuestros países unitarios respecto de sus circunscripciones territoriales (departamentos, etcétera).

Más ampliamente Bowie y Friedrich, *op. cit.*, pp. 427-485, "La hacienda pública y pp. 487-518, "El poder federal sobre la moneda, los bancos, el crédito y el mercado de cambios".

Autores autonomistas (federalistas) han sostenido que el Estado Federal no puede existir si no se dan suficientes recursos propios (de fuente federal) a los Estados para poder realizar un verdadero gobierno autónomo.

<sup>14</sup> La planificación general de la producción industrial compete, en varios países al gobierno federal, así como el otorgamiento de créditos y fijación de prioridades, pese a la facultad de los estados de regular. Asimismo, dicha producción en el límite de sus territorios.

<sup>15</sup> En cuanto a la política agrícola en sus comienzos y en general, se organiza también siguiendo pautas y directivas del gobierno central, pero también en colaboración con los estados. La problemática en tal sentido es muy compleja y no corresponde su estudio en esta comunicación (más ampliamente Bowie y Friedrich, *op. cit.*, pp. 519 y ss. "La agricultura").

ticas del trabajo y de la seguridad social;<sup>16</sup> de la educación;<sup>17</sup> de los derechos humanos,<sup>18</sup> etcétera.

#### IV. HACIA LA INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA. HACIA LA CONSTITUCIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ESTADO (¿UNIÓN, CONFEDERACIÓN, ESTADO FEDERAL?). ANTECEDENTES Y REALIDAD ACTUAL

##### 1. *Hacia la institucionalización de órganos comunes. Cooperación judicial. Códigos uniformes*

Igual que en Estados Unidos, las ideas de los libertadores americanos Bolívar, San Martín, Artigas, etcétera) postularon la organización de Estados federales o confederaciones de Estados en virtud de los principios comunes que los inspiraban, sin desconocer la necesaria unidad, aspirando a formar, en el sur, un gran Estado federal (o confederación de Estados) como se había hecho en Estados Unidos de América.

Estas ideas, por inspiración directa de Bolívar, encuentran su primera expresión en el Congreso de Panamá (1826), que queda en mera declaración programática: luego se crea la Unión Inter-

<sup>16</sup> También las normas generales del trabajo y la seguridad social son impuestas, en la mayoría de los Estados federales, por el poder central, así como controladas y sancionadas las violaciones. No obstante ello se reconoce, también, competencia residual a los Estados.

Los autores comentan que dado el alto costo de financiación de los programas de seguridad social, es al gobierno central que se asignan las mayores competencias en esta área (así, relato del mexicano Jesús Orozco Henríquez, al Coloquio de Munich, *cit.* p. 18).

No obstante ello hay múltiples programas en dicha área que realizan en forma independiente los Estados federados.

<sup>17</sup> Pese a que la ley general de educación, en muchos Estados federales corresponde a la federación, se ha dicho que tradicionalmente es un área dejada a la competencia de los estados y no federal (relato de Fred L. Morrisson profesor de la Universidad de Minesota al Coloquio de Munich, pp. 23-24). El relator suizo, a su vez, nos recordaba normas generales de la Constitución nacional (federal) estableciendo los principios generales de la educación (así para la primaria, diciendo que es laica y gratuita, y la secundaria requiere un certificado federal de madurez) (relato *cit.* pp. 41-42).

<sup>18</sup> En esta área, en general, el Estado federal ha reivindicado su competencia (sobre todo en materia legislativa, también en cierto modo en material ejecutiva y judicial) para la regulación de los derechos individuales y la fijación de las pautas generales (de igualdad, de no discriminación, etcétera). No obstante, si tomamos el modelo de Estados Unidos, sabemos que ello es el producto de una fatigosa evolución que ha debido luchar contra la pretendida autonomía de los estados.

nacional de las Repúblicas Americanas (Washington, 1890), la cual promueve sucesivas reuniones hasta que la IX. Conferencia (Bogotá, 1948) da origen a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) que evoluciona hacia su fortalecimiento hasta el presente, con diferentes vicisitudes.

Se estructura (a semejanza de las Naciones Unidas) con una asamblea general, un consejo permanente, una secretaría y diversos consejos asesores (entre los cuales, para estos fines, debemos destacar el Comité Jurídico Interamericano) y las conferencias especializadas.<sup>19</sup>

En este aspecto y para mostrar, por ahora, sólo un camino hacia una integración jurídica, cuyas proyecciones pueden ser tan trascendentes como necesarias, queremos aportar algunos datos sobre los más recientes acontecimientos.

Así, en materia de derecho internacional privado, la región americana (y latinoamericana) estaba relativamente sin evolución desde principios de siglo. En América del sur podían destacarse, los Tratados de Montevideo (1889-1940) y en el Norte el Código de Bustamante, amén de algunos otros tratados bilaterales, pero de alcance restringido en todo caso.

Esta situación se revierte, últimamente, a través de las Conferencias Especializadas Interamericanas de Derecho internacional privado que, a partir de la década del 70 convoca la OEA y que organiza su Comité Jurídico. Así en la CIDIP I (Panamá, 1975) se aprueban seis convenciones: en materia comercial, sobre letras de cambio, pagarés, facturas y cheques y sobre arbitraje comercial internacional; en materia de cooperación, sobre exhortos y cartas rogatorias y recepción de pruebas en el extranjero, así como una sobre el régimen legal de poderes para ser utilizados en el extranjero.

La CIDIP II (Montevideo, 1979) aprueba convenciones en materia comercial sobre cheques y sociedades mercantiles; en materia procesal, sobre eficacia extraterritorial de las sentencias y laudos arbitrales, medidas cautelares y exhortos y cartas rogatorias. Además se aprueba una convención sobre domicilio, otra sobre información del derecho extranjero y una sobre normas generales del derecho internacional (esta última la primera en el mundo con esa extensión).

<sup>19</sup> La existencia de la OEA, como institución regional, no excluye la de las Naciones Unidas y todos los miembros de aquélla lo son, a la vez, de ésta.

En la CIDIP III (La Paz, 1984) se aprueba una convención sobre derecho procesal que versa sobre competencia internacional y para la ejecución de sentencias extranjeras y un protocolo adicional sobre prueba en el extranjero. En derecho civil se suscribe una convención sobre adopción internacional y personas jurídicas.

Y para 1989 se planeó la CIDIP IV en Montevideo.

Todo ello marca un trascendente avance, en materia de derecho internacional privado, que parece tender a la adopción de normas similares en los diversos países. Paso previo a la creación de normas comunes (ley uniforme).

Con ese objetivo es importante la labor que se realiza a nivel latinoamericano para la creación de códigos modelos que sirven de base para una deseada unificación, sin que cada Estado pierda su independencia en la materia.

Así se ha preparado un Código penal modelo para Latinoamérica, sendos códigos procesales civil y penal modelos (para Iberoamérica, en este caso) y se trabaja en el área de la unificación de leyes tributarias.<sup>20</sup>

## 2. *La integración en Latinoamérica. Mercados comunes. Organismos diversos*

En materia económica Latinoamérica no podía estar fuera del movimiento integracionista que se observa en los demás países y que se va acrecentando cada día, con todas sus dificultades, en especial luego del retorno de la democracia a varios de los países. En especial inspirándose en el modelo europeo que, sobre la base de conocidos antecedentes, estructura en el Tratado de Roma, en 1950, la Comunidad Económica Europea (CEE).

En este sentido, luego de otros intentos, nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo tratado se firma

<sup>20</sup> En materia de códigos procesales, por ejemplo, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal acaba de culminar una tarea que lleva más de veinte años de elaboración y discusiones científicas en diversas jornadas, que consiste en la preparación de sendos códigos procesales modelo en materia penal y civil. La finalidad es uniformar la legislación (al menos en sus líneas generales, dado que no se pretende crear legislación uniforme) para facilitar la cooperación judicial y mejorar la justicia en la región. En Roma, del 26 al 28 de septiembre próximo, se realizará un Congreso organizado por la Universidad de Roma (II) y *Associazione di Studi Sociali Latinoamericani* —ASSLA— para tratar el Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica.

en Montevideo (1960), constituyendo en esta ciudad, su sede, por la cual se instituía una "zona de libre comercio" con desgravaciones anuales de productores entre sus miembros. Posteriormente la institución se reforma en 1980, convirtiéndose en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con alcances más vastos, mayor participación de países y la facilitación de convenios entre los Estados miembros, sin necesidad de acuerdos totales, favoreciendo así los tratados bilaterales (o trilaterales) como los celebrados entre Brasil, Argentina y Uruguay, por ejemplo. Dicha asociación tiene, como la CEE, su Comité permanente con sede en Montevideo (integrado por embajadores de todos los países miembros) sin perjuicio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, su órgano supremo.

Existe también un Mercado Común Centroamericano (MCCA), así como la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Asimismo se crean infinidad de órganos en el área económico-financiera, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo Andino, etcétera.

Alrededor de esta integración económica es que van naciendo una serie de instituciones jurídicas que producen la transformación de los Estados.

### 3. *Los organismos multinacionales. Organización Estados Americanos. Parlamento Latinoamericano*

Los principales organismos, cuya existencia data de 1948, en que se crearon (estrictamente a partir de 1951, con la ratificación del Tratado por 2/3 de los miembros) son los de la Organización de Estados Americanos (OEA); en especial, como dijimos, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos y la Secretaría General.

Sin perjuicio de estos múltiples órganos de la OEA, resulta de interés señalar los nuevos pasos —a menudo siguiendo los de la Comunidad Europea— que se dan, partiendo de los Estados, para crear órganos supranacionales que van tendiendo a la instalación de una comunidad institucional que nos conduce —presumible y ansiadamente— hacia una nueva forma de Unión de Estados o Confederación, cuya naturaleza aún no se avizora.

El Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal prepara sendos códigos modelos para Iberoamérica de derecho procesal civil penal para orientar las transformaciones del servicio de justicia de dichos países.

También se crea un Parlamento Latinoamericano integrado por representantes de los Parlamentos "que hayan sido elegidos por sufragio popular". Su Estatuto fue aprobado por la IX Asamblea Ordinaria (México, 1979). Este Parlamento está integrado por una asamblea y una junta directiva (además de las comisiones permanentes y la secretaría general).

Es importante señalar que en su constitución se reclamó la creación de varios órganos de integración, entre ellos la Corte de Justicia Latinoamericana y se proclamó también la necesidad de establecer una nacionalidad y un pabellón latinoamericano (Declaraciones de Lima, de 11 de diciembre de 1964).

Como vemos, existen fuerzas que tienden a la creación de verdaderos Estados (federales, o Confederación, etcétera) en esta área, lo cual coincide con los movimientos que aparecen en el resto del mundo.

#### 4. *Los tribunales judiciales supranacionales.*

##### *El derecho comunitario*

Al parecer, al menos por el momento, este movimiento alcanza su culminación, como en Europa, con la creación de tribunales de justicia supranacionales entre los que se pueden citar, en América, el Tribunal del Acuerdo de Cartagena que surge del Pacto Andino pero, sobre todo por su amplitud y trascendencia, la Corte Interamericana de Justicia surgida del Pacto de San José de Costa Rica (1969).

Ya las Conferencias Interamericanas habían señalado la necesidad de protección de los derechos humanos en la región, que constituye una preocupación constante en nuestra latinoamérica, a menudo escenario de gobiernos de facto, y que habían promovido, en el área, una Declaración de Derechos Humanos casi simultánea, aún anterior (1946) a la Universal de las Naciones Unidas (1948).

Resulta indudable que los sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos, con órganos propios de control de las obligaciones que el o los tratados imponen a los Estados —incluso con la creación de órganos de tipo jurisdiccional, capaces de

decidir las controversias en la materia mediante sentencias obligatorias, definitivas e inapelables—, constituye un nuevo mecanismo de integración política y jurídica que puede evolucionar hacia formas (atípicas) de federalismo.

Tal es el caso de la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1959) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Ambos textos son análogos en sus fundamentos filosóficos, políticos y en su estructura, en cuanto a los derechos protegidos y al sistema orgánico y procesal de protección. Hay diferencias entre los dos textos en general, no fundamentales pero sí esenciales, en cuanto a la realidad a la cual se deben aplicar, lo que supone no desdeñables diversidades en la apreciación global de los sistemas y en cuanto a sus respectivas eficacias o a su aplicación práctica.

La Convención Americana impone la obligación a los Estados Partes, además de la genérica de respetar los derechos y libertades reconocidas y garantizadas y su libre y pleno ejercicio: artículo 1 de legislar para hacer efectivos los derechos y libertades: artículo 2. Se impone así un proceso legislativo de implantación con vista a la protección de los derechos humanos.

Se crea, además, una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero en especial una Corte Interamericana, órgano de naturaleza jurisdiccional que puede intervenir, previa decisión de si hubo o no violación de un derecho o libertad política (artículo 63-1) y cuyo fallo es definitivo e inapelable (artículo 67) y debe ser cumplido por los Estados partes (artículo 68). En caso de que dicha sentencia imponga una indemnización se determina que podrá ejecutarse por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado donde se solicita dicha ejecución. No es difícil comprender que esta Convención está al servicio de un proceso de internacionalización capaz de llevar progresivamente a formas embrionarias, pero de esencia de un futuro federalismo.

El Tratado (Pacto de Costa Rica) de 1969 entra en vigor en 1975, a partir de las ratificaciones mínimas alcanzadas, y la Corte ha sido puesta recientemente en funcionamiento, habiendo emitido ya diversas opiniones consultivas y alguna sentencia.

La doctrina, en los respectivos países, considera que el Tratado es autoaplicable (*self executing*) luego de ratificado por los poderes

legislativos nacionales, por lo cual, al menos ciertas normas, son imperativas dentro de los Estados y obligatorias para sus jueces.<sup>21</sup>

Se va creando de este modo un derecho comunitario de singular importancia que se apoya —y a la vez impulsa— la conciencia integracionista de nuestros pueblos latinoamericanos en vías de desarrollo.

## V. CONCLUSIÓN

Parece indudable que estos fenómenos socioeconómicos y jurídicos tienen el mayor interés en cuanto están modificando —aunque sea todavía en medida muy limitada— la propia estructura de los Estados. A través de la creación de órganos supranacionales que tocan (también por ahora muy tímidamente) no sólo las competencias ejecutivas, legislativas y judiciales de los órganos de los Estados, sino todas las otras funciones que los constitucionalistas consideran para determinar los caracteres de un Estado federal (relaciones in-

<sup>21</sup> El tema ha sido discutido en la región latinoamericana, pero la doctrina es unánime en entender que, al menos varios de los artículos del Pacto de San José tienen ejecutividad automática, es decir son auto aplicables, sin requerir ninguna legislación nacional que así lo autorice. La tesis se va abriendo camino a la jurisprudencia de los países democráticos de la región.

La tesis de la autoejecutividad ha sido sostenida por la más relevante doctrina y jurisprudencia internacional y, recientemente, en Latinoamérica por la propia Corte Internacional del Pacto de San José de Costa Rica. Así lo señala Eduardo Jiménez de Aréchaga (conocido internacionalista, ex-miembro de la Corte de La Haya) en un trabajo reciente: *La Convención Interamericana de Derechos Humanos como derecho interno* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, de texto y contexto que contiene la Declaración de Derechos Americanos y el Pacto de San José de Costa Rica y normas complementarias.

Es decir que se ha considerado que el derecho emanado de los tratados internacionales es derecho vigente para los países que los aprueban y ratifican (Evans Hughes, Charles, *Hackworth Digest of International Law*, vol. V, p. 177). Es la tesis que se sigue en la mayoría de los países y que admite la justicia en Uruguay (Jiménez de Aréchaga, E., *op. cit.*, y notas 1 a 5 y 7). Con motivo del Pacto de San José se ha vuelto a recrear esta tesis, inclusive facilitada por algunas muy claras normas del texto: Sohn, L. B. y Th. Burgenthal, *International protection of human rights*, p. 1365.

Así lo ha sostenido la propia Corte: opinión consultiva publicada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 34-35. Tesis que ha sido recibida en varios países. Así en Uruguay por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: sentencia anotada por Vescovi, E., en *Rev. Urug. Der. Proc.*, 1986, p. 484, en especial nota núm. 20. También y más ampliamente: Monroy Cabra "Aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el orden jurídico interno", *Derechos humanos en las Américas en memoria de Carlos A. Dunches de Abrances*, Washington, D. C., OEA, 1984, pp. 141 y ss.

ternacionales y defensa, economía y mercados, moneda, educación, derechos del individuo, etcétera).

Fenómenos que el jurista debe considerar en el marco de las clasificaciones tradicionales o de otras que los tiempos y las instituciones modernas nos vayan imponiendo.

A esquematizar las nuevas tendencias y llamar la atención a los especialistas sobre algunos aspectos comparativos es que tiende, principalmente, esta Comunicación. En la cual señalamos una tendencia hacia la integración de los países y, quizá, hacia la creación de superestados lo que no excluye, conforme al principio dialéctico de contradicción, alguna otra tendencia contraria, en especial en algunos Estados más que nada impulsada por minorías que, a menudo, defienden regionalismos basados en nacionalismos, tradiciones, razas, etcétera.