

ASPECTOS JURIDICOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON ESPECIAL REFERENCIA AL PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA *

La trascendencia del tema que el día de hoy nos reúne no escapa a la conciencia de ninguno de los presentes. En primer lugar, la integración latinoamericana, planteada por muchos como una necesidad histórica ineludible, y por otros como una ilusión inalcanzable, en atención a la rigidez estructural que presentan las realidades de nuestros países. En segundo lugar, los derechos humanos recogidos, regulados y protegidos por el Pacto de San José de Costa Rica, medios ético-jurídicos indispensables para la realización de la dignidad humana.

La pregunta que de inmediato nos salta es cuál es la relación existente entre ambos asuntos. ¿Acaso la integración no es más que un problema económico y que poco o nada tiene que hacer con los derechos humanos?

La integración se ha entendido tradicionalmente, y así lo demuestran las diversas experiencias históricas que se han dado en nuestra región, como un problema que atañe a la regulación uniforme del comercio exterior, en especial en materia arancelaria, y, en el mejor de los casos, referido a la estructura productiva e industrial.

* Exposición de Alfredo Bullard representando a Themis, revista de Derecho, publicación de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú durante el "Primer Encuentro Latinoamericano de Publicaciones Jurídicas dirigidas por Estudiantes" que tuvo lugar en Montevideo los días 8, 9 y 10 de septiembre de 1988. La ponencia que le dio origen fue redactada por Alfredo Bullard, Fernando Cantarrias y José Alfredo Jiménez.

Así, cuando nos preguntamos si la integración es posible, se alzan de inmediato las voces de los pesimistas, que argumentan en favor de un "no" rotundo. Señalan que el movimiento integracionista latinoamericano no es más que una larga sucesión de fracasos, y que este hecho demuestra, a todas luces, que la estructura económica dispar que nos caracteriza, hace que la integración sea estructuralmente imposible.

La disyuntiva se torna trágica. El subdesarrollo trae hambre, atraso, analfabetismo, descontento social, violencia. Nuestras naciones carecen, por sí solas, de los recursos y medios para superar estos problemas. Los países desarrollados vuelcan sus miradas, en especial como efecto de la revolución tecnológica que el mundo viene experimentando, hacia el interior de sus propias fronteras, con lo cual la inversión y asignación de recursos al tercer mundo se van estrangulando de manera acelerada. La opción es entonces la unión de los pueblos latinoamericanos, para que, de manera complementaria y coordinada, autogeneremos los medios que requerimos. Sin embargo, la realidad nos dice que esta posibilidad es una esperanza sin sentido, una ilusión que se desvanece.

Creemos, a pesar de lo dicho, que la integración es posible. Antes que frente a un problema estructural, estamos frente a la falta de una voluntad política efectiva de nuestros gobiernos para llevar adelante la integración, no porque la consideren innecesaria, sino porque cada uno ha ideado su propio modelo, y es aquel que le resulta más cómodo para sus intereses, sobre todo bajo la perspectiva del corto plazo.

Todos los países buscamos con la integración lo que de ella nos favorece, y descartamos lo que de ella nos perjudica. Queremos exportar sin aranceles, pero no importar sin que ellos existan. Esto se agrava por las claras diferencias en los niveles de desarrollo. La vocación de sacrificio en aras de la integración está en relación inversamente proporcional al mayor grado de desarrollo relativo de nuestros países. Para que los países de menor desarrollo se beneficien realmente de la integración, requieren que el esquema les conceda beneficios adicionales, que los países de mayor desarrollo relativo no siempre están dispuestos a conceder, o en todo caso a cumplir. Así, la integración se puede convertir en un instrumento de doble filo que puede repetir, al interior de nuestra región, las relaciones de dependencia

que nuestro continente enfrenta con los países desarrollados del orbe. Se rompe la elemental reciprocidad entre nuestras naciones, indispensable para el logro de una integración auténtica. Por otro lado, los esquemas han ido relativizándose ante la falta de efectividad de los grandes sistemas ideados, reduciéndose a sistemas basados en convenios bilaterales y con ello menos eficientes, como por ejemplo, los recientes acuerdos entre Brasil y Argentina. El bilateralismo es el camino más fácil, pero no por ello el mejor. Es de una manera u otra una renuncia a lo que aspiramos como verdadera integración continental. Adicionalmente corremos el riesgo, ya señalado, de una repetición dentro de Latinoamérica, de relaciones de dependencia económica que perjudiquen a los países de menor desarrollo relativo.

Ante este panorama requerimos de una decisión política que, más allá de la simple suscripción de los instrumentos internacionales, apunte al cumplimiento real de las disposiciones en ellos contempladas. Además, la decisión política debe apuntar a una integración, valga la redundancia, integral, que trasciende el mero campo económico para llegar a una integración cultural, social, política, y en lo que nos compete directamente, jurídica. Sólo así la integración se mantendrá al margen de la inestabilidad y naturaleza voluble de los intereses económicos, llegando a arraigarse en la conciencia de nuestros pueblos y de sus gobiernos.

Pero la decisión política que hemos reseñado se encuentra, hoy por hoy, con un obstáculo hasta ahora infranqueable. El español Ruiz Giménez, quien llegara a ser Defensor del Pueblo en su país, decía haber escuchado en Iberoamérica que la única riqueza que le quedaba aún a los pueblos pobres era su nacionalismo¹. Cuando un gobierno desea abstenerse de asumir o cumplir el compromiso que la integración le impone, saca de debajo de la manga la carta de la soberanía nacional.

Estamos acostumbrados a oír en el discurso político que la integración está muy bien, pero que ella no debe interferir con los intereses nacionales ni con la facultad de autodeterminación que el pueblo y su gobierno tienen. He ahí el gran error, pues qué mayor interés para un país como los

¹ Ruiz Giménez, Joaquín, exposición en el seminario "Normas Internacionales sobre Derechos Humanos y Derechos Internos", Comisión Andina de Juristas, Lima, 1984, p. 12.

nuestros que superar el subdesarrollo, y qué determinación más importante que el lograr la integración latinoamericana.

Luchamos hoy en día con lo que podemos llamar el dogma de la soberanía nacional, y que si bien, en el campo político tiene una importancia innegable, se ha constituido como el mayor problema jurídico para la integración.

El concepto de soberanía nacional puede ser llevado a dos dimensiones. En la dimensión formal implica la igualdad jurídica de todas las naciones, lo que a su vez determina la facultad de autodeterminación. Por el contrario, en lo que llamaremos dimensión material, la soberanía implica la posibilidad real y efectiva de que la igualdad jurídica tenga auténtica vigencia. Así, no resulta una decisión soberana la que adopta un país bajo precisiones que la dependencia económica le impone. Un país es soberano no cuando la comunidad internacional le reconoce el status de tal, sino cuando está en la capacidad de ejercer realmente su soberanía frente a todas las demás naciones.

Ante ello, los pueblos latinoamericanos no debemos dejarnos deslumbrar por la luz de la dimensión formal. Hacerlo no es más que engañarnos, confundiendo el derecho con su ejercicio. Debemos convencernos de que, sin necesidad de renunciar a la soberanía nacional, debemos apuntar a la generación de una auténtica soberanía latinoamericana, sustentada en las bases materiales del desarrollo y bienestar de nuestro pueblos. Nos preguntamos entonces cómo reformular el dogma de la soberanía nacional para convertirlo de obstáculo en instrumento de la integración.

Aunque suene curioso, debemos comenzar por el principio. El dogma clásico de la soberanía nacional se constituye como la base de la llamada concepción "dualista" del derecho formulada por Trippel en 1899. Él conceptualiza los sistemas jurídicos en órdenes cerrados, heterogéneos e incommunicables, negándose que el llamado derecho estatal acepte ciertas normas internacionales².

En nuestra ponencia citamos a título de ejemplo el caso del asilo político de Víctor Raúl Haya de la Torre. Este caso suscitó una controversia entre Perú y Colombia en la década de los 50 ante la Corte Internacional de Justicia. Colombia sostenía su derecho a conceder asilo a Haya de la Torre pues lo calificaba como delincuente político. Perú

² Ruiz Giménez, op. cit. p. 11.

sostenía que era a su gobierno a quien le correspondía efectuar la calificación del delito, principalmente por un asunto de soberanía. En estas circunstancias, el general Odría, Presidente del Perú, vociferó desde un balcón de Palacio de Gobierno "nadie nos podrá impedir hacer justicia en nuestra propia casa", las mismas palabras que pronunciaría Somoza desde su feudo¹.

No podemos dejar de percibir en las palabras del general Odría la idiosincrasia latinoamericana. Pero lo más alarmante es que no se habla en este caso de la posibilidad de fijar tal o cual arancel, ni de construir o no una carretera. Se habla de los derechos humanos, de la posibilidad de ejercer libremente las convicciones políticas. Y, si los derechos humanos son inherentes a la dignidad propia de la persona humana, ¿cómo puede su ejercicio verse limitado por la idea de soberanía?

No podemos aspirar a una integración económica mientras todos los ciudadanos de Latinoamérica no gozemos y estemos garantizados en nuestros derechos fundamentales. El derecho persigue perfeccionar la posibilidad de la convivencia social, para que con ello se dignifique al hombre. Todo aquello que escape a ese objetivo desnaturaliza la acción del derecho. ¿Cómo esperar que se respeten acuerdos arancelarios en aras de la integración, si cuando se ponen en movimiento los mecanismos internacionales para proteger la vida y la integridad física de los desaparecidos y secuestrados, se acusa a los propulsores de antinacionalistas que interfieren en los asuntos internos del país?

He ahí la importancia de comenzar por el principio. Paradójicamente, la cuerda debe romperse, en este caso, por el lado más fuerte. Por aquel sitio por el que más ajusta y más duele. Ningún Estado puede negarse, bajo ninguna condición, a reconocer los derechos humanos de las personas, ni siquiera alegando el ejercicio de su soberanía.

La integración debe ser orientada, como bien señala Sánchez de la Torre refiriéndose a todo proyecto político, por los derechos humanos, que actúan como indicadores de la conciencia universal acerca del sentido en que han de actuar las instituciones jurídicas para acrecentar la dimensión

¹ Valle Riestra, Javier, *Jurisdicción supranacional en "Normas Internacionales sobre Derechos Humanos"*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1984, p. 210.

de la dignidad personal y del desarrollo de la libertad de individuos y grupos¹.

Debemos por ello reforzar el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, contemplado en el Pacto de San José de Costa Rica. Ello implica como primer paso, dejar absolutamente de lado la concepción dualista para ir a lo que Ruiz Giménez llama una concepción integradora². Los derechos nacionales, sin prescindir de la idea de soberanía, fundamental para forjar en los pueblos su propia identidad, se integran en el orden jurídico internacional, dejando de ser compartimentos estancos, para funcionar perfectamente coordinados. Todos nuestros países se interrelacionarán en un orden jurídico latinoamericano, que a su vez se encuentre inmerso en el orden jurídico internacional. Así aparecerá, como un nuevo concepto de vigencia real y efectiva llevado a su dimensión material, el de la soberanía latinoamericana, sin prescindir de la soberanía nacional de cada uno de los países.

La importancia de la Convención de San José de Costa Rica radica precisamente en comenzar por el principio. Si bien formalmente se trata de un sistema interamericano de protección de los derechos humanos, materialmente ha generado un sistema latinoamericano, pues los países que lo han suscripto o ratificado pertenecen en su integridad a nuestra región. Sin embargo, es un sistema perfectible. De hecho la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido sumamente limitada. En sus casi diez años de vigencia efectiva ha emitido una sola sentencia y nueve opiniones consultivas. Esto resulta, a todas luces insuficiente para un continente como el nuestro en el que abundan las violaciones a los derechos fundamentales. De hecho, el que la Comisión Interamericana o los gobiernos de los países miembros sean los únicos que puedan demandar ante la Corte, merma de manera importante su operatividad. Podríamos decir que todos nuestros países tienen de una u otra forma techo de vidrio. Si alguien tira una piedra corre el riesgo de que le caigan, a su vez, varias. Sin embargo, debe entenderse que no interesa quién tira la primera, sino que todos vayan sacando las piedras que encuentran en el camino.

¹ Sánchez de La Torre, Angel, *Sociología de los Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, p. 9.

² Ruiz Giménez, op. cit., p. 13.

En cuanto a la Comisión Interamericana, ésta ha desarrollado una labor importante, en especial en lo que respecta a los informes que periódicamente emite en torno a la vigencia de los derechos humanos en los diversos países, a pesar de la resistencia que muchos de los gobiernos le han ofrecido. Se impone, sin embargo, la necesidad de objetivar los criterios, muchas veces políticos, que se utilizan para determinar los países sobre los que se va a efectuar una investigación.

De un modo u otro, ya resulta sumamente alentador la existencia de un sistema que, con sus limitaciones, se encuentra en funcionamiento. El compromiso es contribuir a su perfeccionamiento y desarrollo a fin de lograr que los órganos correspondientes (Comisión y Corte Interamericana) lleguen a ser los auténticos portadores, en el ámbito de la jurisdicción relativa a los derechos humanos, de la soberanía latinoamericana.

Este proceso de consolidación de una concepción integradora en beneficio de la garantía a los derechos fundamentales, está recogido, a título de ejemplo, en la Constitución peruana. Tal como detallamos en nuestra ponencia, nuestra Constitución le concede rango constitucional a los tratados relativos a derechos humanos por lo que sólo pueden ser modificados por el procedimiento de reforma constitucional, y en particular, al Pacto de San José de Costa Rica, dándoles primacía sobre las normas de derecho interno. Asimismo, le da una categoría especial, por encima de los tratados ordinarios, a los tratados de integración latinoamericanos.

La labor que la integración y los derechos humanos nos imponen es ardua. Las páginas de nuestras publicaciones constituyen un medio privilegiado para conseguir que el derecho sea un medio efectivo para dignificar a la persona. Somos voces jóvenes frente a una audiencia joven, portamos la esperanza de nuestro continente. No olvidemos en nuestra labor al hombre y mujer latinoamericanos. A ellos nos debemos pues a ellos se debe nuestro derecho.

No habrá integración que no respete la dignidad de la persona, no habrá dignidad de la persona sin la orientación que nos dan los derechos humanos. No habrá derechos humanos sin un sistema efectivo que los proteja.

Sólo cuando en Latinoamérica pensar y expresarse libremente sea un ideal cumplido, cuando los desaparecidos, secuestrados, asesinados y torturados sean parte del pas-

do, y cuando el bienestar económico y social sean realidades concretas, podremos decir que Latinoamérica es una, como una será la dignidad y la conciencia de nuestros pueblos.
