

CONFIGURACIONES JURIDICAS DE LA INTEGRACION EN ORIENTE Y OCCIDENTE *

SUMARIO: *Los Organismos internacionales socialistas: Esbozo. El efecto jurídico de las recomendaciones de las Organizaciones internacionales socialistas.—El Derecho interno y las Organizaciones internacionales socialistas.—Conclusión.*

A veces parece que hay una curiosa relación casi dialéctica entre la constitución de comunidades en el Este y el Oeste¹. La organización inicial que se formó en el Este, el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) fue respuesta explícita al plan Marshall y a los proyectos incipientes de unidad de Europa occidental. Cuando en 1955 los miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero resolvieron perseguir una unión económica más amplia, tras el desastre de la Comunidad Europea de Defensa, el COMECON también estaba buscando medios para revitalizarse después de un largo período de letargo. A principios de 1958, poco después de haber entrado en vigor los Tratados que fundaban la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica, la integración económica adquirió una dimensión nueva en el Este con la resolución de perseguir activamente una división internacional socialista del trabajo (cuyos principios fueron adoptados en 1962² y la armonización de las técnicas del plan a largo y corto plazo. Y en 1969, cuando las tres comunidades europeas se unieron más, de acuerdo con un «Tratado de Fusión», y cuando Inglaterra, Irlanda y Noruega habían presentado su solicitud de admisión, los países socialistas comenzaban a preparar un Programa General de Progresiva Intensificación y Mejora de la Cooperación y el Desarrollo de la

* Maestro en Artes, doctor en Derecho, doctor en Filosofía, lector de Derecho comparado de la Universidad de Londres. El presente artículo es una versión revisada de una conferencia pública pronunciada en el Colegio Universitario de Londres en octubre de 1974.

¹ La historia política e institucional del COMECON y de sus entidades hermanas ha sido tratada extensamente. El más reciente análisis jurídico amplio es: J. CAILLOT: *Aspects juridiques et formes de coopération économique entre les pays socialistes*, 1971.

² Aparece un extracto en M. KASER: *Comecon*, 2.ª ed., 1967, pp. 249-254.

Integración Económica Socialista de los Estados Miembros del COMECON, que fue aprobado en 1971³.

Son notables también otras semejanzas de la evolución. Ambas comunidades tienen que enfrentarse con una gran desigualdad de sus miembros en el plano económico. En cuanto al Este, no se trata meramente del predominante poder económico de la Unión Soviética frente al de los demás miembros, sino también de la disparidad entre Mongolia y digamos Alemania Oriental. La voluntad política de perseguir la integración a costa de la soberanía estatal y el consenso sobre qué sentido debe seguir la integración y a qué paso no son uniformes en ninguna de las dos comunidades ni es probable que sea fácil conseguirlo.

No obstante, estas dos comunidades representan modelos muy diferentes de integración. Las comunidades europeas contienen una dosis de supranacionalidad; sus fundadores mantuvieron la esperanza de que una fábrica de cooperación económica e institucional establecería la base para una comunidad política en un plano más elevado. Proyectada pensando en una federación, la CEE posee órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Aunque su Parlamento, la Asamblea, está compuesto todavía por miembros designados por los cuerpos legislativos nacionales de los respectivos países miembros, podría ejercer un día su prerrogativa de establecer el sufragio directo. Esencialmente, sigue siendo un cuerpo consultivo político.

El Consejo de Ministros de la CEE, compuesto por representantes de los Gobiernos, y la Comisión, formada por nacionales de los países miembros, tienen sus semejantes en el COMECON y en sus entidades paralelas. Pero el Tribunal de Justicia no tiene paralelo en el Este; el poder del Tribunal de interpretar tanto los tratados como los actos de las instituciones y cuerpos comunitarios y de asegurar la supremacía del Derecho comunitario sobre los Derechos locales de los países miembros son elementos deliberadamente excluidos en las empresas de integración de los países socialistas.

Las entidades internacionales que comprende la comunidad económica socialista se han fundado sobre premisas contrarias; teóricamente, el sueño del inglés: la preservación de la soberanía estatal, persiguiendo simultáneamente una «internacionalización más racional de las fuerzas productivas». La búsqueda de medios eficaces en que pudieran acomodarse estos dos objetivos ha producido hasta ahora un modelo jurídico embrionario, pero

³ El texto completo está traducido en *Soviet and East European Foreign Trade*, VII, 1971-1972, pp. 187-305.

interesante, que ilustra la relación entre los sistemas jurídicos socialistas y un orden jurídico externo; es también un modelo de cierta importancia para el Derecho internacional público y el Derecho de las instituciones internacionales. Mi intención es identificar algunos rasgos que parecen derivarse o adaptarse a principios o experiencias jurídicos netamente socialistas y especular sobre el papel que este derecho pueda asumir en el proceso de formación comunitaria.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOCIALISTAS: ESBOZO

No insistiré aquí en la historia política y organizativa del COMECON y de sus entidades paralelas, de la que se ha informado extensamente en todo caso, ni tampoco intentaré describir el apéndice de actualidad de estas instituciones, que se multiplican a paso sorprendente. Para nuestros fines, bastará un esbozo de la extensión y tipos de los Organismos, sus funciones y poderes y el concepto de integración que se mantiene al presente.

No es difícil saber por dónde empezar: por los Organismos o por el concepto de integración, pues, a diferencia de las comunidades europeas, creadas en un contexto de disposición a una eventual comunidad supranacional, las instituciones internacionales socialistas no sólo se fundaron sobre una base contraria, sino que reflejan también, quiérase o no, las doctrinas o enfoques particulares de la integración prevalentes en diversos períodos desde 1949.

El Consejo de Asistencia Económica Mutua ha existido durante once años sin un órgano constitutivo. El comunicado que anunciaba su formación en enero de 1949 revelaba que el objeto de la organización era promover «amplia cooperación económica» entre la Unión Soviética y las democracias populares, como se decía entonces, y establecía principios que se han incorporado a los estatutos de la mayor parte de los Organismos internacionales socialistas, a saber: 1) pueden ser miembros todos los países que compartan los principios de la organización; 2) cada país miembro debe gozar de plena e igual representación; 3) las decisiones se tomarán solamente con el acuerdo de los «países interesados», término artificial que es objeto de controversia jurídica; 4) han de celebrarse reuniones periódicamente en los respectivos países miembros por turno, con presidencia rotativa⁴. En 1960, la Carta del

⁴ Véase el texto en *Soviet Statutes and Decisions*, XI, 1974, pp. 4-5.

COMECON añadió a éstos el derecho de los países miembros a retirarse del Consejo, tras la pertinente notificación al depositario, el derecho del COMECON a gozar de la necesaria capacidad jurídica para cumplir sus funciones en el territorio de cada miembro y la extensión al personal del COMECON del estatuto de funcionarios internacionales⁵. Con variaciones menores, estos principios pueden hallarse igualmente en los estatutos o cartas de los Organismos paralelos del COMECON.

El COMECON tiene cuatro órganos principales: la Sesión del Consejo, expresión inhabitual, que en cierto modo comunica un elemento *ad hoc*, produciendo la peculiar consecuencia de tener que hablarse de la «sesión» o «reunión» de la Sesión; la Comisión Ejecutiva, una serie de comisiones permanentes, y una Secretaría. El órgano superior es la Sesión, compuesta por delegaciones, dirigidas corrientemente por un vicepresidente de Gobierno, de todos los países miembros, que se reúnen, al menos, una vez al año para discutir y adoptar recomendaciones o decisiones sobre las materias de su jurisdicción⁶.

La Comisión Ejecutiva es el órgano ejecutivo; normalmente se reúne una vez al trimestre para realizar misiones, como: la de dirigir el trabajo relacionado con el cumplimiento de las funciones de la organización y con la supervisión de cómo se ejecutan las recomendaciones del Consejo; la de dirigir la coordinación de los planes económicos nacionales y de la especialización y de la cooperación productiva entre los países miembros; la de elaborar los aspectos fundamentales de la división internacional del trabajo por ramas claves de la producción, y la de dirigir la Secretaría del Consejo y las comisiones permanentes. Los miembros están representados en la Comisión Ejecutiva por los vicepresidentes de Gobierno⁷.

La Comisión Ejecutiva puede producir por su parte los órganos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y así lo ha hecho recientemente en relación con el Programa General de 1971. Uno de ellos es una comisión especial que se ocupa de la cooperación en las actividades del plan⁸; otro es una comisión de cooperación científica y técnica⁹. Sus principales funciones

⁵ El texto completo de la Carta aparece en *ibid.*, pp. 5-18, pero no incluye una enmienda a la Carta de 21 de junio de 1974. La URSS ratificó esta enmienda el 29 de octubre de 1974, pero parece ser que alrededor de enero de 1975 no había entrado en vigor. Véase *Vedomosti verkhovnogo soveta SSSR* núm. 45, 1974, punto 743.

⁶ El Reglamento de las sesiones está traducido en *Soviet Statutes and Decisions*, XI, 1974, pp. 23-33.

⁷ Véase el Reglamento de la Comisión Ejecutiva en *ibid.*, pp. 33-43.

⁸ El Estatuto de la Comisión aparece en *ibid.*, pp. 43-48.

⁹ Véase el texto del Estatuto en *ibid.*, pp. 48-54.

son identificar los problemas que optan a la cooperación en los principales sectores de la economía nacional y en recomendar soluciones a la Comisión Ejecutiva. La Comisión del Plan, por ejemplo, está compuesta por los jefes de los Organismos nacionales del plan, que se reúnen, al menos, dos veces al año; tiene su propio órgano de trabajo y presenta propuestas a la Sesión o la Comisión Ejecutiva o adopta recomendaciones por sí. La jurisdicción de esta Comisión abarca ámbitos tan importantes como los combustibles, la energía y las materias primas, la tecnología adelantada, el transporte, la previsión económica, el plan conjunto, por parte de países singulares, de ramas individuales de la economía, la preparación de borradores de acuerdos multilaterales sobre la cooperación en la producción y la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones adoptadas por la Comisión o por sí misma.

Estas comisiones especiales están asignadas a la Comisión Ejecutiva, además de los órganos principales a los que hemos aludido.

Las comisiones permanentes son el tercer tipo de órgano principal del COMECON. Hay más de veinte, organizadas fundamentalmente sobre base sectorial para desarrollar lazos económicos y un plan sectorial coordinado entre los países miembros. Cada una dispone de los servicios de una Secretaría y puede constituir sus propios órganos de trabajo en caso de ser necesarios. La representación es también por países, aunque no se especifica la categoría del representante. Sus sedes están distribuidas en diversas capitales de los países miembros¹⁰.

La Secretaría del COMECON sirve al Consejo y ejerce a menudo funciones administrativas para otros órganos del Consejo y Comisiones permanentes. Su personal está compuesto por nacionales de los países miembros que poseen la «necesaria instrucción teórica, experiencia práctica de trabajo, aptitudes organizativas y un conocimiento satisfactorio del idioma de trabajo del Consejo». El personal comprende también internacionalistas. Entre las obligaciones de la Secretaría se hallan el notificar a los países miembros los acuerdos bilaterales y multilaterales concluidos dentro del marco del COMECON, el llevar un registro de las recomendaciones y decisiones del COMECON, preparar borradores de propuestas para la Comisión Ejecutiva

¹⁰ Véase el Estatuto de la Comisión Permanente de Ingeniería Mecánica del COMECON y el modelo de Reglamento de las Comisiones Permanentes en *ibid.*, páginas 54-72.

del COMECON y las Comisiones permanentes y actuar como depositaria de los acuerdos multilaterales cuando tales documentos así la designan¹¹.

En la estructura del COMECON hay también una agrupación de entidades permanentes que, dicho sea de paso, no se mencionan en la Carta del COMECON y que ostentan el curioso apelativo de «junta» o «asamblea». Sirven de foro, respectivamente, para los ministros de Comercio Exterior, para los jefes de los departamentos estatales de trabajo, de las organizaciones de fletes y armadores, de los órganos de conservación de las aguas y para los juristas de los países miembros del COMECON. Por ejemplo, la Junta de Asuntos Jurídicos de Representantes de los Países Miembros del COMECON fue creada en diciembre de 1969 para que contribuyese a mejorar los fundamentos jurídicos de la cooperación, estudiando y resolviendo los temas jurídicos que suscitase. Está facultada para proyectar u organizar el proyecto de acuerdos o convenciones multilaterales o de normas y estatutos uniformes que regulen la cooperación económica, científica y técnica y para tratar de los temas o documentos jurídicos concernientes a las funciones del COMECON o a sus relaciones con países u organizaciones no miembros. Esta Junta tiene que buscar también medios para extender la aplicación uniforme de las normas jurídicas internacionales que dirigen la cooperación del COMECON, tiene que fomentar la armonización del Derecho interno de los países miembros y disponer intercambios de información y opiniones jurídicas relativas a las funciones del COMECON. Los poderes de la Junta son mucho más limitados que los órganos de que hemos tratado anteriormente, que pueden aprobar decisiones o recomendaciones en sentido formal para su subsiguiente adopción por los países miembros. La Junta puede someter propuestas a los órganos pertinentes del COMECON u «obtener acuerdo», en realidad, sobre cuestiones que estén dentro de su competencia, bastante especializada; en este último caso, los países miembros tienen que llevar a cabo los acuerdos logrados en conformidad con el procedimiento que tengan establecido¹². Todas las Juntas someten informes anuales sobre su actividad a la Comisión Ejecutiva del COMECON.

La familia del COMECON comprende también dos institutos de investigación, que preparan recomendaciones, respectivamente, para la unificación o creación de normas nacionales¹³ y para intercambiar información y

¹¹ El Estatuto de la Secretaría del COMECON aparece en *ibid.*, pp. 76-81.

¹² El Estatuto de esta reunión está traducido en *ibid.*, pp. 73-76.

¹³ *Ibid.*, pp. 112-117.

coordinar la investigación sobre problemas económicos del sistema socialista mundial¹⁴.

Fuera de la familia del COMECON, pero estrechamente vinculadas a él por acuerdos bilaterales y multilaterales, están cierto número de organizaciones socialistas internacionales, llamadas a menudo «organizaciones de ramo de producción», que se constituyeron también para promover la integración socialista: el Instituto Conjunto de Investigación Nuclear, la Organización de Cooperación en la Industria de Soportes, la Organización de Cooperación de Ferrocarriles, la Organización de Cooperación de los Países Socialistas en las Comunicaciones Telegráficas y Postales, la Unión de Trenes de Mercancías, la Organización de Cooperación en la Metalurgia Ferrosa, el Centro Internacional de Información Técnica y Científica, la Organización Filial Internacional de Cooperación en la Producción Química de Pequeño Tonnaje, la Administración Central de Expedición de Sistemas de Energía Combinada, «Agromesh», organización que promueve la cooperación en la manufactura de ciertos tipos de equipo agrícola, y una nueva organización llamada «Interelektro», constituida en diciembre de 1973, sobre la cual poco se conoce. Todas ellas tienen ciertos rasgos distintivos—por ejemplo, Interjim se las arregló en 1972 para convertirse en organismo especializado del COMECON; los miembros de muchas organizaciones son menos que en el COMECON—, pero no necesitamos insistir aquí en ello. Para nuestros fines bastará observar que cada una goza de personalidad jurídica, actúa en conformidad con su propia Carta o estatuto y toma decisiones sobre base muy semejante a la de otras organizaciones socialistas internacionales. Su estatuto y privilegios jurídicos están tratados especialmente en un acuerdo multilateral que les otorga exención de diferentes impuestos, gravámenes y aranceles y la inviolabilidad de sus archivos, títulos y documentos. Su propiedad no está sujeta a confiscación ni a secuestro administrativo y se concede a sus funcionarios ciertos privilegios de servicio¹⁵.

Dos Bancos internacionales sirven a las necesidades financieras de la integración económica. El Banco Internacional de Cooperación Económica se fundó en 1963 para facilitar las transacciones bilaterales y multilaterales entre los países miembros en rublos transferibles, para extender créditos a

¹⁴ *Ibid.*, pp. 118-124.

¹⁵ Los acuerdos y cartas de fundación de muchos de estos cuerpos están publicados en *ibid.*, números 3-4/1975. La convención que rige el Estatuto jurídico y los privilegios de las organizaciones internacionales especializadas está traducido en *International Legal Materials*, XI, 1972, pp. 468-469.

las operaciones de comercio exterior de los miembros del Banco y para proporcionar medios financieros y créditos para empresas industriales conjuntas que pudieren establecer los países miembros. Las cuotas de participación en el capital nominal se reparten conforme al volumen del comercio exterior del COMECON, pero cada país miembro tiene un voto en el Consejo del Banco y todas las decisiones han de tomarse por unanimidad independientemente de cualquier criterio de «interés»¹⁶. El Banco Internacional de Inversiones, constituido en 1970, concede créditos a largo y medio plazo para la aplicación de medidas relacionadas con la división socialista del trabajo, la especialización y la cooperación en la producción, los gastos para expandir los recursos de materias primas y combustibles y otros fines semejantes. Está destinado a promover la integración económica y de hecho puede participar, por acuerdo con el COMECON, en las deliberaciones relativas a los aspectos de inversión de capital del plan económico nacional¹⁷. En otros aspectos, el Banco de Inversiones sigue la pauta esencial del Banco Internacional de Cooperación Económica.

A tenor del Programa General de 1971, se establecen combinados económicos internacionales como una forma de operación común para producir partidas como la maquinaria textil, por ejemplo. Su aparición plantea interesantísimos problemas jurídicos, que no están sino en los muy primeros estadios de consideración.

Este es, por tanto, un breve bosquejo de las organizaciones socialistas internacionales. Sus procedimientos formales de decisión se asemejan mucho a las formas clásicas de las instituciones internacionales en que la política se determina por los representantes debidamente autorizados de los países miembros bajo instrucciones de sus Gobiernos y que pueden tomar las decisiones por votación unánime, ya de todos los miembros, ya de todos aquellos que no hayan manifestado su falta de interés por una cuestión en estudio. Las reuniones de los partidos comunistas gobernantes de los países miembros añaden un elemento de formación de consenso de que carecen, ciertamente, otras tramas institucionales. Pero la insistencia en el modelo institutivo clásico y cierta disposición a crear nuevas entidades que asuman las misiones nuevas, en vez de ensanchar la capacidad de las organizaciones existentes, han permitido hasta ahora a los países socialistas evitar el debate sobre las facultades «intrínsecas» o «atribuidas» del COMECON y de sus entidades paralelas.

¹⁶ Véase la Carta del Banco en *ibid.*, pp. 162-179.

¹⁷ El acuerdo que constituye el Banco y su Carta aparece en *ibid.*, pp. 179-207.

Antes de considerar lo que un jurista socialista ha llamado «el sistema jurídico de la integración económica socialista»¹⁸, debemos decir algo más sobre el concepto de integración económica que prevalece ahora en la comunidad socialista. He aludido antes a los estadios del desarrollo de las instituciones internacionalistas y las misiones, para cumplir las cuales fueron creadas estas organizaciones. La doctrina socialista considera los movimientos hacia la integración como parte de un proceso histórico general basado en leyes societarias. Al coordinar el plan económico nacional, estimular la especialización del trabajo, expandir el comercio mutuo; al incrementar los intercambios de información científica y técnica, la investigación conjunta en proyectos o firmas multinacionales para explotar los recursos o el potencial de producción de beneficio mutuo; al armonizar o unificar las normas jurídicas; al normalizar las condiciones de producción, proyectar un plan conjunto de ramos industriales y otras medidas semejantes se prevé que el crecimiento económico se acelerará y racionalizará en beneficio mutuo de todos los interesados. Por el momento se nos dice que asistimos a una «integración organizada», lo cual quiere decir que la racionalidad económica ha de perseguirse a la vez que se mantiene la soberanía estatal. No se propone que la integración total en una comunidad económica y política única sea natural concomitante de la «integración organizada». Este último estadio se relega a un futuro indefinido.

EL EFECTO JURÍDICO DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES SOCIALISTAS

Un comentarista húngaro ha comentado recientemente, y sus ideas las comparten, sin duda, otros muchos, defraudados por los obstáculos a la integración económica, que la existencia de los Estados nacionales y el movimiento hacia la «internacionalización de las fuerzas productivas» están en contradicción fundamental¹⁹. Puesto que se impide a las organizaciones internacionales socialistas «legislar» para sus miembros, se plantea la cuestión de qué importancia tendrán para éstos sus recomendaciones y decisiones. Antes de adoptarse la Carta del COMECON de 1960 había un cuerpo de

¹⁸ Véase O. KAMPA: «O iuridicheskoi kvalifikatsii neposredstvennykh sviazei mezhdú promyshlennymi ministerstrami stran-chlenov SEV», en E. T. USENKO (ed.): *Mezhvedomstvennyye sviazi v usloviakh sotsialisticheskoi ekonomicheskoi integratsii*, 1973, p. 44.

¹⁹ *Theory and Practice of CMEA Cooperation*, 1972.

opinión según el cual las recomendaciones del COMECON eran de importancia política y moral, pero no creaban obligaciones jurídicas a los países miembros. Esto significaba que medidas como las Condiciones Generales de 1958 para la distribución de bienes, que intentaban establecer normas uniformes en este terreno, podían entenderse como recomendatorias, frustrando así aun los conatos rudimentarios de cooperación. Otros han sugerido que las Condiciones Generales eran vinculantes para los Estados miembros en virtud de actos nacionales que las lleven a cabo; corrientemente, una orden de un Ministerio de Comercio Exterior que la ponga en vigor en un país dado, pero ello permitiría que algunos países las modificasen a su placer, frustrando así también su finalidad²⁰.

La Carta del COMECON de 1960 autoriza al Consejo y a sus órganos a adoptar decisiones vinculantes únicamente respecto de las materias organizativas y procesales. Además, la adopción no es suficiente; la decisión no se cumple hasta que los miembros presentes hayan firmado el acta de la sesión. Otras cuestiones de la competencia del COMECON pueden ser materia de recomendaciones, que se comunican a los miembros para su consideración. Todos los miembros tienen que estar de acuerdo con la recomendación o decisión, reservándose cada uno el derecho de declarar su falta de interés en un caso particular, dejando de ser así esencial su acuerdo. El único deber jurídico del Estado al que se dirige una recomendación es, por tanto, considerarla y notificar su decisión a la organización que la ha adoptado, corrientemente, dentro de un período marcado. Está claro que no se sigue ninguna sanción por no considerarla oportunamente. La idea dominante ahora parece ser la de que el COMECON y sus órganos emiten dos clases de recomendaciones. Algunas imponen derechos y deberes a los Estados, y, una vez aprobadas, equivalen a un tratado internacional. Llamadas a veces recomendaciones «suficientes», se transforman en normas nacionales por los decretos de los países miembros que las aprueban y las ponen en vigor. El órgano internacional que adopta la recomendación no es parte del «tratado», aunque algunos sugieren que la recomendación que origina el acuerdo tiene importancia como una forma de vínculo legal entre la organización y los países miembros en cuanto al tratado (¿basta, por ejemplo, para que la organización se manifieste si se infringe el tratado?). No todas las recomendaciones contienen derechos y deberes. En este caso se titulan

²⁰ Véase L. Popov: «Pravovaia priroda rekomendatsii SEV i ikh rol' v unifikatsii uslovii mezhdunarodnykh postavok tovarov», Usenko (véase la nota 18), pp. 80-92.

«recomendaciones imperfectas», por cuanto los países interesados tienen que concluir acuerdos complementarios sobre las cuestiones que la recomendación deja sin resolver²¹.

Pero no es completo el consenso sobre este asunto. En algunos sitios se rechaza la teoría del tratado, basándose en que la aceptación de las recomendaciones del COMECON por parte de los países miembros sólo las hace obligatorias y no las transforman en tratados internacionales. Otros dudan de que las recomendaciones puedan «transformarse» en Derecho nacional; lo que ocurre en su opinión es una incorporación literal de un texto internacional a una ley nacional, dándole así carácter obligatorio²². Es difícil el acuerdo entre los supranacionalistas y los que abogan por una organización internacional clásica, pero hay matices en las diversas posturas que puede entenderse afectan al paso de la integración económica y están muy relacionados con el Programa General de 1971.

El Programa General es quizá el documento singular más importante que haya emanado de una organización internacional socialista. Lo aprobó formalmente el órgano supremo del COMECON, y en los países singulares, decretos conjuntos de los comités centrales (o politburós) de los partidos gobernantes y los Consejos de Ministros o Consejos de Estado; este es el procedimiento normal para las recomendaciones del COMECON, aunque no corrientemente en un plano tan elevado de los órganos del Gobierno y del Partido. Muchos exponentes de la teoría del tratado han calificado al Programa General de tratado *sui generis*, subrayando el continuo vínculo del Programa como tratado con la recomendación que lo creó. Este vínculo debe servir a varios fines. Obliga a los miembros a informar al COMECON sobre los progresos en la ejecución de las obligaciones del tratado y faculta al Consejo a asistir a los miembros en el cumplimiento de sus estipulaciones, particularmente cuando los miembros concluyen acuerdos complementarios para modificar o elaborar las provisiones, aun cuando el COMECON pueda no ser parte directa en ellos²³.

Como tratado *sui generis*, se plantean ya cuestiones sobre la aplicación del Derecho general de los tratados. Los tratados *sui generis* ¿deben estar sujetos a reservas? ¿Deben tener los Estados derecho a retirarse? ¿Cuándo

²¹ Véase O. N. TALALAEV: «Sotsialisticheskaja ekonomicheskaja integratsiia i voprosy teorii mezhdunarodnogo dogovora»; USENKO, *op. cit.*, pp. 63-79.

²² Véase N. V. MIRONOV: «Iuridicheskaja priroda mezhdunarodnykh mezhdvedomstvennykh soglashenii»; USENKO, *op. cit.*, pp. 24-42.

²³ Véase *inter alia*: TALALAEV, *op. cit.*

entran en vigor? Cualesquiera fueren las respuestas, no se cree que estos tratados rijan por sí. No crean derechos para los ministerios, los departamentos ni los organismos económicos estatales, salvo en cuanto estipulen las leyes interiores de aplicación.

El Programa General exige, sin embargo, la extensión de los lazos directos entre los ministerios, departamentos y otros órganos gubernamentales, así como entre los Organismos de investigación económica y científica y de planes y proyectos de las entidades del COMECON. El medio más aconsejable, según el Programa, para registrar los acuerdos logrados sobre tales materias es el *dogovor*, término que puede traducirse por *tratado* o por *contrato*, y que en sentido general alude a cualquier documento que registre el acuerdo sobre materias jurídicas particulares relacionadas con el establecimiento, modificación o extinción de sus derechos y deberes mutuos. En el pasado, los juristas soviéticos especialmente han tenido dificultades para distinguir entre el Estado como sujeto soberano de obligaciones jurídicas internacionales y las personas jurídicas estatales como sujetos de relaciones de Derecho civil. El Programa General borrará estas distinciones en algunos casos e incrementará en gran medida el número de tratados internacionales contraídos entre órganos estatales dentro del COMECON. Se deja a cada país el problema de resolver la capacidad de sus órganos para concluir tratados, teniendo presente la proposición general de que las normas de los tratados interdepartamentales no pueden modificar la legislación interior establecida por otros organismos estatales superiores al que concluye el acuerdo ni las normas imperativas prescritas por el Derecho interno. La posibilidad de conflictos es grande y no sirve de mucho la norma de Derecho internacional de que un tratado se considera concluido por un Estado a través de su órgano debidamente autorizado, actuando dentro de su competencia, definida por el Derecho nacional. No es difícil imaginarse a los muchísimos Organismos de los miembros del COMECON comprometiéndose casi por casualidad a sus Gobiernos con acuerdos en contradicción con los concluidos por otros Organismos o con las leyes internas. Más aún: la posición de los órganos particulares de un Estado socialista está sujeta a un grado sorprendente de inestabilidad, que podría cambiar por sí misma la identidad del acuerdo. Un jurista soviético ha propuesto que se establezca una jerarquía de normas jurídicas internacionales según la categoría del Organismo estatal que participe en su formación, propuesta que, de aceptarse, sería una innovación terrible en el Derecho internacional. Otros apo-

yan la conclusión de un acuerdo multilateral especial o la aprobación de una legislación adecuada que establezca principios para resolver los conflictos de esta especie ²⁴.

Desde julio de 1970 ha habido un procedimiento para transmitir copias a la Secretaría del COMECON de los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la cooperación económica, científica y técnica (comprendidos los acuerdos de comercio, pagos, fondos, créditos y asistencia técnica), concluidos por los miembros del COMECON dentro de los veinte días después de entrar en vigor. Se lleva un registro de ellos, junto con los acuerdos de los que el COMECON es parte o actúa como depositario, y se hacen circular extractos mensualmente entre los miembros. Se publica una colección de tratados de cuando en cuando, comprendidos todos los documentos, excepto los marcados por las partes con «reserva de publicación» ²⁵.

EL DERECHO INTERNO Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES SOCIALISTAS

Hasta ahora nos hemos ocupado de la relación entre las recomendaciones del COMECON y los medios para llevarlas a cabo en el orden jurídico interno de los países miembros. Todos los miembros están obligados por el Programa General a efectuar importantes cambios en su Derecho interno y a unificar y armonizar sus normas e instituciones jurídicas, agrandando así la «esencia común». Los terrenos en que los países socialistas no se encuentran bien al paso serán quizá sorprendentes para quienes imaginan que hay un alto grado de uniformidad conseguido ya en los sistemas jurídicos socialistas, al menos en cuanto a la economía nacional. Harán falta reformas del Derecho civil que regulen el estatuto jurídico de los nuevos combinados económicos y los contratos que se concluyen directamente con personas jurídicas extranjeras. Serán necesarios límites más precisos y más uniformes que demarquen la jurisdicción de los órganos estatales y económicos en el terreno de la cooperación económica y tecnocientífica, terrenos en que muchos países socialistas de la Europa Oriental dan mucho más espacio a las empresas que la Unión Soviética. Serán materia principal de

²⁴ Véase E. T. USENKO: «O pravovoi prirode neposredstvennykh svyazei po linii ministerstv i vedomstv stran-chlenov SEV»; USENKO, *op. cit.*, pp. 7-23.

²⁵ Véase el texto del documento en que se basa este procedimiento en *Soviet Statutes and Decisions*, XI, 1974-1975, pp. 129-132. Desde enero de 1975, el COMECON publica un *Boletín* mensual de documentos.

interés el plan económico, la inversión de capitales y la expedición de mercancías. Habrá que reformar las leyes del trabajo para tener más en cuenta a los nacionales de un miembro que trabajan en otro. Incluso las leyes del medio ambiente tendrán que ser objeto de reformas concertadas. En el plano internacional requerirán mejoras las diversas condiciones generales del COMECON para el suministro de bienes, para las partidas de monturas y para los servicios técnicos (muy consideradas por los juristas occidentales, como una adelantada unificación de normas relativas al Derecho internacional privado). Se han hecho ya progresos en el terreno del arbitraje en comercio exterior. En una convención concluida en mayo de 1972, los países miembros del COMECON sometieron los pleitos civiles originados en la cooperación económica, científica y técnica—pleitos que hasta entonces se decidían por las vías administrativas—a la jurisdicción de tribunales de arbitraje de comercio exterior y unificaron algo el procedimiento de audiencia de tales litigios²⁶.

Las anomalías jurídicas internas que detienen el progreso hacia la integración quizá puedan entenderse mejor considerando el problema de las relaciones «diagonales». Se aplica este término a las situaciones en que un asunto particular cae dentro de la jurisdicción de un órgano estatal de un país y de un organismo económico de otro. Como es natural, ocurren corrientemente en las relaciones comerciales entre el Este y el Oeste, originando una red de combinados de comercio exterior, estructurados para que actúen con capacidad jurídica civil en mercados extranjeros. En sus relaciones mutuas, los países del COMECON considerarán como contratos civiles los concluidos entre organismos económicos y estatales e intentarán ajustar con el tiempo sus diferencias organizativas.

CONCLUSIÓN

¿En qué medida, pues, este «sistema jurídico de la integración socialista», que sigue el modelo clásico de las organizaciones internacionales limitadas y el tolerante y flexible Derecho internacional de los tratados, apoya la noción de una familia socialista de sistemas jurídicos? Ciertamente, la integración económica tiene que reforzar la conciencia comunitaria, y aunque la delegación de autoridad real a instituciones independientes derogaría lo

²⁶ Véase *International Legal Materials*, XIII, 1974, pp. 5-12.

que un jurista ha llamado una norma de *ius cogens* de la integración económica socialista, los países miembros, naturalmente, limitan su soberanía en acuerdos cuya observancia exige el Derecho internacional. Los terrenos en que se intentan reformas, incorporando o transformando las normas acordadas en las recomendaciones de las instituciones internacionales socialistas o por tratados multilaterales o bilaterales, son aquellos que hace un decenio o dos los comparativistas habían destacado para distinguir los regímenes jurídicos socialistas de sus oponentes continental y anglosajón: las normas administrativas y económicas que regulan la propiedad estatal de los instrumentos y medios de producción y la economía de plan. Quienes consideran que el crecimiento del sector público en Occidente reduce estos factores distintivos, pasándolos de la calidad al grado, podrán creer más confirmada su opinión por este avance hacia la armonización y la unificación. La clave estará en el punto hasta el cual la integración económica socialista, en su actual estructura institutiva, exija la forma de los principios tradicionales del Derecho de los tratados. Algunos juristas socialistas piensan ya en «tratados de un nuevo tipo socialista», cuya finalidad de promover la integración socialista tiene que subordinarse a los demás elementos de los tratados internacionales y de los institutos del Derecho de los tratados. Si llegase a ser éste el modelo, no tendríamos un nuevo orden jurídico como el que consideran las comunidades europeas, sino la modificación de un orden jurídico internacional, aplicable dentro de la textura de las organizaciones internacionales socialistas. Y dudamos en calificarlo de orden jurídico regional, pues sus pautas de conducta jurídica dentro de las instituciones pueden no parecer tan diferentes en el contexto más amplio del Derecho de las organizaciones internacionales.

La «recepción de Derecho» que promueva la integración económica se hará más fácilmente si existe la necesaria voluntad política, que, por ejemplo, el traslado de tribunales de camaradas. En este último caso, si se me permite recordar observaciones que hice hace tres años²⁷, la herencia de los valores e instituciones jurídicos tradicionales en los respectivos países receptores ha producido un patrón abigarrado, que va de una aceptación relativamente fácil a un rechazo casi total. En cuanto a la integración económica, hace algún tiempo que se realizó la infraestructura jurídica nacional, que implica todos los elementos sociales en la dirección de una econo-

²⁷ Véase W. E. BUTLER: «Comradely Justice in Eastern Europe», *Current Legal Problems*, XXV, 1972, pp 200-218.

W. E. BUTLER

mía de plan completamente estatificada. Ahora está en juego la racionalización de esta infraestructura, y pensamos si los juristas y proyectistas socialistas pudieran intentar un día lo que está implícito en toda técnica social jurídica: apreciar en términos cuantitativos y concretos el relativo ahorro en economías o en costes—, como pudiera ocurrir, de la armonización o unificación de normas jurídicas que chocan con la realización económica.

W. E. BUTLER

(Traducción de Eloy Fuente Herrero.)