

Importancia del derecho comunitario

Windsor Hernani Limarino

Los procesos de integración en América Latina, se inician a partir de la década de los sesenta con la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la entrada en vigor del Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, éste proceso tomó verdadera dinámica recién a partir de los años ochenta. Las razones fueron diversas, y entre ellas se pueden destacar: una mayor voluntad política por parte de los países miembros; nuevas circunstancias internacionales como la vigencia de un modelo de libre mercado, apertura al comercio internacional; y otros factores de índole interna, como el restablecimiento de la democracia.

Así, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay México, Perú, Uruguay, y Venezuela, suscriben el Tratado de Montevideo de 1980¹ que convierte la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En marzo de 1996, Bolivia Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en ocasión del Octavo Consejo Presidencial firman el Protocolo de Trujillo, mediante el cual transforman el antiguo Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones (CAN); y por último en 1991 mediante el Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Lo anterior, necesariamente ha tenido consecuencias en todos los ámbitos social, político, económico y por supuesto también jurídico, determinando el advenimiento de una nueva disciplina, distinta del Derecho internacional público y del Derecho interno de los Estados miembros, denominada Derecho comunitario o Derecho de la integración.

Dromi, Ekmekdjian y Rivera definen el derecho comunitario como: “el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, las relaciones jerárquicas,

1 En 1999 Cuba se adhiere al Tratado de Montevideo de 1980, pasando a ser el décimo segundo país miembro.

la situación jurídica y las formas de actuación y de control de los órganos y entes en ejercicio de las funciones comunitarias”².

Para una comprensión más adecuada de esa definición, diremos que la integración debe ser entendida como un proceso mediante el cual las partes (los Estados soberanos) deciden, constituir un todo, (una entidad comunitaria). Para ello inicialmente los Estados deberán suscribir un acuerdo internacional denominado Tratado Constitutivo o Derecho originario.

El establecimiento de un mecanismo de integración se hace a través del procedimiento clásico del derecho de los tratados³, la suscripción de un acuerdo negociado, aprobado y ratificado de conformidad con las normas del Derecho internacional público y del Derecho constitucional. Para la correspondiente vigencia del tratado será necesario un acto expreso de incorporación de este instrumento internacional al ordenamiento jurídico interno.

Es el clásico sistema dualista⁴ que establece que una norma del Derecho internacional para ser reconocida en el Derecho interno, debe ser transformada al sistema de normas del Derecho interno. Se trata de una exigencia destinada a garantizar el cumplimiento de las formas constitucionales que rigen el tema de los tratados internacionales.

Desde el punto de vista procesal, el Tratado Constitutivo de un mecanismo de integración no difiere en su puesta en vigor de un tratado convencional. La especificidad está en el contenido del tratado, puesto que él mismo tendrá las siguientes características:

- Definir los propósitos, objetivos y mecanismos
- Crear nuevas estructuras jurídicas
- Establecer órganos comunitarios, (instituciones comunes) con capacidad de llevar adelante la integración.

Lo anterior, de hecho exige una decidida voluntad política, porque la participación dentro de un proceso de integración tiene carácter permanente debido a la vigencia indefinida del tratado constitutivo, lo cual implica una profunda y constante transformación, política, económica, social y jurídica.

Constitución de órganos comunitarios

La constitución de órganos comunitarios, en la mayoría de los casos, reproduce la forma de organización de un Estado analizada en el ámbito del Derecho constitucional. Es decir en lo posible se trata de establecer un órgano ejecutivo, uno legislativo y uno judicial, pero limitados o circunscritos a campos específicos de actividad, razón por la cual algunos tratadistas han denominado el Derecho comunitario como el Derecho constitucional de los procesos de integración.

El órgano ejecutivo tiene por finalidad cumplir las funciones representativas, administrativas, de asesoramiento y en algunos casos de control. En cambio

² Dromi - Ekmekdjian - Rivera, 1995, p. 66.

³ El derecho de los tratados se basa en la Convención de Viena de 1969, que entró en vigencia a partir de 1980.

⁴ Véase Jiménez de Aréchaga, Derecho Internacional Público, “Relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno”, 1996.

las funciones propiamente ejecutivas no son en lo fundamental competencia de este órgano, sino más bien de los Estados miembros.

El establecimiento del legislativo, destaca entre los demás órganos, por que su sola constitución significa la transferencia de capacidad legislativa parcial o circunscrita a ciertos aspectos inherentes al proceso integrador. A partir de entonces y como producto del derecho originario, surge un órgano legislativo multinacional, para los Estados miembros con capacidad de crear Derecho. La consecuencia natural es la ampliación del campo del Derecho aplicable, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, porque la presencia de un país dentro del proceso de integración significa que desde entonces no sólo se deben aplicar las normas propias del Derecho interno (leyes, decretos, resoluciones, etc.) y los tratados internacionales debidamente ratificados, sino también las normas comunitarias o Derecho derivado.

La acción del órgano legislativo es trascendental, porque de él depende el cumplimiento de los objetivos previstos en el tratado constitutivo, otorgándole atribuciones entre las cuales destacan: la formulación de objetivos políticos y programas legislativos; la armonización del derecho al interior de los países miembros; y por supuesto la imposición de obligaciones. Todo ello a partir de la instauración de normas jurídicas directamente operantes por sí mismas.

Las características fundamentales de estas disposiciones derivadas son de aplicabilidad automática, de aplicabilidad directa y por supremacía. La aplicabilidad automática determina que las normas emanadas del órgano legislativo comunitario formen parte del orden jurídico interno de los países miembros inmediatamente, sin necesidad de pasar por el proceso de transformación que convierta la norma internacional en norma interna.

Se basa en la teoría monista⁵ de relación entre el Derecho externo y Derecho interno sostenida por la escuela de Viena; Kelsen y Vedross quienes planteaban que “las normas del Derecho Internacional y las del ámbito nacional son de naturaleza idéntica...”, por tanto, “las normas jurídicas existen por sí mismas y no requieren de ningún acto formal de incorporación de unas u otras”⁶. Esta aplicabilidad automática implica que las normas derivadas, deben ser inobjetablemente observadas por los poderes de los Estados miembros, no pudiendo invocar ninguna razón para abstraerse de esa obligación.

La aplicabilidad directa determina que las normas comunitarias tengan la capacidad para generar derechos y obligaciones en los ciudadanos de los Estados miembros. La norma comunitaria confiere derechos y obligaciones a los

El estudiante de leyes, Norman Rockwell



5 Véase Jiménez de Aréchaga, Derecho Internacional Público, “Relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno”, 1996.

6 Medeiros, 1997, p. 106.

individuos y consecuentemente otorga la capacidad a ellos para exigir ante los jueces de los países miembros el reconocimiento de esos derechos independientemente de la residencia o nacionalidad. Es decir, el derecho comunitario reconoce la legitimidad de las personas particulares para exigir el cumplimiento de las normas comunitarias. Lo anterior constituye una diferencia sustancial de las normas de Derecho internacional público, porque tradicionalmente las personas individuales no podían hacer valer sus derechos frente a otro Estado parte de un tratado, sino por medio de su gobierno.

El principio de supremacía determina que “las normas comunitarias tienen jerarquía superior a las normas del derecho interno de los Estados miembros, y en tal sentido el Derecho comunitario prevalece sobre el ordenamiento interno”⁷. Las disposiciones del tratado originario y las normas derivadas de los órganos comunitarios “tienen como efecto dentro del Derecho interno, de no sólo hacer inaplicable de pleno derecho, toda disposición contraria de la legislación internacional existente, sino también impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en el caso de que fueran incompatibles con normas comunitarias”⁸. Muchos tratadistas sostienen que la supremacía tiene carácter absoluto e incondicional, incluso sobre los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros. Sin embargo otros no aceptan lo anterior, declarando la supremacía de las normas dictadas por los órganos comunitarios sobre todo el ordenamiento jurídico interno, no así sobre la constitución.

En cualquier caso, queda resuelto el problema de colisión entre las normas del Derecho comunitario y del Derecho interno, coronando la jerarquía normativa de las primeras, a excepción de las normas constitucionales.

El establecimiento de un órgano jurisdiccional tiene la finalidad, no sólo de ser el mecanismo de solución de controversias entre los países miembros, sino también velar por el cumplimiento de las obligaciones tanto de los Estados como de los órganos comunitarios.

La determinación de un objetivo comunitario, y la adopción de la correspondiente normativa comunitaria, no garantiza el éxito de un proceso de integración, si no existe un órgano de control de la legalidad, que vele por el cumplimiento de las normas derivadas y combata las acciones arbitrarias de los Estados y órganos comunitarios en relación con principios y normas del Derecho originario.

Adicionalmente, otra función es la de asegurar la efectiva y uniforme aplicación del derecho comunitario, entre las autoridades judiciales de cada uno de los países miembros, y de esta manera evitar un cúmulo de interpretaciones disímiles y hasta contradictorias.

Si bien es cierto que los procesos de integración han adoptado distintas formas de resolución de conflictos como por ejemplo el arbitraje, también resulta evidente que a medida que un proceso de integración avanza se hace necesaria la constitución de un órgano jurisdiccional.

7 Ekmekdjian, 1996, p. 72.

8 Dromi - Ekmekdjian - Rivera, 1995, p. 163.

El establecimiento de un ejecutivo, legislativo y judicial, adopta distintas formas de organización, pudiendo ser en algunos casos estructuras “intergubernamentales”, donde cada Estado miembro tiene un representante y la adopción de decisiones necesariamente debe ser hecha mediante consenso; y en otros casos con entidades “supranacionales”, definidas como entidades con autonomía de poder y de acción colocada al servicio de intereses y objetivos comunitarios.



Moisés rompiendo las tablas de la ley,
Rembrandt van Rijn, 1659

Efectos sobre la Soberanía

Por último, vale la pena mencionar que el establecimiento de órganos comunitarios y la correspondiente distribución de competencias tiene importantes efectos sobre el tema de la soberanía. En principio, valdría la pena aclarar que un estado que forma parte de un proceso de integración sigue siendo soberano, aun más diríamos que la participación o no dentro del esquema integrador deviene de una decisión soberana adoptada por cada uno de los países miembros.

Sin perjuicio de lo anterior, también resulta evidente que esta participación, menoscaba

de manera sensible y profunda la soberanía de los Estados miembros, porque produce un reordenamiento de funciones y poderes a nivel de los Estados. En efecto, “son las funciones políticas, legislativas y jurisdiccionales las que se afectan, otorgando competencias y poderes a los órganos de la comunidad con el objetivo de ponerla en condiciones de cumplir con sus tareas de interés común, imponiendo limitaciones paralelas a los poderes nacionales”⁹. A partir de entonces, los problemas que son objeto de competencia comunitaria no pueden sino ser resueltos como problemas comunes y mediante la intervención de las instituciones comunitarias.

Algunos tratadistas describen el proceso anterior en los términos de transferencia, sin embargo el concepto parece no ser adecuado porque en realidad, es más justo hablar de “creación” en vez de hablar de una simple transferencia.

Las consideraciones anteriores no son comprensibles si no se abandona la conceptualización tradicional de “soberanía absoluta y exclusiva”⁵, por una nueva definición de “soberanía divisible”, en cuyo caso en una actitud soberana, los Estados miembros establecen estructuras comunitarias para ajustar su conducta a las normas primarias y derivadas del ordenamiento comunitario.

En la medida en que se estructure una coexistencia entre las autoridades nacionales y comunitarias, y se logre una articulación de tareas determinando claramente las cuestiones de dominio comunitario y nacional, se garantiza la estabilidad del proceso y el éxito de la integración.

9 Pescatore, Pierre. Derecho de la Integración, INTAL, 1972.

10 La “soberanía absoluta y exclusiva” en manos del Estado fue planteada por Bodin, Hobbes y Hegel

Bibliografía

DROMI - EKMEKDJIAN - RIVERA, Derecho Comunitario. Ed. Ciudad Argentina, Buenos aires, 1995.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano. segunda edición, De. Depalma, Buenos Aires.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, Derecho Internacional Público, segunda edición, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996.

MEDEIROS QUEREJAZU, Gustavo, Ensayos Diplomáticos. Academia Diplomática de Bolivia, La Paz, 1997.

PESCATORRE, Pierre, Derecho de la Integración. Publicaciones INTAL, 1972.



El juicio de Salomón, Raphael, 1518-1519