

## XIX. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DERECHO COMUNITARIO\*

SUMARIO: 1. *La idea de integración económica y sus implicaciones.* 2. *Espacio, poder e integración.* 3. *Las fases de un proceso de integración.* 4. *La integración económica origina una comunidad de derecho, que es persona de derecho internacional e instancia creadora de un nuevo derecho.* 5. *Los principales caracteres del nuevo ordenamiento.* 6. *Otras particularidades del derecho comunitario.* 7. *Principios de interpretación.* 8. *Efectos en el espacio y en el tiempo.* 9. *Comunidad económica y Estado.* 10. *Integración, derecho internacional y Constitución.* 11. *Derecho y desarrollo económico.* 12. *La integración jurídica.*

### 1. LA IDEA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SUS IMPLICACIONES

Elementalmente, integrar es la acción tendiente a obtener una articulación funcional de elementos que, desde cierto punto de vista, se consideran partes de un mismo ser o factores necesarios para lograr unidad de dirección para un propósito común, sin perder su anterior identidad. Integración, por eso, es concepto que sugiere imagen de totalidad, de comprensión unificadora, sin perjuicio de la variedad.

No se trata, y la aclaración es pertinente, de un fenómeno de fusión o incorporación que afecte la autonomía de los entes inte-

\* Tomado de *Introducción al derecho comunitario andino*, Quito, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1985.

grados, mediante una homogeneización o amalgama en una entidad nueva y distinta, sustitutiva de la pluralidad antecedente, aunque sí puede producir organizaciones coexistentes con ella, y representativas de lo común a sus varios miembros, y gestoras de lo funcional unitario que las enlaza.

Tampoco puede reducirse el fenómeno integracionista a un mero quehacer coyuntural, transitorio y particularizado o sectorial, ya que implica voluntad y perspectivas globales que le dan alcance y dimensiones de amplísima repercusión histórica. Ni es un simple mecanismo de coordinación que pone en relación varios sistemas independientes en lo tocante a ciertos aspectos de sus funciones.

Si integrar no es fundir ni incorporar, ni simplemente cooperar, su significado recto y pleno es el de la concertación deliberada, entre varias unidades autónomas, de un programa de acción conjunta hasta su culminación; es decir, hasta conseguir la integración perseguida, para lo cual crean una organización independiente, con esa finalidad específica, dotándola de poderes y recursos suficientes para lograrla. Implica, pues, interdependencia entre iguales, un obrar conjunto, una reciprocidad de intereses, una comunidad que no sacrifica la pluralidad.

Es obvio que la técnica insustituible para la prosecución de un proceso de integración es, precisamente, su ejecución progresiva, porque excluye todo acto de imposición unilateral de cualquiera de sus partícipes o de afectación de la soberanía política de alguno de los mismos y, por tanto, para que sobreviva, el requisito imprescindible es el de mantener en todo momento la compatibilidad y concordancia entre los valores, los intereses, las funciones y las competencias de los entes que se integran con los sustentados o buscados por la organización encargada del adelantamiento del proceso. Piénsese en el desajuste que crea la disparidad del tipo de régimen político (dictaduras militares, Estados de derecho), o en la necesidad de inversión extranjera de Chile, que determinó su retiro del Acuerdo de Cartagena, por no poder cumplir

la Decisión 24, y así como en el desigual grado de desarrollo entre Bolivia y los demás países andinos.

Las fusiones y las incorporaciones, por eso, pueden ser instantáneas, casi taumatúrgicas, hijas de un hecho histórico, de una decisión política inmediata, mientras que la integración, aunque nacida de una decisión política y con proyecciones políticas evidentes, es fruto de larga maduración, de alcances futuros, intento de construir el porvenir, planificándolo, y su ejecución no es lineal, sobre carriles hechos, ya que son posibles rectificaciones, estancamientos, retrocesos, crisis.

De ahí que, en los planos jurídico y político, la integración económica se parezca más a la forma de una confederación que a la construcción de una organización federal. Porque, en ésta, hay propósito unificador, más que autonomista y, a la postre, se produce una fusión de soberanías entre los Estados que se unen, cualquiera que sea el grado de autonomía que se reserven; en tanto que en aquélla se mantiene la plenitud de la soberanía de cada confederado, hecha la restricción de las obligaciones contraídas en el pacto de su creación y su derecho a separarse de la confederación, según su interés. Semejanza que se comprueba con tomar nota de que el acto creador de un proceso de integración es de derecho internacional, un clásico tratado público, y no un acto de derecho interno, una Constitución, como sucede con las federaciones.

El fenómeno integracionista no es nuevo, la historia política, social, cultural describe procesos de integración y desintegración de imperios y civilizaciones. Guerras de expansión y revoluciones de independencia manifiestan los momentos de crisis de esos procesos. Procesos que, en la actualidad, se presentan ora en el interior de un pueblo o de un país en el cual aún no ha concluido la consolidación de la unidad nacional, ya en el plano supranacional, en el intento de formar bloques de Estados, en el nivel continental, regional, subregional y, aun sin atender a factores geográficos, se dan agrupaciones con distinto propósito, como el “Grupo

de los 77”, o de los “No Alineados”, la Liga Panárabe, Contadora, etcétera.

De otro lado, se diría que, teóricamente, no hay un momento más propicio para la integración, en sus múltiples modalidades, que el actual, porque por primera vez la historia es universal, en el sentido de que todos los pueblos se han hecho interdependientes por razón de los avances de la ciencia, sus portentosas aplicaciones tecnológicas y, en especial, por el auge de las comunicaciones, que han hecho del mundo una aldea, “la aldea planetaria”, y de la especie humana, una unidad que corre, quiéralo o no, una suerte común, frente a la guerra atómica, al agotamiento de los recursos naturales no renovables o a los desequilibrios ecológicos. Aunque la verdad es que el integracionismo regional representa el proyecto de establecer un nuevo equilibrio de poderes, que eluda las desventajas derivadas de explosivos nacionalismos y del internalismo utópico y despersonalizante, así como de la peligrosa polarización Este-Oeste.

Pero lo que tiene de nuevo la noción de integración económica, sin entrar en antecedentes, es que lo económico, y es un signo de estos tiempos, desplaza, al menos en apariencia, a lo político, pues los distintos procesos en curso no han estado acompañados de proyectos históricos paralelos de integración política, sin que esto descarte, como ya se dijo, que toda integración significa una decisión política y tiene necesarias proyecciones políticas. Y de otra parte, su carácter específico, especializado, restringido a lo económico, como una pretensión técnica de racionalización de ese sector de la actividad en el área por integrarse, signo cientifista que es también muy propio de esta hora. Quizá pueda agregarse que es típico de los actuales procesos de integración económica que sus sujetos son los Estados-nación y no las formas prenacionales de convivencia, como anteriormente, y que la contigüidad espacial, la identidad de regímenes políticos y las coincidencias culturales son las condiciones tácticas dentro de las cuales se estima que hay ambiente propicio para una integración exitosa.

Debe hacerse notar que los procesos integracionistas de otras etapas fueron primordialmente suscitados por preocupaciones políticas: alianzas dinásticas, empresas bélicas de conquista y expansión, movimientos de independencia nacional. En cambio, a finales del siglo XX, en medio de la revolución tecnológica que se vive, la integración se propone en función de una meta racionalista, que también es un mito por su fuerza emotiva de cohesión, expresada en el concepto de desarrollo económico y social. Para sostener sus niveles de vida en los países ya desarrollados, o para salir del subdesarrollo, cuando se trata de los países del Tercer Mundo, de muy débil o casi nulo desarrollo. Lo que envuelve, para los críticos de la integración, en el plano ideológico, la aceptación de un modelo de desarrollo capitalista, propio del área cultural identificada como Occidente, y dentro de una marcada concepción economista de la vida y el mundo, y la ampliación de mercados en provecho de las empresas transnacionales.

Sin embargo, podría pensarse que a la mayor concentración y, a la vez expansión capitalista, se responde, a manera de una reacción proteccionista e independentista, con la agrupación de países que ensayan un camino de autonomía productiva, de ensanche de mercados y de equilibrio en las negociaciones internacionales, al procurar mejorar o mantener su desarrollo.

Desarrollo que no debe convertirse en término polémico, politizado, al adscribirlo a ciertas ideologías o vincularlo a los partidos políticos que lo incluye en sus doctrinas y programas. En verdad, el concepto, desnudo de segundas intenciones, objetivo, se refiere a la promoción del crecimiento económico, cuestión técnica, y a la dimensión humana, la distribución equitativa de ese crecimiento, de manera que se eleven las condiciones de vida de los pueblos integrados, sin discriminación de sectores y clases. El desarrollo no es sino la manera en que un pueblo se enfrenta, con sus propias capacidades, de manera intencional, a las fuerzas irracionales de la naturaleza, para hacerlas suyas, ponerlas al servicio de sus fines, humanizarlas, construyendo de paso una cultura.

Dentro de este propósito son posibles múltiples modelos de integración, según ella se quiera más intensa, acelerada, global o sectorial. La voluntad política de los Estados y las circunstancias definirán el tipo de integración que se quiere, y determinarán el énfasis en los aspectos industriales o de comercialización con los que se dinamizará el proceso respectivo. Para indicar algunos desarrollos concretos de la política integracionista en el siglo XX, enumeremos, entre otros, las experiencias la de la Unión Económica Belga-Luxemburguesa, la organización del Benelux, el Consejo de Asistencia Económica Mutua, el Consejo Nórdico, el Mercado Común Árabe, el Mercado Común Centroamericano, la Alianza Latinoamericana de Libre Comercio, hoy ALADI, y, dentro de ella, el Pacto Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena, calcado del modelo de las Comunidades Económicas Europeas.

## 2. ESPACIO, PODER E INTEGRACIÓN

En la definición del fenómeno integracionista ha prevalecido la tendencia a vincular su rasgo determinante al aspecto espacial, geográfico, ya que se la describe como la sustitución de los espacios nacionales aislados o en interrelaciones muy débiles, por un espacio supranacional único, ampliado, para facilitar políticas comunes compatibles con las particulares de los países respectivos.

Aquí, con otra visión, creemos que, como siempre que se trata de las relaciones humanas, el problema es un problema de poder, esto es, político. Y que, por tanto, lo característico de la integración es su fórmula de repartir poder entre los Estados que se vinculan al proceso integrador y la organización que debe adelantarlos. O sea que, a nuestro modo de ver, lo esencial de estos procesos es la creación de un único y nuevo centro de decisión, con competencia de atribución específica en aspectos económicos, con fuerza subordinante sobre los Estados que le cedieron tales poderes, y, por tanto, con jurisdicción espacial en el ámbito territorial de éstos.

Adviértase cómo la dimensión espacial de la integración es consecuencia del fenómeno político, redistribución de poderes, superposición y jerarquización de poderes, sujeción de los pueblos y sus Estados al derecho que produce el nuevo centro decisorio; comunidad de intereses con poder supranacional y comunidad de derecho, el de la integración, que crea su propio espacio funcional.

### 3. LAS FASES DE UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

En esquema, pueden hacerse unas indicaciones generales sobre el sentido concreto y las fases de un proceso de integración que no esté limitado a crear una zona de libre comercio o una unión aduanera, sino un mercado común y, aun más ambiciosamente, una comunidad económica, que son sus formas más perfeccionadas:

A. Como el medio fundamental propuesto para lograr el desarrollo es la ampliación del mercado, es necesario crear un espacio económico nuevo que supere los mercados nacionales y coincida con la suma de los territorios de los países integrados, finalidad que puede obtenerse mediante la desgravación de las tarifas aduaneras y de otras restricciones cuantitativas o cualitativas del comercio intrazonal, de manera gradual, progresiva, o automática y definitiva, esto es, reduciendo, hasta su eliminación, las barreras arancelarias que sirven de cobertura proteccionista a las mercancías nacionales. Se consigue así, ésta es la teoría, la unificación del área para un flujo de intercambio libre, es decir, una zona de libre comercio, mecanismo que puede suplirse, en la iniciación de los procesos integracionistas, por uno de trato preferencial en cada uno de los países del sistema, para las mercancías procedentes de la región integrada frente a los que tienen origen en terceros países. Toca, pues, esta liberación arancelaria con el aspecto comercialista del proceso, en primer término, pero a la larga pretende incentivar la producción por ensanche de la demanda, efecto discutible, ya que exigiría la adopción de otro tipo

de medidas, sin que baste para ser alcanzado la simple integración comercial. Paralela y simultáneamente debe adoptarse una programación de la producción industrial que atienda a las ventajas comparativas entre los países miembros y reserve el mercado intrazonal al respectivo país.

B. Si quiere irse más lejos, es preciso añadir a esa liberación intrazonal una política común frente a terceros países. Se traduce este aspecto de la integración en la adopción de un arancel externo común, para defensa de la producción y de los mercados del área, que elimina la competencia foránea. Se produce así la formación de las llamadas uniones aduaneras, iniciadas generalmente con un arancel mínimo que va incrementándose a medida que la programación integracionista va cumpliendo sus metas. Añade este mecanismo a la unidad interior la externa.

C. Un paso más en el proceso integrador es el que puede intentarse mediante una armonización de las políticas de los países que se integran, en materia cambiaria, monetaria, crediticia, inversión extranjera, tributaria, laboral, etcétera, de modo que se evite la distorsión o anulación de los efectos integracionistas por una disparidad en el tratamiento que se aplique en tales campos. Logrado este avance, de forma paulatina, pues debe comprenderse la dificultad de obtener este resultado, que no será sino una trabajosa negociación, podrá decirse que se ha conseguido la organización de un mercado común.

D. Como culminación de los esfuerzos integracionistas, y en su plano más elevado, se llegará a la unificación de las legislaciones de los países integrados en todo lo referente a su actividad económica —producción, utilización, distribución y consumo de bienes y servicios—, como si se tratara de un solo país, o sea, de una comunidad económica plena y perfecta, dentro de la cual hay libre circulación de capital, mercancías, tecnología y trabajadores. Situación que, se supone en la teoría integracionista, implicará que están dadas las condiciones para un óptimo desarrollo económico y social de toda el área, en circunstancias de equidad para todos los países, y el consiguiente mejoramiento de los nive-



les de vida de sus habitantes, pues aquel logro permitirá, y ésta es la síntesis del esfuerzo integrador, establecer economías de escala que, junto con la especialización, facilitan el empleo pleno de los factores de la producción.

La expresión máxima de esta comunidad sería la planificación y programación conjunta de dicho desarrollo. Con la obvia consecuencia de que se habrá reducido la dependencia externa y afirmado la autonomía de los Estados comprometidos en el proceso.

#### 4. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ORIGINA UNA COMUNIDAD DE DERECHO, QUE ES PERSONA DE DERECHO INTERNACIONAL E INSTANCIA CREADORA DE UN NUEVO DERECHO

Los procesos integracionistas estructuran un sistema de relaciones entre los sujetos de los mismos, que escapan a las regulaciones tradicionales del derecho internacional clásico, situación que ha obligado a los doctrinarios a intentar la elaboración de una rama nueva que algunos llaman derecho de la integración, y otros, derecho comunitario, poniendo ambos nombres el acento en que se trata de regulación de procesos de unificación en el orden económico, frente al predominio que tuvieron las relaciones políticas entre Estados como objeto del derecho internacional típico.

Se parte de que ha nacido un nuevo campo de interrelación entre pueblos y países, distinto a las simples relaciones de comercio exterior de práctica antigua y universal, que requiere un ordenamiento jurídico propio y especializado, cuyo objeto concreto podría precisarse en esta enumeración:

a) Las relaciones entre los Estados que comparten el compromiso integracionista, desenvueltas tanto en el nivel internacional de creación y de mantenimiento del orden comunitario.

b) Las relaciones de los Estados que se integran con la comunidad o con los órganos comunitarios que crean para promover y adelantar el proceso integrador, en el seno de sus entidades políti-

cas y de las propiamente comunitarias, en su condición de promotores y partes comprometidas en el proceso.

c) Las relaciones interogánicas, es decir, entre los órganos comunitarios, por razón de la reciprocidad cooperativa de sus competencias.

d) Las relaciones de la comunidad con otras comunidades u organismos internacionales y con terceros países.

e) Las relaciones entre los particulares y los Estados vinculadas al proceso integrador.

f) Las relaciones entre los órganos comunitarios y los particulares habitantes del área integrada.

g) Las relaciones entre los particulares del área integrada derivadas de los vínculos de integración económica.

Enunciación que puede ampliarse, según la complejidad de la organización comunitaria, en el sentido de que se presenten otros sujetos y formas de relación; por ejemplo, con organismos auxiliares, de control, asesoría o coordinación, así como de la distribución de competencias, procedimientos de actuación y efectos que se asignen a cada organismo comunitario, e inclusive las relaciones que establezcan entre sí varias comunidades económicas.

Hecha salvedad de los apartados a) y d) que, como es lógico, son cuestiones propias de la clásica regulación de derecho internacional sobre los tratados públicos, las demás situaciones exigen una normatividad nueva, orientada, de otra parte, con un criterio diferente al aplicado en las relaciones interestatales, fundadas en la reciprocidad igualitaria y en la negociación y asentimiento de cada paso de la interrelación, atrincherado cada Estado en el concepto de soberanía y libre determinación, y en el predominio o defensa egoísta de sus intereses nacionales.

En un proceso de integración, que no es otra cosa que un programa de unificación, de tendencia a crear comunidades, uniones de países en lo económico, se desdibujan aquellos perfiles políticos de las relaciones internacionales, al buscar compatibilidades y generar síntesis superadoras de los antagonismos nacionalistas. El multilateralismo, la confluencia, la convergencia, es el espíritu

que dinamiza el derecho de la integración, en busca de la identidad comunitaria que inclina a los países para integrarse en su obrar conjunto. Podría pensarse que este derecho es, por principio, un derecho de cumplimiento voluntario, espontáneo, más que coercitivo, y que los mecanismos naturales para salvar las dificultades entre los miembros de la comunidad son los del acuerdo directo, la conciliación, el diálogo, la negociación, el entendimiento, hasta lograr que el interés de las partes y del todo comunitario coincidan.

Tendencias y ambiente que difieren del derecho tradicional, al poner la sanción jurídica como el último recurso, no deseado, y diferido siempre por un espíritu de comprensión que aleje el litigio, la solución judicial.

Resumiendo: al generar la integración nuevos tipos de relación jurídica dentro de un proceso voluntario de promoción o mantenimiento multilateral de una unión de países para su desarrollo económico, son necesarias tanto una teoría como una normatividad nuevas que respondan a esa finalidad y a esa nueva mentalidad.

De ahí que todo proceso de integración económica es, básicamente, un sistema institucionalizado de elaboración de normas y una comunidad de derecho, con la consecuencia natural de que la organización que lo promueve adquiere carácter de sujeto de derecho internacional.

Los tres aspectos acabados de enumerar se evidencian así:

Los tratados constitutivos de los acuerdos de integración establecen ordenamientos jurídicos propios que quedan incorporados a los sistemas jurídicos de los Estados miembros desde la entrada en vigor de aquellos tratados, y que se imponen a sus jurisdicciones nacionales.

Los ordenamientos jurídicos así establecidos no sólo contienen normas aplicables por sí mismas, sino que dotan a las instituciones comunitarias de competencias e instrumentos jurídicos para proseguir los objetivos del proceso hasta su culminación. No siendo la organización comunitaria un Estado, careciendo, por tanto, de fuerza policiaca y militar, su mecanismo de operación

no es otro que la obligatoriedad y superioridad de su derecho sobre los ordenamientos nacionales, debidamente asegurado por controles de legalidad y cumplimiento.

Sería incompleta la organización comunitaria, si, aceptada su capacidad para crear derecho y controlar su aplicación, no se le reconociera también para celebrar convenios que promueven sus objetivos, para comparecer en juicio o para entrar en arreglos y negociaciones en caso de controversia con entidades similares o Estados. De otro modo, ¿a quién imputar sus actos y las consecuencias jurídicas?

La comunidad, pues, necesariamente se personaliza como distinta a sus miembros, y visualiza su carácter supranacional, de manera que represente lo colectivo que los une y no lo particular que los divide.

## 5. LOS PRINCIPALES CARACTERES DEL NUEVO ORDENAMIENTO

Dos ideas presiden y determinan la fisonomía de esta nueva rama del derecho positivo y la ciencia jurídica: la de supranacionalidad y la de comunidad económica. Puede agregarse, como ya se insinuó, el carácter predominantemente directivo, indicativo, orientador que tienen estas normas como cauce para una empresa común, que rebasa la tradición controlista, punitiva y coactiva del derecho clásico.

La primera, la supranacionalidad, constituye lo específico, el núcleo del derecho de la integración, ya que es el rasgo que produce la ruptura y diferencia con el derecho internacional común. En efecto: de lo que se trata, en la práctica, es de crear una organización que pueda llevar delante un proceso de integración sin las trabas, formalismos y solemnidades del derecho internacional ordinario. En una palabra: que como lo que se necesita realizar es una actuación dilatada, progresiva, un programa a largo plazo y de gran complejidad, esto es, facilitar que un proceso de integración se cumpla según un cierto plan, tendiente a conseguir unas metas, dentro de ciertos plazos, es preciso darse una organización

que llene los requisitos sin los cuales la integración no será viable, dándole poderes y mecanismos no usuales, más amplios, directos y expeditos que los de las relaciones políticas o comerciales antiguos. Así:

A. Una organización independiente de los Estados que se integran, con poderes suficientes para deducir autónomamente, dentro del marco de su tratado constitutivo, las normas y los actos de ejecución del proceso, sin necesidad de que cada paso deba ser formalizado en tratados públicos, sujetos a la aprobación legislativa, a la ratificación e incorporación expresa y formal a los derechos nacionales, procedimiento que anquilosaría cualquier programa de integración.

B. En consecuencia, las decisiones normativas y ejecutivas de la organización integracionista tienen obligatoriedad y vigencia para los países miembros del acuerdo de integración y para sus habitantes, de forma inmediata, directa y prioritaria, o sea, sin necesidad de actos especiales de incorporación, así como las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de la comunidad, los que deberán cumplirse sin el requisito de la homologación o el *exequator*.

De otro modo: lo que un proceso de esta clase requiere es un ordenamiento jurídico propio y supranacional, en el sentido de que los entes de la respectiva organización son dotados por los Estados que lo crean, mediante cesión que éstos les hacen al formarlos, de competencias de ejercicio autónomo tanto de naturaleza normativa, como administrativa y jurisdiccional, con capacidad para producir regulaciones y resoluciones que sustituyen los de los Estados en la respectiva materia, y tienen en todos los países integrados un valor uniforme e iguales efectos frente a los países miembros y a sus habitantes.

Ésa es la dimensión exacta de la innovación que acarrea la integración económica en el mundo jurídico.

Viene, de esta manera, a ser la integración, desde el punto de vista jurídico, una verdadera redistribución de poderes entre los Estados intervinientes en el proceso y los órganos de la comuni-

dad creada, pues quedan capacitados todos para generar un derecho derivado de su tratado constitutivo, común a toda el área y que se inserta en los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior al de la ley nacional, a la que desplaza o sustituye, de forma directa y automática, con la consecuencia adicional de que la organización que anima el nuevo ordenamiento se personaliza con calidad de sujeto de derecho internacional, al lado y a la par de sus organizadores.

De otra parte, aceptar el concepto de supranacional —distinto al de internacional, interestatal, intergubernamental— como fundamento de una manera de obrar independiente y conjunta, o de operar solidariamente en el ejercicio de los poderes cedidos por los Estados a los organismos encargados de la integración implica una superación del principio del *do ut des*, que entrañaba reciprocidad, contrapartida y compensación en las relaciones entre Estados, para ser sustituido por la idea de comunidad, de unión cooperativa, de coparticipación en un proceso, de pertenencia a un todo mayor en la realización de cuyos fines se cumplen también los de las partes. La desprestigiada estrategia del equilibrio de nacionalidades, manera de repartirse la influencia entre las grandes potencias, cede lugar a un espíritu de asociación, encontrando lo común coincidente, para hacerlo prevalecer sobre lo diferencial particularista, que ha enturbiado y agravado los conflictos internacionales.

La integración es un hacer en común y para todos, en condiciones de equidad, el desarrollo. Y el derecho de la integración, en consecuencia, supone una ley común, que rige ese quehacer y lo equilibra de forma simultánea y uniforme para los miembros del proceso comunitario. Comunidad de intereses de la que deriva la superioridad y autonomía de las normas de ese ordenamiento frente a las de los ordenamientos nacionales. Comunidad que, igualmente, obliga a las autoridades de los países integrados no sólo a dar aplicación uniforme y simultánea a ese derecho, sino a abstenerse de entorpecer su vigencia, sea por omisión de actos necesarios para que se produzcan sus efectos naturales o por

adopción de medidas contrarias a su normatividad o que restrinjan o anulen esos efectos.

Divorcio con el criterio constitucionalista del dualismo jurídico, que únicamente es aceptado con grandes reservas.

Envuelve también la idea de comunidad la de que los organismos de la integración no representan los intereses de los países miembros, sino los intereses comunitarios, por lo cual sus decisiones obligan a todos los países, independientemente de su consentimiento particular, de sus abstenciones o votos negativos en los entes políticos, ya que en los comunitarios ha sido eliminada toda representación nacionalista.

A manera de compendio, recordemos que el derecho de la integración está configurado por dos niveles normativos.

a) Sus normas fundamentales o constitutivas —el llamado derecho primario u originario— contenido en los tratados públicos suscritos por los países miembros del proceso de integración, así como sus protocolos adicionales y modificatorios, que son actos de derecho internacional y están sujetos en su formalización y efectos a las reglas del derecho de los tratados y que, como tratados-marcos son la Constitución comunitaria, puesto que crean los órganos, les transfieren las competencias, formulan el ordenamiento de aplicación directa, señalan las metas y diseñan el sistema de producción de normas y procedimientos de ejecución del programa que a las mismas conduce, tal como lo hacen las Constituciones políticas de los Estados.

b) Las regulaciones derivadas de las normas fundamentales —el denominado derecho secundario— expedidas por los órganos comunitarios que han recibido esa competencia normativa, cuya validez o legalidad dependen de su conformidad formal y sustancial con las estipulaciones del o los tratados-marcos que encuadran el proceso integrador y que deben ser aplicadas por las autoridades de los países miembros con preferencia sobre la ley nacional, sea anterior o posterior, normatividad que, aunque nacida de una delegación, son de formulación autónoma e incondicional, tienen vigencia uniforme, simultánea, directa e inmediata,

y obligatoriedad para los países miembros y sus habitantes, sin que requieran incorporación expresa ni otro cualquiera de los requisitos de usanza en el derecho internacional; esto es, sin que exijan pasos previos de iniciativa o consulta con los países miembros, ni de aprobación, refrendación o ratificación que los convale; normatividad que, por ese carácter derivado, está sometida a un control jurisdiccional de legalidad comunitaria.

c) Los actos de los órganos comunitarios en que apliquen, interpreten u orienten en la ejecución del ordenamiento andino, sean de carácter administrativo o jurisdiccional, y

d) No debe olvidarse que el cumplimiento de este derecho requiere actos de apoyo de las autoridades de los países miembros, ya de carácter normativo o ejecutivo, que son de derecho interno, pero sin los cuales el comunitario no tiene eficacia, por lo cual puede hablarse de un derecho complementario.

Debe advertirse que pueden presentarse actos no típicos, como pueden ser los acuerdos con otras comunidades, los de carácter contractual interno y los de naturaleza disciplinaria.

Debe reiterarse que esta normatividad es de ejecución progresiva y que su cumplimiento, más que coercitivo, es voluntario, determinado por el propio interés de quien lo cumple, como si se tratara de autorregulación.

Tiene el derecho comunitario, adicionalmente, el rasgo de ser un derecho de excepción, en el doble sentido de exceptuar de la aplicación de las leyes comunes y de establecer un trato privilegiado, a más de escapar a los controles corrientes de juridicidad en los ordenamientos nacionales.

Obsérvese, para comprobarlo, que, tratándose de relaciones económicas nacidas al amparo del proceso de integración, no se aplican a las personas, a los bienes y servicios, a las inversiones y a la técnica procedentes de los países miembros la ley nacional, sino la ley comunitaria, quedando la primera vigente sólo para los que tienen origen en terceros países. Hay, pues, una doble legalidad, siendo la comunitaria la de excepción.



Que la norma comunitaria contiene privilegios y ventajas que exceden las reglas del derecho común es evidente. Ahí radica su poder estimulante, su fuerza promocional del proceso.

Y, reconocida como está la superioridad de la norma comunitaria, por su origen supranacional y las obligaciones derivadas del estatuto constitutivo, no queda sometida a los controles jurisdiccionales de constitucionalidad y legalidad que en el Estado de derecho se ejercitan sobre las leyes nacionales. O sea, que la normatividad comunitaria no sólo desplaza y sustituye, así sea parcialmente, la ley nacional, sino que su validez es indiscutible para las autoridades nacionales que deben aplicarla, sin que quepa otro control que el ejercido por la jurisdicción comunitaria.

Siendo así, no pueden plantearse objeciones o reservas de constitucionalidad contra los tratados constitutivos debidamente perfeccionados, pues su aprobación y ratificación saneó cualquier vicio de que adolecieran y la validez del derecho secundario sólo es cuestionable ante la propia justicia comunitaria.

## 6. OTRAS PARTICULARIDADES DEL DERECHO COMUNITARIO

Profundizando en el análisis y descripción del fenómeno jurídico comunitario, se encuentran otras particularidades que lo distinguen mejor de la normatividad ordinaria. Pueden exponerse en estos términos.

A. El derecho comunitario no tiene las pretensiones universalistas que atribuyó el racionalismo al derecho, a la ley, en general. Por el contrario, su ámbito y sus alcances están circunscritos tanto en el espacio, la región integrada y sólo ella, y en cuanto al objeto: el desarrollo de los pueblos asentados en esa región, y no los demás. O sea, que es un derecho de validez relativa, circunstancial, cuya experiencia es única, no aplicable a otros contextos. Su interpretación, de consiguiente, debe ser restricta.

B. El derecho comunitario es de efecto temporal, transitorio; la norma comunitaria se agota con su cumplimiento. Es decir, que tampoco pretende tener la validez intemporal que le asignaba la

concepción racionalista. Mientras las leyes de otros campos jurídicos son de aplicación múltiple, por todo el tiempo de su vigencia formal, y cada aplicación es una afirmación de su existencia, la norma comunitaria, por ser de carácter instrumental, de medio para alcanzar un objetivo económico inmediato, de mecanismo técnico para un propósito de desarrollo, una vez alcanzado su fin, pierde su utilidad, deja de ser aplicable por carencia de objeto. Todo esto no quiere decir, debe aclararse, que los efectos producidos no son definitivos, lo son y se visualizan en el progreso y en el bienestar alcanzado.

C. El derecho comunitario es objetivo, no principista, inmovilizador, aunque tiene un contenido ético de equidad y promoción humanista. Su concepción no obedece a un ideal de justicia, sino a un esquema de crecimiento económico. Las normas comunitarias prescriben políticas económicas, procedimientos técnicos, operaciones materiales, que deben llevarse al cabo para desarrollar pueblos. Lo subjetivo está descartado en su órbita casi enteramente, aunque aflora a veces cuando, para dar un ejemplo, indica la motivación para aplicar la cláusula de salvaguardia; pero, en todo caso, el peso de lo subjetivo es acá menor que en el derecho general.

D. Aunque las organizaciones comunitarias tienen capacidad normativa y ciertos mecanismos de control y sanción para garantizar el cumplimiento de su normatividad, el derecho de integración sólo viene a ser eficaz por el apoyo de los países miembros, pues son sus autoridades las que dan eficacia a tal normatividad.

Hay que insistir en que este derecho no es reiterativo, conservadurista. Su carácter es promotor, impulsor, inductivo. Induce a obrar en determinada dirección no por su valor o fuerza imperativa, independiente de la voluntad de los obligados, sino por el propio interés de éstos.

Un derecho como éste, particularizado, con efecto irreversible pero no repetible en múltiples aplicaciones, de carácter puramente instrumental, de contenido variable y cuya realización depende del apoyo que le presten otros ordenamientos, tienen una induda-

ble originalidad que le da autonomía científica suficiente y porvenir asegurado.

## 7. PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN

Son aplicables, es lógico, todos los métodos de interpretación jurídica. Pero, como el derecho de la integración se forma básicamente de normas que no son de aplicación instantánea sino de ejecución sucesiva, predominan en su interpretación los que se orientan en sentido finalista, o sea, en función del objetivo perseguido por la norma particular, en el contexto global de las metas del respectivo proceso de integración.

No obstante esa amplitud, hay consenso en que los criterios que rigen necesariamente esa interpretación son éstos:

A. El de equidad o paridad, inherente a la idea de comunidad, según el cual en el ámbito de ésta no cabe diferenciación o trato discriminatorio alguno entre los países miembros o sus habitantes, salvo el trato privilegiado que puede acordarse para los pueblos de menor desarrollo relativo, mecanismo que no hace otra cosa que confirmar el principio de equidad.

B. El de libertad, entendiendo que la integración es un proceso de eliminación de trabas nacionalistas para conformar una comunidad en el área que se unifica, de manera que empresas, bienes, servicios, personas, técnicas puedan desplazarse sin restricciones en el espacio económico que abarca el ordenamiento jurídico comunitario. De este modo, toda norma limitativa debe tener interpretación restringida, de excepción.

C. El de solidaridad, esencial a la idea de comunidad y refuerzo de la equidad y la libertad, pues quien participe en las ventajas de la integración debe ser leal a sus cargas. Todo incumplimiento de esas obligaciones, el tratamiento unilateral, fuera del marco comunitario, de materias objeto de la integración sea con países miembros o con terceros países, en contraposición con los intereses del proceso, afecta la igualdad y la libertad, quebrando también la idea de comunidad.

D. El de unidad, como la exigencia de que los países miembros vayan armonizando, aproximando y uniformando toda su acción para facilitar y hacer progresar la realización de la unificación económica.

Podría rematarse este aparte insinuando que, en un marco de facultades ejecutivas tan extenso como el de un proceso de esta clase, no es discutible afirmar que hay un cierto tipo de facultades implícitas, o sea, de todas las indispensables para alcanzar las metas propuestas en los actos constitutivos. De donde la gradualidad y el efecto útil serán buenos guías en esta interpretación.

## 8. EFECTOS EN EL ESPACIO Y EN EL TIEMPO

En cuanto a los aspectos anunciados en este subtítulo, tenemos que hacer notar:

Por definición, la duración de un proceso de integración es determinada, cierta, puesto que es un programa planeado y programado para ejecutarse en forma de pautas y cronometrada por sus pasos contados. Pero lo cierto es que se prefiere pactarlo de manera indefinida, con una duración ilimitada y, en todo caso, sin fijar un plazo de expiración. Y esto es lo importante, porque significa lo que en los tratados de confederación o en los pactos de unión federal se entendía expresado en la cláusula “a perpetuidad”, es decir, irreversible o definitivo, como corresponde a una unificación efectivamente conseguida.

Está claro que los tratados pueden regular especialmente su denuncia y efectos, así como los procedimientos de modificación, ya que aunque es extraña a la idea de integración la de su disolución, no puede descartarse el fracaso y la separación individual de sus actores.

La determinación del ámbito espacial de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario será hecha por los tratados de constitución, pero es sobreentendido, ya que lo lógico es entender que el acuerdo cubre la totalidad de los territorios de los países miembros, a menos que se excluya expresamente algún sector o

que se trate de procesos parciales como los referidos a zonas restringidas de libre comercio o de preferencias aduaneras o zonas francas, que son de carácter local, muy limitado, o a la integración fronteriza. Esto es que, en principio, la jurisdicción comunitaria es la jurisdicción sumada de los países integrados. Relación con el espacio que no tiene ninguna connotación política de dominio o soberanía territorial, por su específico carácter económico.

## 9. COMUNIDAD ECONÓMICA Y ESTADO

Importa diferenciar estos dos tipos de organizaciones para fijar mejor la naturaleza de las comunidades económicas, como experiencias tendientes a crear campos específicos de entendimiento internacional, y acción conjunta de los Estados, dejando de lado las disparidades ideológicas y las cuestiones propiamente políticas.

Con este punto de vista, pueden establecerse las siguientes distinciones de mayor relieve:

Primera. El Estado es una organización global, comprensiva de todas las facetas de la sociedad civil, cuya dirección política le compete, mientras que una comunidad económica, por ambicioso que sea su programa unificador, no tendrá aquel alcance pluridimensional, restringido como está su objeto a la integración económica de los respectivos países, cuyos pueblos continúan manteniendo su personalidad histórica e identidad cultural, su autonomía jurídica y política, con las restricciones aceptadas al crear la comunidad, y su condición de objeto de derecho internacional, independiente y autodeterminada.

Segunda. Por la índole misma de cada una de estas organizaciones y de sus objetivos, difieren también en el carácter y la forma de los poderes que ejercen. El del Estado es poder político, es decir, autoridad subordinante, jerarquía dominante, que exige unilateralmente la obediencia, así su dominación se funde en el consenso popular. Las facultades de una comunidad son meras competencias jurídicas, por cierto delegadas, delimitadas exactamente por el derecho comunitario original, sin otra base que su

legalidad, ya que aquélla carece del apoyo de instituciones policíacas o militares, no son estructuras de poderes originarios, sino modalidades para el ejercicio de éstos.

Tercera. El Estado tiene origen propio y autodeterminación plena. Significa que su organización no es derivada de otra, igual o superior, y que, por contar con su propio Poder Constituyente, crea su propia legitimidad y puede cambiarla. No así las comunidades económicas, ya que su formación es debida a la voluntad política convergente de varios Estados, de los cuales reciben sus facultades y de los cuales depende su mantenimiento o disolución.

Cuarta. La capacidad jurídica de los Estados, en el interior y en el orden internacional, despliega su acción incondicionalmente. En tanto que la personalidad jurídica de derecho internacional reconocida a las comunidades económicas es limitada a su objeto, y, en el orden interno, sus competencias obedecen al estatuto constitutivo, sin extensión posible.

Quinta. Las organizaciones estatales son autosuficientes, en el sentido de que disponen de todos los medios políticos, jurídicos, organizativos, financieros y técnicos para cumplir sus fines. Organizan su propio aparato burocrático, su propia tributación y su ejército nacional. En cambio, las comunidades tienen una capacidad normativa y ejecutiva limitada, de manera que, sin el auxilio de los gobiernos, les es imposible llegar a su objetivo.

Sexta. La relación entre los Estados y quienes les están subordinados es directa, inmediata, no admite interferencias. Por el contrario, las relaciones entre una comunidad económica y los Estados que la forman o con los habitantes de éstos o entre los órganos de la comunidad y las autoridades de aquéllos o sus súbditos no tienen igual inmediatez. Generalmente, comunidad y Estados se ponen en contacto en los organismos políticos que dirigen su integración, y sólo por excepción, con sus órganos de representación internacional, y con los particulares, casi siempre, se presenta la intermediación de autoridades nacionales o, al menos, la mediación de un procedimiento de derecho interno, siendo excepcionales las relaciones directas.

Séptima. Sin que se hayan enumerado todas, por fin, hay cierta diferencia entre los efectos de las normas y actos jurídicos de una comunidad económica y un Estado, así los primeros estén exentos de incorporación formal al derecho interno de éste. Y esto, porque quíerese o no, el derecho de la integración es, aunque común y, por tanto, también propio, como el nacional, un derecho de excepción, puesto que implica trato especial y preferente para ciertas actividades económicas, según sus sujetos y su origen territorial que no es el que se aplica ordinariamente a los sujetos, capital, mercancías y técnicas procedentes de terceros países, o sea, los que no pertenecen al área integrada y porque, adicionalmente, es un derecho que, por su fuente supranacional, se sustrae a los controles de constitucionalidad y legalidad empleados para el derecho nacional.

## 10. INTEGRACIÓN, DERECHO INTERNACIONAL Y CONSTITUCIÓN

Las relaciones entre los nuevos ordenamientos jurídicos comunitarios con los sectores normativos que más inmediatamente le tocan plantean problemas académicos y jurídico-políticos aún no enteramente despejados.

Expongamos los más importantes:

Los de orden académico, tocan con las relaciones entre el derecho internacional y el de la integración.

A. El derecho de la integración es una especie de derecho puente, intermedio, mediador entre el derecho internacional y el derecho interno, lo que permite que algunos le nieguen autonomía, para adscribirlo a la primera de estas ramas, poniendo el acento en los caracteres que lo aproximan a ella. De ahí que, para quienes así piensan, el derecho de la integración no sea más que una derivación o modalidad del derecho internacional; se trataría de un derecho económico internacional, gestado por las operaciones de comercio exterior que rebasan las fronteras nacionales, y para otros, una especie de desdoblamiento o extensión del dere-

cho comercial en sus implicaciones externas, que no desbordaría el campo del derecho internacional privado. El derecho de los tratados, según esto, contendría las soluciones del fenómeno integracionista.

Ya se vio como si, por una parte, el derecho de la integración nace de y tiene su base en el derecho internacional, como toda unión o relación inter o supranacional, de otra, y una vez que el proceso de integración se pone en marcha, los órganos comunitarios producen una normatividad que en sus procedimientos de elaboración, técnicas de aplicación y efectos, en cuanto al tiempo, al espacio y a los sujetos por ella obligados, configura un ordenamiento distinto y separado, aunque conexo no sólo con los derechos nacionales u ordenamientos particulares de los países en vía de integración, sino del propio estatuto internacional que les dio vida, ya que tiene su propia dinámica, pues tal estatuto es apenas un marco de referencia, un programa de acción, que fija metas y medidas, mas no las concretas acciones que deben cumplirse para darles realidad.

De otro lado, nótese cómo, mientras el derecho internacional es un derecho de conflicto y controversia, de pugna, de primacía del interés nacional, de equilibrio de soberanías y, cuando más, de cooperación, el derecho de la integración es un derecho de identidades, correspondencias, coincidencias, de solidaridad en lo común aglutinante, y obsérvese, además, que es el de la integración un derecho regional y no mundial, no determinado por los vaivenes de la política, que da mayor presencia al individuo que el derecho internacional, y que tiene una justicia propia, más efectiva en la garantía del derecho que la de aquel ordenamiento.

A pesar de esas diferencias, la atadura internacional de la integración es innegable, como lo denuncia el hecho de la dirección del proceso por organismos políticos de composición y actuación de tipo intergubernamental, no comunitario, el de que sobre la organización comunitaria se ejerce un control parlamentario de representación nacional, y el de que cualquier modificación del estatuto original tiene que efectuarse por las normas procedimen-



tales del derecho internacional clásico. Esto es que, yendo al fondo, la integración tiene un origen pluralista innegable y, por ende, no tiene un Poder Constituyente propio que le sirva de fundamento autónomo.

Esto nos hace ver que todavía no existe una maduración completa de esta innovación jurídica, la que sólo puede alcanzarse cuando los propios procesos de integración lleguen a sus fases superiores, y lo comunitario-supranacional tenga tanto o más peso que lo nacional, particular, que lo plural distinto, momento en el cual existiría una infraestructura suficiente para soportar la integración política a que conduce lógicamente un proyecto de esta naturaleza.

B. Así las cosas, vale pensar en si estas nuevas relaciones jurídicas de contenido económico y alcance internacional se desenvuelven más en el plano público que en el privado, porque esa definición puede permitir un avance en la aclaración de esta controversia.

El asunto no es fácil. Porque se entremezclan en la dinámica integracionista tanto las relaciones entre Estados no sólo en la etapa de creación, sino en la de cumplimiento del proceso, con las relaciones entre particulares de distintos Estados, y entre éstos y tales particulares y con las instituciones comunitarias, sino que la gestión de la acción integradora se cumple en parejo grado por la actuación de los Estados y por la actividad de los particulares, ajustada a un derecho que les es común, pues el derecho secundario que formulan los órganos comunitarios vincula por igual a los Estados y sus habitantes, sus normas van dirigidas, tienen por destinatarios a ambos sujetos y su incumplimiento tiene una jurisdicción que interpreta, dictamina y procura la legalidad para unos y otros.

Nos obliga esto a preguntarnos si los que se integran son los países o la actividad económica de los particulares, por iniciativa y bajo el estímulo de sus países. O sea, si es la acción estatal o la empresarial la determinante del proceso.

En el fenómeno integrador, es evidente, prevalece la acción gubernamental, en el sentido de que debe precederla y sin ella no es posible la actividad particular tendiente a lograrlo. Puesto que implica traspaso de poderes estatales a los órganos de la comunidad y vía libre para la aplicación del derecho secundario, la acción integradora se caracteriza como pública y política, más que privada. Pero sin ésta, aquélla está inerte, queda vacía.

De lo que se desprende que las relaciones de integración económica son mixtas y no puramente interestatales. Ya que si los Estados son los únicos que pueden crear el marco y las condiciones que las hacen viables, sólo los particulares son quienes pueden concretarlas, y darles vida verdadera. Característica que ayuda a deslindar y dar independencia al derecho comunitario frente al internacional.

C. Pero las mayores controversias, de profundo alcance político, están planteadas en el estudio de las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales. Se revive aquí el incancelable debate entre quienes sostienen, sin echar pie atrás, con criterio nacionalista, la separación y la prevalencia de la Constitución y del derecho interno sobre el internacional, y la consecuente inexistencia de lo supranacional, en el sentido expuesto, y quienes consideran que los derechos nacionales son parcelas de un orden jurídico universal, unitario, cuyos principios y prescripciones deben tener prioridad sobre esos órdenes particulares.

Es ésta la revivida controversia doctrinal entre monistas y dualistas frente a las cuestiones que suscita la creación de organismos supranacionales con capacidad de regulación y decisión *erga omnes* que afecta las relaciones internas y externas de los Estados, problema que en apariencia estaba resuelto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 29 de mayo de 1969, al preceptuar la imposibilidad de que un Estado pudiese invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, pero que es replanteado por los dualistas, al sostener que el dere-

cho interno es independiente del internacional, que por eso sus actos requieren ser recibidos en el orden interno por los procedimientos en él previstos, y que las obligaciones internacionales así estipuladas sólo son ejecutables después de esa recepción, es decir, con sujeción a los mecanismos nacionales que complementen el derecho internacional.

Vieja disputa ésta, entre los partidarios de un concepto de soberanía estatal absoluta y quienes aceptan, con pragmatismo, la relatividad de ese concepto en razón de la necesaria e ineludible interdependencia de las naciones, impuesta por la complementariedad de las economías, el auge de las comunicaciones, el sentido ecuménico característico de nuestro tiempo, y la idéntica naturaleza de toda normatividad jurídica que conduce a su unificación, según la instancia en que sea formulada.

Dos son los criterios excluyentes que se enfrentan aquí: el de consenso o multilateral, como única fuente válida para crear derecho y contraer obligaciones en el orden internacional, y el de que pueden existir instancias con poder unilateral de creación normativa con poder vinculante.

Para aquéllos que afirman la primacía constitucional, ninguna ley o decisión entraría al ámbito del estatuto fundamental ni puede aplicarse en la jurisdicción del Estado por sus autoridades sin su incorporación o recepción en el derecho interno o el respectivo *exequator*. Son las formas usuales en el derecho internacional o las que se estipulen en cada caso las únicas que recogidas en el derecho nacional puedan producir efectos en el ámbito nacional. Es la vía del tratado público, esto es, la del convenio, el consenso, de su aprobación legislativa por un Congreso nacional, y la de la ratificación gubernamental la que permite que, asimiladas al ordenamiento nacional, penetre en su órbita lo acordado en el plano exterior.

En cambio, en el enfoque opuesto, se admite que, precisamente en el ejercicio de su soberanía, los Estados puedan crear organizaciones comunitarias a las que transfieren parte de sus poderes, para que los ejerciten de forma conjunta e independiente, de

manera que las decisiones que adopten en ese marco sean obligatorias directamente para los Estados miembros de la comunidad, y deban cumplirlas como su propio derecho nacional, dejando a un lado las suyas que sean incompatibles con los fines de aquéllas y absteniéndose de dictar disposiciones que las contraríen.

En los hechos, siendo tan joven el ensayo de la integración y tan escaso su fruto, sigue dominando el criterio restrictivo de los nacionalistas. Su posición se traduce en la exigencia, para admitir la posibilidad de un proceso integracionista, de que las Constituciones de los países participantes deben contener autorización expresa y clara para que puedan celebrarse los correspondientes tratados públicos, y de que se faculte la transferencia de poderes estatales y se determinen los efectos de la formación de la organización comunitaria respectiva.

En la otra tendencia, al contrario, a tono con los tiempos, se postula la sustitución de la idea quimérica de soberanía absoluta por el criterio objetivo de la interdependencia de los pueblos, el reemplazo de la noción de país, como sentimiento nacionalista de patria, por el más amplio y realista de región, que reconoce la unidad geográfica, cultural, histórica, por encima de las fronteras; el desplazamiento del Estado, como marco insuperable de la convivencia, por la solidaridad comunitaria, y el cambio del manejo bilateral de las cuestiones internacionales por un multilateralismo que facilita las negociaciones con la visión de conjunto, global, y fortalece a los débiles frente a las potencias mediales.

En suma: la integración económica requiere la integración jurídica de los ordenamientos nacionales de los países que entran en comunidad; el derecho comunitario es el instrumento de la integración, la posibilita, encauza y disciplina. Así sea un derecho más directivo, orientador y programático que compulsivo, él aporta las estructuras o formas de la organización comunitaria y las normas que rigen su operación. Sin esa sistematización jurídica, no es posible integrarse. Porque este propósito no es producto de la espontaneidad, no es un suceso, como ya es común decir,

sino un proceso dirigido y deliberado tanto por la ciencia económica como por las prescripciones jurídicas.

## 11. DERECHO Y DESARROLLO ECONÓMICO

No puede concluirse este capítulo sin unas breves consideraciones sobre la función del derecho en el presente.

Hasta hoy, se viene entendiendo que la función del derecho es primordialmente estabilizadora y de conservación de un *statu quo*. Es garantía y legitimación de lo que existe, de lo que es. Su misión es la de sacralización e institucionalización de la costumbre, de lo tradicional, identificando la legalidad y legitimidad, derecho positivo y justicia, ley y equidad.

Concepción estática del derecho que ha sido puesta en crisis por los cambios revolucionarios de nuestra sociedad, su especial dinamismo y conflictividad, las presiones populares en el sentido de una transformación igualitaria y justiciera, así como la aceptación de la necesidad de planificar el desenvolvimiento social en una dirección precisa y con un programa concreto. La ley ha perdido así su carácter estático e indiscutible, su imperatividad incontestable y su acabada perfección, para tornarse en un instrumento de dirección y ejecución de los planes sociales, que evoluciona al ritmo de éstos, y es, por tanto, susceptible de complementación, rectificación, deliberación y cambio, a tono con la realidad, las contradicciones e incongruencias impredecibles del comportamiento humano.

Se reconoce entonces la existencia de leyes plan, de leyes programa, de leyes de ejecución sucesiva, que no tienen la solidez absoluta que excluye toda excepción y que se atribuía a la ley, como dictado de la recta razón, con validez universal e intemporal, sino, por el contrario, con el valor de una simple propuesta, una alternativa factible, según previos estudios, pero cuya fuerza depende de sus resultados, de su eficacia, de su confrontación con la realidad a que se aplica.

Ésta es la filosofía de un derecho nuevo como el de la integración. Relativismo realista frente a dogmatismo purista, utópico, formal.

Desde otro ángulo, piénsese que el desarrollo, y en él el de carácter económico, no es sino el proyecto histórico de cada pueblo, en su contexto y circunstancias, con sus medios y técnicas propias, con sus insalvables limitaciones para dominar su ambiente y aprovechar los recursos naturales en la mejora y dignificación de su vida colectiva.

En tal empeño, el derecho debe ser una herramienta más que promueva los cambios que lleven al desarrollo y la justicia.

En ese espíritu, es necesario tener una visión crítica tanto de la eficacia de la integración como de su derecho. Porque ella no basta para obtener el desarrollo ni la perfección de la norma suple las fallas de aquélla. El solo ensanchamiento del mercado por mecanismos arancelarios y levantamiento de otras restricciones no dan paso a la escala operativa de las grandes inversiones a largo plazo que permitiría la especialización y la asimilación rápida de tecnologías avanzadas, que promoverían el desarrollo.

De un lado, acecha el imperialismo; del otro, está el peligro de una concepción puramente economicista del desarrollo.

La integración económica es apenas una solución fragmentaria; parte de la solución.

## 12. LA INTEGRACIÓN JURÍDICA

Si el vehículo forzoso de la integración económica es el derecho, no puede darse la primera sin la otra.

En efecto: el derecho comunitario, como la integración, no vienen hechos, se van haciendo, por grados. Si bien los tratados o pactos constitutivos de una organización comunitaria formulan un nuevo ordenamiento jurídico y parte de su contenido es la preceptiva fundamental de esa normatividad y mucho de ella en el efecto inmediato, lo cierto es que la suerte del proceso depende de los desarrollos normativos secundarios y de las decisiones re-

glamentarias y ejecutivas, así como de las resoluciones judiciales y los dictámenes interpretativos que le permitan la aplicación del derecho original o primario.

Puede decirse, por eso, que el derecho comunitario es de contenido variable, contingente, casi coyuntural, aunque sus metas, sus objetivos, son permanentes, fijos. De ahí su carácter de medio para el desarrollo, su naturaleza claramente instrumental, y su sentido futurista, teleológico, que obliga a una interpretación finalista y sistemática, en el contexto del proceso a que la norma pertenece y de la función a que sirve. Derecho, pues, esencialmente dinámico, el de las comunidades económicas, transitorio y variable, una vez que produce sus efectos.

Pero, y ésta es una de sus más notables particularidades, que no dispone de aparato propio y completo para su aplicación y eficacia. Porque tanto el derecho primario como el derivado dependen para realizarse de apoyo y decisiones de las autoridades de los países miembros. Su ejecución se entrega a los propios obligados por su normatividad, lo que sólo se explica dentro de la idea de comunidad como coparticipación equitativa en un interés que unifica a esos países.

O sea, que el derecho comunitario únicamente se cumple cuando, atendiendo al compromiso contraído en el pacto constitutivo de la comunidad, los legisladores y las autoridades gubernamentales de los países miembros adoptan los actos, distintos a los de incorporación, que no se necesita, no omiten las actuaciones, necesarias para que en su respectivo territorio produzca efectos aquel derecho, y cuando los jueces de los mismos países resuelvan controversias entre particulares y el respectivo Estado dando aplicación preferente sobre la ley nacional a ese derecho, y en sus fallos lo apliquen en el sentido en que lo han entendido las interpretaciones dadas por órganos comunitarios.

De manera que el derecho comunitario se despliegue en dos niveles, el supranacional, la instancia comunitaria, de formulación normativa primaria y secundaria, y el nacional, en el que las autoridades de cada uno de los países integrados debe producir de

forma simultánea, uniforme e inmediata los actos de cumplimiento que dan efecto a dicha normatividad. El segundo es derecho nacional, derecho particular interno, complementario del de la comunidad. La correspondencia armoniosa de los dos niveles jurídicos es la adecuada integración jurídica comunitaria.