

51

Fecha de presentación: enero, 2018

Fecha de aceptación: marzo, 2018

Fecha de publicación: abril, 2018

LO NUEVO Y DINÁMICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA **THE NEW AND DYNAMIC OF THE ECONOMIC INTEGRATION PROCESS**

Dr. C. Jaime R. Hurtado¹

E-mail: hurta61@gmail.com

¹ Universidad de Guayaquil. República del Ecuador.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

Hurtado, J. R. (2018). Lo nuevo y dinámico del proceso de integración económica. *Universidad y Sociedad*, 10(1), 375-380. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de integración económica que representan las Comunidades Europeas, como consecuencia inevitable de sus objetivos y del marco institucional que le dieron los tratados de París y de Roma, uno de los ordenamientos jurídicos más novedosos y dinámicos de la historia moderna: el derecho comunitario. Lo nuevo y lo dinámico de este ordenamiento jurídico, según se ha podido apreciar en gran parte en este estudio, se revela especialmente cuando se examina su naturaleza, sus fuentes, sus sujetos o destinatarios, sus relaciones con el derecho nacional, en particular en lo concerniente a su jerarquía respecto a este último, y la armonización de las normas internas que él requiere para su más eficaz funcionamiento. El artículo intenta dejar un planteamiento sobre este acontecer lo que permite esclarecer determinados aspectos y sirve de punto de partida para próximos trabajos.

Palabras clave: Procesos de integración económica, comunidades europeas, ordenamiento jurídico.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the process of economic integration that the European communities represent, as an inevitable consequence of its objectives and the institutional framework provided by the Paris and Rome treaties, one of the most novel and dynamic legal systems of the European Union. The new and dynamic nature of this legal system, as has been seen in large part in this study, is revealed especially when it examines its nature, its sources, its subjects or addressees, its relations with national law, particularly as regards concerning its hierarchy with respect to the latter, and the harmonization of the internal norms that it requires for its more efficient operation. The article tries to leave an approach on this happening which allows to clarify certain aspects and serves as a starting point for future work.

Keywords: Processes of economic integration, European communities, legal system.

INTRODUCCIÓN

La actual Unión Europea (UE) fue denominada oficialmente Comunidad Económica Europea (CEE) hasta el 31 de octubre de 1993. El 1 de noviembre de 1993 entró en vigencia el Tratado Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) que modificó la denominación. Este Tratado amplió las competencias del sistema de integración y profundizó la misma. La Comunidad Europea (CE) tiene actualmente competencia no sólo en el ámbito económico y social sino también en los ámbitos de la ciudadanía europea, de la educación, de la juventud, de la cultura y la salud pública.

En este trabajo el objetivo no es analizar el proceso histórico de la CEE, solo como referencia se deja citado lo anterior para que el lector comprenda que, en adelante, al hacer mención a la CEE, se puede mencionar también como CE o UE.

La CE fue creada por el tratado de Roma, firmado en marzo de 1957 y puesto en vigencia a partir de enero de 1958. Este Tratado tiene duración indefinida al igual que la otra comunidad creada al mismo tiempo. Por el contrario, el Tratado que estableció la Comunidad económica del Carbón y del Acero (CECA), la primera de las comunidades, tiene una duración de cincuenta años y entró en vigencia en julio de 1952, lo que significa que a la fecha esta se ha extinguido por haber fenecido su tiempo de duración.

El sistema europeo de integración está en constante evolución. Las transformaciones que el mismo ha tenido desde sus comienzos han llevado gradualmente a la intensificación o profundización de la integración con una mayor atribución de competencia al sistema. Algunas de estas competencias, fueron ejercidas en un comienzo, de acuerdo al Art. 235 del tratado de Roma y luego fueron incorporadas expresamente en tratados posteriores como fue el caso del Acta Única Europea.

La Comunidad Europea tiene sus bases en las Comunidades Europeas completados con las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado de Maastricht. La Unión Europea resulta así un sistema complejo de integración con varios subsistemas que consta con tres pilares. A saber:

La CE con la Unión económica y monetaria, la CECA y EURATOM constituyen los subsistemas más comunitarios. La Política Exterior y la Seguridad Común (PESC) están regidas principalmente por el sistema intergubernamental, es decir, sin el procedimiento comunitario, si bien se utilizan algunos de las instituciones comunitarias. El Tribunal de Justicia no tiene competencia sobre la PESC.

La Justicia y la Política Interior son los ámbitos hasta ahora de menor influencia comunitaria, aunque algunos aspectos podrían pasar al pilar (Comunidad Económica Europea, 1964) con la próxima reforma de TUE.

La Unión Europea, que tiene muy amplios objetivos, es también un concepto integrador carente por ahora de personalidad Jurídica propia. En caso de que la Conferencia Intergubernamental otorgue personalidad Jurídica a este Sistema, como algunos Estados miembros consideran que debe hacerse, será esta unión la que negocie y concluya los acuerdos que hasta ahora llevó a cabo la comunidad Europa.

El proceso de integración económica que representan las Comunidades Europeas ha generado, como consecuencia inevitable de sus objetivos y del marco institucional que le dieron los tratados de París y de Roma, uno de los ordenamientos jurídicos más novedosos y dinámicos de la historia moderna: el derecho comunitario. Lo nuevo y lo dinámico de este ordenamiento jurídico, según se ha podido apreciar en gran parte en este estudio, se revela especialmente cuando se examina su naturaleza, sus fuentes, sus sujetos o destinatarios, sus relaciones con el derecho nacional, en particular en lo concerniente a su jerarquía respecto a este último, y la armonización de las normas internas que él requiere para su más eficaz funcionamiento. En los temas que siguen se examinarán, en este orden, esos diferentes aspectos del Derecho Comunitario Europeo.

DESARROLLO

Para definir el derecho comunitario europeo se han afrontado las mismas dificultades y divergencias de opinión que existen para precisar la naturaleza jurídica de las Comunidades y el concepto de la supra- nacionalidad, lo cual es lógico debido a la íntima relación de lo primero con lo segundo. Sin embargo, se han ensayado algunas definiciones que revelan la naturaleza esencial de ese ordenamiento jurídico, y permiten formarse una idea bastante clara del mismo; idea que se aclarará y precisará más aún al examinarse sus fuentes y sus relaciones con el derecho interno.

La idea de un derecho comunitario está íntimamente vinculada al orden jurídico autónomo que emana del conjunto de reglas establecidas por los Tratados de las Comunidades para asegurar, a través de los medios particulares que éstos prevén, la realización de los objetivos que definen. Tal es para este autor la originalidad de los tratados europeos; los cuales no se limitan, como la mayoría de los tratados internacionales, a establecer compromisos recíprocos destinados a regular puntos

concretos de las relaciones entre las Partes contratantes y sin afectar, por lo menos en lo esencial, la competencia de los órganos estatales.

Los tres Tratados “ponen en común” un sector entero de la vida nacional, estableciendo las normas a las que quedarán sometidos y atribuyendo a las instituciones u órganos de las Comunidades las competencias necesarias para aplicar esas normas. Estas competencias se articulan en el marco de una Comunidad que es un sujeto del derecho internacional, distinto de los Estados que la componen, y en virtud de mecanismos inspirados en los principios generales del derecho público vigente en esos Estados.

De ahí resulta que el orden jurídico que rige la vida de las Comunidades es lo suficientemente completo y autónomo como para que se pueda hablar de un “derecho comunitario”, concepto que se extiende al conjunto de las tres Comunidades Europeas en razón de sus estrechos vínculos, los cuales, no obstante, las importantes diferencias en cuanto a los mecanismos, las unen en el plano de los objetivos y de los principios. Este derecho comunitario y sus fuentes caen, esencialmente, dentro de los principios generales del derecho de los Estados miembros, incluso dentro de normas positivas de este derecho, y solo accesoriamente dentro de las del derecho internacional.

Para Hallstein (1964), el orden jurídico de la Comunidad Europea (CEE) es un conjunto completo de principios jurídicos que ha creado el Tratado de Roma y los actos de sus instituciones en aplicación del Tratado. Este derecho comunitario no es un derecho estatal y diferente también del derecho internacional. Agrega, en el mismo sentido que el derecho comunitario debe su nacimiento a un Tratado, que los Estados miembros han concluido según las normas del derecho internacional público.

El derecho internacional público clásico tiene por objeto las relaciones entre los Estados y los otros sujetos de este derecho, en cambio, el derecho comunitario europeo (“derecho común”), se aplica directamente en favor o en contra de cada ciudadano de los Estados miembros. Así como no se puede concebir el derecho comunitario como un simple legajo de acuerdos internacionales, tampoco se le puede considerar como una parte o un apéndice de los ordenamientos jurídicos nacionales. Tal es también la opinión de la propia Corte de Justicia de las Comunidades, la cual ha sostenido *“que, a diferencia de los tratados internacionales corrientes, el Tratado de la CEE ha instituido un orden jurídico propio, que quedó integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros a partir de la entrada en vigor del Tratado, imponiéndose a sus jurisdicciones”* (Comunidad Económica Europea, 1964). No obstante, los diferentes términos en que estos autores

definen el derecho comunitario, puede observarse que llegan a la misma conclusión: este derecho es inseparable del orden jurídico de las Comunidades; ambos son conceptos estrechamente vinculados. A través del examen de sus fuentes se puede apreciar con mayor nitidez otras de sus características.

Catalano (1966), ha formulado una interesante clasificación de estas fuentes. En primer lugar, distingue entre las fuentes normativas directas y las fuentes normativas subsidiarias. Las primeras están formadas por los Tratados de las Comunidades con sus Anexos y Protocolos, las reglas de derecho relativas a su aplicación, por las decisiones de la alta autoridad de la CECA y los reglamentos adoptados por las instituciones de la CEE y el EURATOM, y los acuerdos concertados por las Comunidades con terceros países en aplicación de la competencia internacional que les otorgan los Tratados. No considera la costumbre como fuente de derecho comunitario, pero sin excluir la posibilidad de recurrir a ella en ciertos casos, particularmente en lo que respecta a las reglas de derecho relativas a la aplicación de los Tratados, y tampoco excluye la hipótesis de que la costumbre llegue a establecerse como fuente en el seno de las Comunidades. Las fuentes normativas subsidiarias, por su parte, están constituidas por las disposiciones legislativas o reglamentarias adoptadas por los Estados miembros, ya sea para cumplir las obligaciones que les corresponden, ya sea para cumplir las recomendaciones, directivas o decisiones adoptadas por las instituciones de las Comunidades.

Catalano (1966), clasifica, a su vez, las fuentes normativas directas en fuentes primarias y fuentes secundarias. Las primarias son los Tratados. Las secundarias, las decisiones de la alta autoridad de la CECA y los reglamentos de la CEE y el EURATOM, en cuanto establecen normas de ejecución o de aplicación relativas a materias que encuentran en los Tratados su regulación fundamental aunque parcial. En caso de que los Tratados sean considerados como verdaderas constituciones, las decisiones y reglamentos pasarían a ser fuentes primarias. Los acuerdos internacionales son clasificados, por analogía, como fuentes secundarias. Si bien se estima que las recomendaciones de la CECA y las directivas o decisiones de la CEE y el EURATOM no tienen carácter normativo, éste puede surgir indirectamente cuando dirigidas a los Estados miembros le imponen, bien la adopción de medidas determinadas de alcance normativo o bien la derogación de normas que ellos han dictado. Aparte de estas fuentes normativas propiamente, existen aquellas normas que se dirigen a sujetos determinados, ligados a las instituciones de las Comunidades por vínculos particulares, como por ejemplo, el estatuto del personal.

Limitará a los tratados y normas de derecho relativas a su aplicación, y a las normas que puedan adoptar las instituciones de la CECA, de la y el EURATOM, En cuanto a los acuerdos internacionales, ya ha habido oportunidad de analizar en el en líneas anteriores la competencia internacional de las Comunidades, así como los principales acuerdos. La costumbre no es considerada como una fuente propiamente dicha y no ha recibido mayor aplicación en el ámbito de las Comunidades. Las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados serán examinadas a propósito de la jerarquía del derecho comunitario.

Previamente a este análisis conviene precisar que el Tratado de la CECA, por una parte, y los Tratados de la CEE y el EURATOM, por otra, si bien prevén actos o instrumentos prácticamente idénticos, emplean diferentes denominaciones. En efecto, el artículo 14 del Tratado de la CECA faculta a la alta autoridad para adoptar decisiones que *“son obligatorias en todos sus elementos, recomendaciones que importan obligación en los fines que ellas señalan, pero dejan a la elección de quienes son su objeto los medios apropiados para alcanzar esos fines”*(Comunidad Económica Europea, 1964); y consejos, que no obligan. En cambio, los artículos 189 y 161 de los Tratados de la CEE y el EURATOM, respectivamente, facultan al Consejo y a la Comisión para adoptar reglamentos, instrumento que *“tiene un alcance general. Es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro”*; la directiva, que *“obliga a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios”*; la decisión, que es *“obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que ella designa”*; y recomendaciones y consejos, que no obligan. Esta similitud permite, entonces, un examen conjunto de las decisiones de la CECA y de los Reglamentos de la CEE y EURATOM; de las Recomendaciones de la CECA y de las Directivas de la CEE y EURATOM; de las decisiones “individuales” de la CECA y decisiones de la CEE y EURATOM, y de los Consejos de la CECA, Recomendaciones y Consejos de la CEE y EURATOM. Esta diversidad terminológica es, sin duda, sumamente inconveniente y puede fácilmente inducir a confusiones.

Los Tratado de Roma de 1957 fueron dos, el de la Comunidad Económica Europea, CEE y el tratado de la Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica, EURATOM. Sin embargo es el Tratado CEE (actualmente CE o TUE) el que usualmente se conoce como el Tratado de Roma. A su vez, el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) es conocido como el Tratado de París (1951).

El Tratado de Roma ha sido modificado varias veces. La reforma más importante además de los dos tratados sobre el presupuesto comunitario, han sido las del Acta Única Europea y las del Tratado de Maastricht.

El Acta Única Europea, fue firmada en 1986 y entró en vigencia en 1987. Este Tratado dispuso la instauración del Mercado Único, a partir de 1993, modificando para ello el proceso de toma de decisiones en relación con las medidas necesarias para el establecimiento del mismo y amplió las facultades legislativas del Parlamento Europeo a través del procedimiento de cooperación para este tipo de decisiones. Estas medidas pudieron, desde entonces, ser tomadas por el Consejo por mayoría cualificada. Asimismo, el Acta Única Europea (AUE) formalizó la Cooperación Política Europea y las reuniones del Consejo Europeo.

El tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht fue firmado en 1992 y, como señaláramos, entró en vigencia en noviembre de 1993. Este Tratado, además de instaurar la Unión Europea como gran idea integradora y como sistema complejo de integración, profundizó en varios aspectos la integración europea. Entre las medidas de profundización tomadas en relación con la CE estableció dentro del Tratado CE la Unión Económica y Monetaria y amplió sus competencias y las facultades legislativas del Parlamento Europeo a través del procedimiento de co- decisión, además de establecer la figura del Defensor del Pueblo como órgano del Parlamento Europeo.

El TUE, asimismo, dispuso la política exterior y de seguridad común (PESC) que reemplazo la cooperación política anterior y convino la cooperación de los estados miembros en materias de justicia y política interior, finalmente, el Tribunal de Cuentas fue elevado a la categoría de “institución”.

Los Tratados de las Comunidades Europeas son, en cuanto a su origen, verdaderos tratados internacionales; han nacido en virtud de las mismas técnicas y de los mismos procedimientos que cualquier tratado internacional, incluso han estado sujetos al trámite de la ratificación. Son, por lo tanto, de naturaleza convencional. Sin embargo, la estructura y los efectos de estos Tratados difieren radicalmente de los instrumentos internacionales convencionales comunes y corrientes, pues poseen una serie de características que han permitido su denominación de *traite cadre*, tratado marco, que los hace aparecer como una nueva forma de contratación internacional.

Ante todo, los Tratados de las Comunidades implican una evidente limitación a los atributos soberanos de los Estados miembros, ya sea por virtud de una delegación

de soberanía, atribución de competencias a las instituciones de las Comunidades o por virtud de otras fórmulas o razonamientos jurídicos que se han utilizado al respecto.

Se trata de una característica muy peculiar en estos tratados y la base de todo el ordenamiento jurídico que ellos generan. Como consecuencia de ello, los Tratados de París y Roma se limitan a establecer los grandes principios, los grandes objetivos y los pasos indispensables de la integración europea, sin entrar a la regulación detallada ni a la precisión de aquellas materias y mecanismos que caen dentro de estos objetivos y principios básicos.

Esta tarea se ha entregado a las instituciones u órganos comunitarios, a los cuales los Estados han atribuido determinadas competencias por medio de los Tratados respectivos. De ahí que éstos resulten verdaderas “Constituciones” de la integración europea, que determinan su marco general, el cual será completado por las instituciones en el ejercicio de las competencias normativas y de otra índole que se le han conferido. Entre las normas del tratado y las normas de las instituciones de la Comunidad, existe una relación análoga a la que existe entre la Constitución y la ley en un ordenamiento jurídico nacional. Esta característica fundamental es la que se sintetiza en la denominación de *traité cadre*.

Hallstein (1964), refiriéndose al Tratado de la CEE, dice a este respecto:

“El Tratado ha hecho nacer un orden jurídico autónomo, que se distingue radicalmente de los tratados internacionales tradicionales. El Tratado nos hace reflexionar, no sobre un derecho internacional público de obligaciones, es decir una lista de derechos y deberes de los Estados contratantes, sino sobre un derecho de las colectividades públicas. El Tratado de Roma es la carta constitutiva de una nueva persona jurídica.” Y agrega: *“En tanto que constitución y ley —cuadro fundamental— el Tratado no prevé, por consiguiente, más que los objetivos de la Comunidad, los órganos motores y un calendario. Los órganos instituidos están encargados de llenar este marco dentro del interés de la Comunidad, y el Tratado les atribuye a este fin competencias legislativas y administrativas.”* (Hallstein, 1964)

En el mismo sentido Michel Gaudet, sostiene que *“la ley básica de la Comunidad, más o menos detallada, es establecida en los mismos tratados. Pero ella debe ser completada, posiblemente adaptada y en todo caso ejecutada y aplicada en casos individuales. Dentro de los límites de la competencia y bajo las condiciones de procedimiento determinados por el Tratado para cada materia, el Consejo y los órganos ejecutivos están habilitados para hacerlo”*. (Comunidad Económica Europea, 1964)

Los Tratados determinan, entonces, el marco básico de la integración europea, y son, por lo tanto, la principal fuente del derecho comunitario. Como lo hace notar Catalano (1966), disposiciones de carácter constitucional son las que definen los objetivos, los límites y la orientación de la acción de las Comunidades y establecen los grandes rasgos de su competencia; son las que definen y precisan las atribuciones de las instituciones de las Comunidades; son las que fijan la esfera de acción de las Comunidades en el espacio, respecto de los sujetos y del objeto de los tratados, las que determinan la duración, la entrada en vigor, las modalidades de revisión y de admisión de terceros Estados y las que determinan las definiciones de carácter general. Las disposiciones financieras también son de carácter constitucional.

El mismo autor destaca que junto a las disposiciones de carácter constitucional es posible encontrar en los Tratados disposiciones de carácter legislativo básico; como por ejemplo, las disposiciones económicas y sociales del Título m del Tratado de la CECA, las disposiciones de la parte ni del Tratado de la CEE, que se refieren a la política de la Comunidad, las disposiciones que favorecen el progreso en el campo de la energía nuclear contenidas en el Título n del Tratado de EURATOM y las disposiciones que determinan los límites de la jurisdicción de la Corte de Justicia de las Comunidades y establecen las reglas fundamentales de su procedimiento. Otras disposiciones, como las relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en el Tratado de la CEE y las relativas al establecimiento del mercado común nuclear en el Tratado del EURATOM participarían de ambos caracteres; esto es, de un carácter constitucional y de un carácter legislativo.

Señala igualmente Catalano (1966), que aquellas disposiciones que se relacionan con las competencias atribuidas a las Comunidades y a sus instituciones y con las relaciones de éstas con los sujetos de derecho de cada Tratado, son autónomas en cuanto a su aplicación y excluyen toda intervención por parte de los Estados miembros. En cambio, se requerirá de una intervención de los Estados miembros —ejecutiva, administrativa o legislativa— para la aplicación de aquellas disposiciones que establecen obligaciones sin atribuir competencias al respecto en favor de las Comunidades, así como para la adopción de medidas emanadas por las recomendaciones de la CECA, las directivas y decisiones de la CEE y EURATOM. Esto no excluye, por cierto, una acción comunitaria en el sentido de imponer la adopción de determinadas medidas o de controlar la legalidad y la compatibilidad de las medidas adoptadas por los Estados en relación a los Tratados. Esta intervención estatal es la

que el autor citado clasifica como fuente normativa subsidiaria del derecho comunitario. Siendo estos Tratados el ordenamiento constitucional de la integración y la fuente principal del derecho comunitario europeo, ellos primarán sobre las demás normas y no podrán, en ningún caso, ser violadas por ellas. Los Tratados representan la cúspide de un ordenamiento jurídico vertical y jerárquico.

Finalmente, En la última edición de su obra (1966), que es la que por regla general se viene citando, Catalano (1966), formula una nueva clasificación general de estas disposiciones, distinguiendo entre: a) normas de carácter institucional, que son las que prevén la creación y formación de los órganos comunitarios, precisando el alcance de los actos adoptados por ellos, así como los procedimientos para su adopción; b) disposiciones que precisan las competencias atribuidas a la Comunidad, ya sean disposiciones definitivas o que sólo enuncian los principios generales que deben ser aplicados por medio de actos normativos ulteriores; y c) disposiciones de carácter transitorio que tienden a asegurar una gradual y progresiva aplicación de las reglas comunitarias. Otras disposiciones son de carácter complementario, estableciendo obligaciones que incumben a los Estados miembros.

CONCLUSIONES

Lo nuevo y dinámico del ordenamiento jurídico que expone la unión europea se revela especialmente cuando se examina la naturaleza propia de cada sistema, sus fuentes que no dejan de ser producto del propio contexto del que provienen, sus sujetos o destinatarios que juegan el principal papel es este proceso, sus relaciones con el derecho nacional, en particular en lo concerniente a su jerarquía respecto a este último, y la armonización de las normas internas que él requiere para su más eficaz funcionamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Catalano, N. (1966). Manual de derecho de las Comunidades Europeas. Buenos Aires: INTAL.
- Comunidad Económica Europea. (1964). Corte de Justicia de las Comunidades Europeas. Caso No. 6-64: Costa Vs. Enel. Roma: Tribunal de Justicia.
- Hallstein, W, (1964). La Comunidad Europea. Nuevo orden jurídico. Bogotá: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales.