

¿PUEDE UNA NUEVA CONSTITUCION NACIONAL MODIFICAR LOS TRATADOS BINACIONALES SUSCRITOS POR EL ESTADO PARAGUAYO?

Por Adolfo Ozuna*

INTRODUCCION

El título de esta presentación debe colocarse necesariamente, en los campos del Derecho Constitucional, Derecho Interno y del Derecho Internacional Público y Derecho Internacional.

“Supremacía de la Constitución”

“La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”. (Art. 137 C.N.)

El Derecho Constitucional conlleva, entre otras cosas, el concepto de soberanía: “Capacidad de un Estado, como ente del Derecho Público Internacional, para decidir, sin presiones externas, su organización interna propia y su sistema de relacionamiento con los otros Estados”.

“De los tratados internacionales”

“Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o de-

*) Profesor Asistente de Deontología Jurídica del Sexto Curso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNA.

positados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137". (Art. 141 C.N.)

EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO

"Por definición, cada uno de estos derechos tiene en principio campo de acción propio; sin embargo, en la práctica se encuentran a menudo puntos de contacto entre uno y otro, zonas de interferencia en que la colisión se hace inevitable cuando sobre un mismo objeto recaen normas distintas establecidas en el Derecho Interno y en el Derecho Internacional" (Derecho Internacional Público. Podestá Costa – Ruda. Tomo 1. Impresiones Sud América. Abril 1994. pág. 40).

"Los autores al examinar el problema del punto de vista puramente abstracto se dividen en dos grupos: *Dualistas* y *Monistas*".

"Según los *dualistas* – Triepel (1899) Anzilotti (1905) etc., el derecho Internacional forma dos órdenes jurídicos independientes, que difieren por sus fuentes, por las relaciones que rigen y por los sujetos a quienes ligan; uno y otro derecho se mueven en campos distintos, dentro de dos círculos que cuando más se tocan pero nunca se superponen. Por consiguiente, agregan que las normas del Derecho Internacional no tienen fuerza obligatoria en el interior de un Estado sino en virtud de su "recepción", esto es, por medio de un acto legislativo que los transforma en reglas de Derecho Interno".

Según los *monistas* – Kelsen (1920), Wenzel (1920), Verdross (1923) Bourquin (1931), Scelle (1932) etc., todo sistema jurídico es una construcción jerárquica de reglas que, extraídas unas de otras, se van erigiendo a modo de una pirámide".

"Los monistas sostienen que el Derecho Interno y el Derecho Internacional son dos ramas de un mismo sistema jurídico" (idem. pág. 41).

"Cuando se trata de la aplicación de tratados en el orden interno también podemos distinguir, como en el caso anterior, entre aquellos regímenes constitucionales que contienen disposiciones al respecto y los que carecen de ellas".

"Los primeros pueden clasificarse en aquellos sistemas que confieren valor de Derecho Interno a los tratados: a) aquellos que contienen cláusulas

afirmando la supremacía de los tratados y b) aquellos que prevén la formulación de una Ley” (idem. pág. 43)

AMBITO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL TIEMPO DE LA SUSCRIPCION DE LOS TRATADOS QUE CREAN LA “ITAIPU BINACIONAL” Y “LA ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA”.

Según lo establecido en la Constitución Nacional de 1967 (y después en la de 1992), el sistema jurídico paraguayo adoptó el concepto monista, es decir, confiere valor de Derecho Interno a los tratados ratificados por ley.

En la República Argentina regía la Constitución de 1853, con las modificaciones parciales de 1860, 1866, 1898 y 1957. (La Constitución Nacional reformada, comentada interpretada y concordada – Roberto Dromi – Eduardo Menen, Ediciones Ciudad Argentina – Noviembre de 1994, pág. 8).

La constitución del Brasil fue substituida por la promulgada el 5 de octubre de 1988.

Tal era el ámbito constitucional de las partes al tiempo de la celebración de los Tratados de Itaipú y Yacyretá que integran del Derecho Interno del Paraguay.

LA “CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS”

La “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” (Viena, 23 de mayo de 1969), fue ratificado por nuestro país por Ley N° 289 del 28 de octubre de 1971. Depositó su adhesión el 3 de febrero de 1972. “Art. 83. Adhesión. La presente convención quedará abierta a la adhesión de todo Estado perteneciente a una de las categorías mencionadas en el Art. 81. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas” (“Instrumentos Internacionales Fundamentales”- Juan Bautista Rivarola Paoli – Intercontinental Editora. Asunción – Paraguay, 1999, págs. 533 y sgtes.)

Por tanto, dicho Convenio integra el Derecho Positivo Interno de la República del Paraguay, conforme a lo previsto en el Art. 8° de la Constitución de 1967, entonces vigente y de acuerdo a lo previsto en el Art. 141 de la Constitución Nacional de 1992, el que, con mayor precisión gramatical, expresa lo mismo.

LO QUE SE ENTIENDE POR “TRATADO”

La Convención del “Derecho de los Tratados en su artículo 2° establece: “Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

De allí que, a los efectos de la citada Convención, resulta irrelevante que a los acuerdos internacionales se los denomine “notas diplomáticas”, “notas reversales”, “protocolos” o como se quisiere, ya que todos ellos, cualquiera que sea su denominación particular, se entenderán esos instrumentos por: “tratado”,

LOS TRATADOS BILATERALES DE ITAIPU Y DE YACYRETA

Nuestro país, en su carácter de Estado con personalidad jurídica de Derecho Internacional, suscribió con la República Federativa del Brasil el “Tratado” que crea la “Entidad Itaipú Binacional”, el 26 de abril de 1973.

En el mismo carácter, suscribió con la República Argentina el “Tratado” que crea la Entidad Binacional Yacyretá, el 3 de diciembre de 1973.

Dichos tratados fueron celebrados y ratificados por nuestro país teniendo en cuenta la citada Convención ya que ésta es anterior a dichos “Tratados”.

LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN LA ARGENTINA EN LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

En los respectivos textos constitucionales de los Estados citados, no existe mención expresa de las Entidades Binacionales en objeto.

Conviene resaltar este hecho, para advertir sobre lo que fue incorporado en la Constitución Nacional de 1992, respecto a las mismas y algunas manifestaciones publicadas, las que pretenden establecer que, en razón de la denominada “Supremacía de la Constitución”, cuando ésta fuere modificada por otra nueva podrían alterarse los términos de aquellos tratados.

EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS

Art. 26, de la Convención: “Pacta sunt servanda”. “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

Art. 27 de la Convención: “El Derecho Interno y la observancia de los tratados”. “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho Interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 46”.

La Sección 2, NULIDAD DE LOS TRATADOS. “Disposiciones de Derecho Interno concernientes a la competencia para celebrar tratados”. “1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho Interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho Interno”. “2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual de buena fe”. (Juan B. Rivarola Paoli, op. cit. pág. 539).

De la conjunción de las normas contenidas en las transcripciones precedentes, resultan algunos efectos o consecuencias jurídicas relevantes, resumibles como siguen:

a) Que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho Interno:

Aun en este supuesto, no podrá ser alegado por un Estado, como vicio de su consentimiento, para incumplir las disposiciones de un tratado.

b) Quedaría por definir o determinar que la “violación sea manifiesta” y “afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho Interno”.

Podría asumirse la hipótesis que, en el caso de la República del Paraguay, se hubiere suscripto un tratado que viole el Art. 155 de la Constitución Nacional de 1992, vigente que dispone: “Del territorio, de la soberanía y de la inalienabilidad”. “El territorio nacional jamás podrá ser cedido, transferido, arrendado, ni en forma alguna enajenado, aun temporalmente, a ninguna potencia extranjera”.

Indudablemente esta norma es de importancia fundamental del Derecho Interno.

Vale decir que, si se suscribiere un Tratado entre la República del Paraguay u otro Estado cualquiera, en donde se ceda, transfiera, arriende o enajene el o una parte del territorio nacional, podría aplicarse, contra tal tratado la excepción prevista en el Art. 46 de la Convención que estamos comentando.

Todavía quedaría por definir, para el supuesto que estamos examinando, si aun así el otro Estado que suscribió (y se obligó) podría alegar la “buena fe”, que implica el otro presupuesto previsto para el incumplimiento de un tratado.

Tal “derecho” de la otra Alta parte Contratante que, en conocimiento de la violación de una norma fundamental del Derecho Interno del otro Estado, suscribió el “Tratado”, no puede oponerse a la nulidad de ese Acuerdo. Esto último se sustenta en el citado Art. 26. Pacta Sunt Servanda, del Convenio sobre el Derecho de los Tratados.

LA MODIFICACION DEL DERECHO INTERNO DEL PARAGUAY (1992)

La Constitución Paraguaya de 1967, vigente al tiempo de la suscripción, ratificación, canje de documentos etc. de los Tratados Binacionales en objeto, no contemplaba, por ejemplo, la prohibición de la doble remuneración (Art. 105 C.N. 1992) y la obligación de hacer declaración de bienes y rentas de los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, están obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas, dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo y en igual término al cesar el mismo. (Art. 104 C.N. 1992).

Estas normas implican una modificación del Derecho Interno de la República del Paraguay, en cuanto a lo previsto en los tratados que crean las Entidades Binacionales mencionadas.

Los dos tratados mencionados previeron la posibilidad de que, “en la medida de lo posible, serán utilizados en forma equitativa, la mano de obra, especializada o no” (Art. XI – Tratado de Itaipú) (Art. XI. 1. Tratado de Yacyretá).

Luego, en los dos emprendimientos, podrían prestar sus servicios, personal de nacionalidad paraguaya, argentina o brasileña (según que se trate de naturales de cada país contratante).

Sería un contrasentido exigir la declaración jurada de bienes y rentas a un argentino o brasileño que presta sus servicios en esas Binacionales, porque la Constitución Paraguaya de 1992, así lo determina.

Este ejemplo demuestra que, cuando se substituyó la Constitución Nacional de 1967 por la hoy vigente, no se tuvieron en cuenta las normas contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y muy especialmente los Artículos 26 y 27 de la misma.

CONCLUSIÓN

No es por la vía de la promulgación de “nuevas” Constituciones que los Estados Partes de un Tratado en vigor, puedan modificar unilateralmente ningún Tratado.

