

teamericano son más importantes en áreas en que existe una profunda escisión entre el abogado de clase media y el pobre, o donde el pobre sólo tenga una pequeña noción del funcionamiento de las leyes. Los modelos ingleses y alemanes son más atractivos en áreas donde una fuerte disciplina profesional puede prevenir la especulación de los abogados o donde los honorarios pueden ser cobrados al litigante perdedor para reducir el costo del programa. La áreas agrícolas tendrán dificultades procurando oficinas de vecindario, simplemente por razones geográficas. Mucho puede depender de las peculiaridades nacionales o regionales. Por ejemplo, la introducción de abogados de vecindario en partes del sur de Italia podría ser seguido por intentos de los abogados de adquirir poder personal y prestigio, mediante el uso de sus posiciones.

En el análisis final, si no aparece claramente una escogencia definitiva luego de haber examinado todos estos factores, y si los creadores del programa están divididos en sus preferencias por uno de los dos sistemas de valores en conflicto y no están anuentes a resolver esta divergencia mediante una solución compromisoria, la mejor escogencia sería probablemente un programa basado sobre el modelo inglés o bien sobre el alemán. Tal programa se convierte cada vez más apetecido, a medida que el problema de la pobreza es cada día menos grave y que el pobre aprende también a asumir las responsabilidades que el sistema coloca sobre ellos. Un programa basado en el esquema norteamericano tiene la tendencia opuesta de degenerar con el tiempo, a medida que el entusiasmo inicial se desvanece, lo mismo que a medida que la condición social del pobre mejora, y que el sistema desarrolla sus propias concepciones de lo que el pobre necesita y quiere. Más aun, el programa norteamericano presenta el peligro de crear una escisión permanente entre la justicia obtenida por el rico y la justicia obtenida por el pobre.

SOBRE LA JUSTICIA EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Por el LIC. ROLANDO SOTO JIMENEZ(*)

Quizás una de las formas de ejercer control adecuado sobre las actividades de una comunidad integrada (Comunidad económica) es mediante el equilibrio de poderes de los órganos creados dentro del proceso de cohesión. Significa esto que el proceso de la integración debe estar dotado de órganos ejecutivos, legislativos y judiciales. Pero no basta tampoco esta configuración tripartita de poder, para poder afirmar, que en la región se ejercerá un magnífico control de dicho proceso. Una entidad ejecutiva débil, enfrentada a un órgano legislativo poderoso, en vez de fomentar armonía, constituye un germen de descomposición latente.

Por esta razón se hace necesario un examen aquí somero, de las posibilidades teóricas y prácticas que existen alrededor del establecimiento de una Corte o Tribunal de Justicia, en el ámbito regional.

Una opinión poco aceptada en la actualidad, manifiesta gran aversión por la creación de Tribunales de justicia dentro del marco de la integración regional. Estiman sus adeptos que los movimientos de integración económica, en razón de su fluidez y dinamismo, no son susceptibles de un control judicial, que por lo general está provisto de técnicas especiales que desarrollan el proceso. Dicho formalismo de la juridicidad, —dicen—, no es el camino más lógico que debe tomar la integración, con el propósito de controlar los actos comunitarios y las violaciones que pueden suscitarse con respecto a los tratados. Los sustentantes de esta tesis, en su mayoría economista y planificadores del desarrollo, son en cambio amplios partidarios de los Tribunales o Comisiones de Arbitraje, por cuanto según su opinión, vienen a expeditar los trámites de solución de controversias.

(*) El autor es un conocedor y estudioso de los asuntos de integración. Realizó sus estudios de post-grado en las Universidades de New York y Amsterdam. Actualmente tiene a su cargo la cátedra de Derecho Económico en la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad.

Experiencias de este tipo de administración de la justicia pueden palparse tanto en el ámbito del Mercado Común Centroamericano (MCCA), como en el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El MCCA, desde su inicio a partir de la suscripción del Tratado General, en 1960, estableció un mecanismo para la solución de las controversias, el cual aparece en el artículo XXVI de dicho instrumento.

De acuerdo al Tratado General, pueden señalarse dos tipos de solución para "las diferencias que surgieron sobre la interpretación o aplicación de cualquiera de sus cláusulas". En efecto, la primera de ellas vendría a ser la utilización de alguno de los Consejos (el Ejecutivo o el Económico), según fuere el caso, los cuales, luego de oír a las partes y de analizar la situación, fallarían como órganos de justicia meramente técnicos, y en muchos casos, políticos. No puede decirse otra cosa, por cuanto la integración de los mencionados entes, obedece a razones técnicas y políticas y no a bases que normalmente dan lugar al nombramiento de un juez o magistrado.

El segundo tipo de solución que nos presenta el Tratado General, consiste en el expediente del arbitraje. El antes citado artículo XXVI señala en forma breve la forma de integración del Tribunal arbitral, que obedece a los siguientes lineamientos: Si las partes en conflicto, no han podido ponerse de acuerdo con el primer tipo de solución (utilizando a algunos de los Consejos), entonces se les ofrece una última oportunidad mediante el arbitraje. Cada parte contratante y no sólo las partes en conflicto, deberán proponer a la Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos los nombres de tres magistrados de sus respectivas cortes o tribunales supremos de justicia. Este mecanismo, tomando en cuenta los signatarios del Tratado General, nos arroja un total de quince candidatos para integrar el tribunal comunitario. La misma OEA conjuntamente con los delegados de los países miembros del mercado común, designarán en definitiva a un árbitro por cada parte contratante, lo que equivale a un tribunal compuesto con cinco magistrados.

Luego de integrado el tribunal arbitral y de recibidas las pruebas y los alegatos pertinentes, éste deberá emitir su laudo, con los votos de por lo menos tres de sus miembros, decisión que causará efectos de cosa juzgada para todas las partes contratantes, en lo tocante a interpretación o aplicación del Tratado. La universalidad

del laudo, como elemento introducido en el Tratado es muy beneficiosa, si se toma en cuenta que, en múltiples ocasiones el punto en discusión, a pesar de serlo solamente entre dos partes, resulta de aplicación lógica para todos los miembros de la integración. Cosa similar pero no igual, es el procedimiento del "preliminary judgment" (a título pre-judicial) indicado por el artículo 177 del Tratado de Roma, donde, un litigio meramente local, es pasado para ser resuelto a la Corte de las Comunidades, para que su decisión sea vinculante en forma directa para las partes del caso y en forma indirecta como jurisprudencia, para los conflictos futuros de índole parecida. Por supuesto que tal universalidad, es también ejercida por la Corte Europea, en relación con los fallos de casos sometidos directamente a la misma, sin haber pasado por el procedimiento del llamado "fallo preliminar o anticipado".

En el caso de la ALALC, la situación es bastante parecida a la de Centroamérica, o sea que la solución de los problemas y conflictos surgidos a raíz de la integración, se vienen a resolver mediante mecanismos que dan importante participación a los órganos técnico-políticos del proceso. Una posibilidad de mejorar tal incongruencia, es a nuestro juicio, la creación reciente del Grupo Andino, el cual ha denotado una mayor celeridad y agilización en el manejo del proceso.

Otro sector, quizá el más importante, propugna por la creación dentro de la Comunidad de Cortes Supremas o Tribunales de Justicia "especializados". Se arguye que por lo novedoso de las materias sujetas a la integración y por lo amplio del ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, debe establecerse una autoridad jurisdiccional técnica, capaz de resolver con prontitud y justicia, todas las controversias que queden sujetas a su competencia. Un tribunal que a la par de sus facultades para conocer de conflictos limítrofes de los Estados, tuviera las de tramitar en su seno problemas surgidos al amparo del Mercado Común, no sería capaz de emitir fallos ajustados a la realidad del proceso integracionista. Esta tendencia por tecnificar al órgano encargado de la justicia tiene un fuerte asidero en la realidad histórica. Fue cosa corriente en el pasado —y aún en el presente—, ver el desmoronamiento de las Cortes internacionales de Justicia, cuando sus elocuentes fallos no eran acatados por las partes contendientes. Además de que era sumamente difícil el atraer el conflicto hacia la esfera de actuación del Tribunal jurisdiccional, el Estado perdidioso optaba por mantener

el *statu-quo* anterior a la controversia, que no pocas veces era un *statu-quo ante bellum*. Los problemas que podían ser conocidos por dichas entidades internacionales, eran por lo general recalcitrantes, por cuanto implicaban situaciones de rompimiento de relaciones diplomáticas; bloqueo económicos o militares; invasiones de territorios; conflictos limítrofes y otra serie de hechos similares. Así en esta forma, la vida de dichas cortes estaba destinada a ser muy corta y amargada.

Por lo anterior, los partidarios de la tecnificación judicial, en los mercados regionales, prefieren aislar a los nuevos entes, de toda competencia que no concuerde con las materias de estricto contenido integracionista.

Un ejemplo magnífico de este tipo de organización judicial, nos lo da el Tratado de Roma, el que le brinda todo un capítulo a la constitución de la Corte de las Comunidades.

La Corte de las Comunidades consiste de un sola entidad, cuya función es la de proteger a los individuos por actos de la Comunidad y en general, la de velar por que las normas sean observadas en cuanto a la aplicación y la interpretación del Tratado.

Siguiendo los lineamientos de la tendencia doctrinal y práctica que ahora nos ocupa, este tipo de organismo solo se ocupa de las leyes comunitarias pero nunca de la aplicación de las locales o nacionales. Es decir, no es competencia de la Corte europea, el velar por que se cumpla cabalmente la ley de los Estados contratantes, ya que para ello están los tribunales locales y todo el sistema de justicia respectivo. En algunos casos, es lógico que los magistrados europeos deberán entrar a analizar disposiciones de índole localista, pero únicamente con la intención de encontrar relaciones o conexiones de éstas con las normas y preceptos comunitarios.

La revisión de un acto dictado por uno de los organismos comunitarios o de una decisión de un Estado contratante puede tener cabida en ciertos casos específicos a saber: falta de jurisdicción; la violación de reglas de procedimiento; la violación de las disposiciones del Tratado o sus prolongaciones (protocolos, acuerdos, medidas etc.) y el abuso de poder. Otra facultad interesante de esta Corte, es el ya brevemente citado "*preliminary judgement*", mediante el que un tribunal superior local, expresamente se abstiene de fallar el caso y le solicita al ente comunitario que aclare la duda

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

por tratarse de un asunto relacionado con el Tratado o sus prolongaciones. Aparte de las características mencionadas, el órgano judicial de las Comunidades europeas tiene otras competencias menores, que sin embargo, obedecen a una lógica admirable.

La experiencia europea en este ramo, a pesar de no constituir la última palabra en administración de justicia, sí representa un magnífico esfuerzo humano, por encontrarle solución a un problema tan delicado como lo es la constitución de una corte comunitaria, cuyos fallos realmente se respeten.

Una tercera posición, estima conveniente el establecimiento de Tribunales Comunitarios con amplia facultad para conocer de todas las controversias y conflictos de índole internacional, que pudiesen surgir entre los Estados miembros.

Como podrá inferirse de este planteamiento, la corte que se estableciera en la Comunidad, debería estar ampliamente facultada para "decidir" el derecho en las contiendas de índole internacional que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados incluyendo aquí una gran gama de competencias de índole variada. Tanto los problemas limítrofes o de aguas internacionales, como los derivados de la función diplomática o consular o los suscitados a raíz del proceso de integración, vendrían a caer dentro de la esfera de acción de este tribunal.

De nuestra parte, no consideramos conveniente la constitución de una corte tal como la descrita, por cuanto no parece acertado —al menos por algún tiempo—, el conferir a este tipo de órgano, facultades tan variadas y diversas como las arriba comentadas. Parece más lógico, dentro del desenvolvimiento del proceso de la integración Centroamericana, el crear una Corte superior exclusivamente limitada a los problemas derivados del Programa General integracionista. Además, actualmente existen otros organismos y mecanismos panamericanos, dentro de los que es posible el resolver otro tipo de controversias y problemas internacionales no originados estrictamente por el Programa General dicho. (v.g.: la ODECA y la OEA).

Aparte del tipo de competencia que debe dársele o no al tribunal, otra cuestión que requiere estudiarse es la referente al número de tribunales que deben y pueden ser creados en la Comunidad.

Los que propugnan por una "proliferación" de entes judiciales dedicados a conocer de los problemas motivados dentro del

marco de la integración, fundamentan su posición en la multiplicidad de conflictos y disputas que el proceso puede provocar, así como en el mejor conocimiento que tendrían los tribunales de cada materia que se les encomienda. Siguen ellos el modelo que presenta la jurisdicción en cada uno de los Estados miembros, donde lo penal, lo civil, lo administrativo, y lo laboral, son materia de exclusiva competencia de jueces especializados. Pero esta suposición de que parten los proponentes de la tesis, no ha sido confirmada en la práctica por las experiencias de los mosaicos integrados. Al contrario, las controversias que se han suscitado en las Comunidades son escasas y casi siempre de resolución previa al proceso en la Corte. Muchas de ellas lejos de ser conflictivas, sólo tienen la intención de comprobar la validez de una emanación de alguno de los órganos del proceso, o bien aclarar el procedimiento de aplicación de alguno de los instrumentos. Creer que los procesos integracionistas pueden ser cuna de innumerables trastornos y problemas no es una posición saludable y conveniente, máxime cuando lo que se pretende ahora, es demostrar a los incrédulos, que los falsos temores por la integración, —como proceso económico, social y político universal—, son sólo mitos de poca raigambre popular.⁽¹⁾

La tendencia con mayor acogida en relación al número de tribunales con que debe constar la Comunidad, sugiere el establecimiento de una sola Corte de Justicia Comunitaria. Mediante una sola entidad jurisdiccional, especializada en asuntos del Mercado Común, es posible lograr una gran uniformidad de la jurisprudencia, así como en la aplicación e interpretación de los instrumentos de la integración. Además no siendo cierto que los procesos integracionistas son promovedores de constantes conflictos y resquemores entre los Estados, los órganos y los particulares, un solo grupo de jurisconsultos capacitados en las tareas de la vinculación regional, son suficiente para hacerle frente a las controversias que se susciten.

“En consecuencia, —dice Catalano—, una sola Corte de Justicia asegura el respeto al derecho, en la interpretación y aplicación de (...) instrumentos jurídicos diferentes”.⁽²⁾

(1) Hoy día es generalmente aceptada, por parte de gobernantes, académicos, obreros, profesionales, empresarios y campesinos, la idea de que la integración regional es un imperativo para el desarrollo y la mejora de los pueblos.

(2) Catalano Nicolo. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas. INTAL-BID Buenos Aires. 1966, pág. 39.

Es nuestro parecer el que las Comunidades en aras de lograr su mayor perfeccionamiento, no pueden dejar solo en manos de los tribunales nacionales la resolución de los conflictos. El desarrollo de la región como una sola unidad, estará más bien supeditado al grado de control jurisdiccional que existe sobre las emanaciones jurídicas de los órganos ejecutivos, y legislativos. Pero este control no puede ni debe quedar únicamente en manos de la Justicia local. Los intereses protegidos son de mayor rango que los perseguidos por los Estados miembros, como unidades soberanas. Por lo tanto los actos comunitarios, no deben quedar al solo criterio de la jurisdicción nacional. Esto se prestaría para serios trastornos incluso de índole institucional, ya que en muchos casos en que la interpretación de la norma o del instrumento debe hacerse necesariamente en favor del proceso, los jueces locales, no imbuidos de una preparación adecuada, y no negándoles sus buenas intenciones, darían quizás al traste con los objetivos primordiales del movimiento.

Por eso se arguye que “... tal como en materia penal, en la duda se interpreta a favor del reo, y en materia laboral, en la duda se interpreta en favor del trabajador, en materia de integración debemos interpretar a favor del proceso”. sic.⁽³⁾ manifestando con esto la enorme importancia inherente a los fines y objetivos del proceso de integración.

Habiendo analizado brevemente los aspectos doctrinarios y prácticos, más relevantes en referencia a la “justicia” de la integración regional, como proceso universal, debemos observar ahora, el caso de Centroamérica a la luz de los principios vistos.

La Comunidad Centroamericana apartándose de los lineamientos seguidos por la región europea en materia de justicia integracionista, optó tal como se dijo antes, por incluir dentro de su Tratado General de Integración Económica, el procedimiento del “arreglo directo” y el “Arbitraje”, como medios de solucionar las controversias del movimiento. Este proceder no sólo se estableció en el Tratado General, sin que también fue implantado en otros instrumentos, como el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación. Así tenemos los artículos XXVI del Tratado y XXII del Convenio, que vienen a regular el proce-

(3) Alfaro José Miguel. El Ordenamiento Jurídico de la Integración. Curso para postgraduados sobre Problemática Jurídica e Institucional Centroamericana. San José, junio y julio de 1967, pág. 13.

dimiento de arreglo directo y el arbitraje, para los conflictos que puedan suscitarse con motivo de su aplicación.

Nuestro ilustre Jurisconsulto don Enrique Guier Sáenz, critica duramente al procedimiento escogido para dirimir controversias y otras cuestiones en la integración Centroamericana. Considera como un grave error el no haber tomado como modelo la famosa Corte de Justicia Centroamericana de 1907, en la que "... se otorgó también por primera vez, en el campo de los tribunales internacionales, la posibilidad de que los individuos de un Estado pudieran demandar al gobierno de otro, sin necesidad de contar para ello con el respaldo de su propio gobierno. Este aspecto de la jurisdicción de la Corte encerraba en sí la novedad de convertir a los individuos en sujetos de derecho internacional...".⁽⁴⁾

Los promotores del Tratado General, lejos de guiarse por "... el antecedente vernáculo, tan alabado en su época tanto en América como Europa, y que logró la paz y la seguridad en las relaciones de los Estados centroamericanos, y la reciente experiencia foránea, digna de tomarse como modelo por la seguridad jurídica que significan en la Comunidad Económica Europea el Tribunal de Justicia y su sabia, y orientadora jurisprudencia, dando un salto hacia atrás de más de medio siglo, escogieron la vía del arbitraje para solucionar las controversias..." provenientes del proceso de la integración.⁽⁵⁾

El jurista costarricense atribuye tal inconsecuencia institucional a las tendencias que privaron en la reunión de la cual brotó el Tratado General de Integración Económica. Dice don Enrique: "... o bien privó el temor aldeano del mito de la soberanía nacional o bien se impuso el 'economismo' unilateral que abomina sin razón de lo que se llama respectivamente el 'juridicismo'".⁽⁶⁾

Preocupada por la acentuada adversión para con lo "judicial", en los procesos de la integración, la delegación costarricense al Segundo Congreso Jurídico Centroamericano de 1964, no contenta con la técnica del arbitraje, señaló los inconvenientes que a su juicio demostraban la poca conveniencia del sistema:

(4) Guier Enrique. *La Justicia en el Mercado Común Centroamericano*. Revista de Ciencias Jurídicas, Nº 6. Universidad de Costa Rica. págs. 7 a 14.

(5) Gutiérrez Carlos José. *La Corte de Justicia Centroamericana*. ODECA. 1957. págs. 15 y 57.

(6) Guier Sáenz Enrique. Op. Cit. pág. 10.

"a) La incompetencia del tribunal arbitral para conocer y fallar otros asuntos que no sean los que le sometan los Estados signatarios, respecto a la interpretación o aplicación de los tratados respectivos; b) la dificultad insuperable de constituir el tribunal o bien de reintegrarlo cuando uno de los Estados signatarios manifieste su rebeldía o desacuerdo en someter algún asunto a la decisión de los árbitros, y c) la índole misma, transitoria y variable de esos tribunales, y la cual impide la formación de una jurisprudencia estable y orientadora tan necesaria en esta materia".⁽⁷⁾

A raíz de esta inquietud, el Segundo Congreso Jurídico recomendó la creación de un tribunal permanente de justicia, destinado a conocer exclusivamente de las diferencias que pudieran surgir con motivo de la interpretación de los instrumentos, o bien para la solución definitiva de otras controversias que resultan de la aplicación de los mismos, tanto entre los Estados miembros, como entre éstos y los demás sujetos, incluyendo las personas físicas o morales.

Siendo este un tema de tanta importancia para el desarrollo armónico de la región, resulta extraño ver cómo después de más de una década de un relativo funcionamiento del proceso de la integración Centroamericana, los abogados litigantes, jueces y juristas del área, no hayan hecho sentir ante los gobiernos con verdadero énfasis, la necesidad de buscar una pronta solución a este problema. Esta falta notoria, de unidad en los criterios de los juristas, es posiblemente uno de los más grandes obstáculos para lograr enmarcar a la integración en un régimen de derecho aceptable.

Pero en la Integración regional de Centroamérica, el problema no se circunscribe solamente a la falta de un tribunal de Justicia Comunitario, sino que por otro lado, funcionando como entidad fantasma, encontramos la Corte de Justicia Centroamericana, que establece la carta de la ODECA.

Dicho organismo jurisdiccional, en vez de llenar las necesidades de la zona integrada, constituye un instrumento anacrónico e ineficaz para resolver los conflictos del Mercado Común. El mismo carece todavía de un mecanismo que regule su procedi-

(7) *Recomendaciones de la Delegación Costarricense al Segundo Congreso Jurídico Centroamericano*, celebrado en Costa Rica en 1964. Citado por Enrique Guier Op. Cit. pág. 11.

miento, así como de una definición clara y concisa de sus competencias y la esfera de su jurisdicción. Por tal razón, ha sido preferible utilizar el Artículo XXVI del Tratado General, que regula la manera de resolver las controversias entre los Estados.

La Corte de Justicia Centroamericana que establece la Carta de la ODECA, "...circunscribe sus atribuciones a la de conocer de los conflictos de orden jurídico que surjan entre los Estados, pero siempre que éstos voluntariamente se los sometan y para elaborar y emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana".⁽⁸⁾

Nótese lo estrecho del ámbito fijado para dicha Corte, ya que se excluyen los conflictos que pueden suscitarse entre un Estado y un órgano del proceso; o bien entre los entes integracionistas y las personas naturales. Tal inconsistencia es casi imperdonable, ya que como es sabido, la nueva carta de la ODECA fue firmada posteriormente a la elaboración del Tratado General.

Otros graves defectos de este Tribunal son los de dejar al criterio de los Estados, el someterse o no a su jurisdicción. "En este sentido, toca a las partes convenir qué tipo de conflicto someten a la decisión de la Corte y ante lo cual puede decirse que esta Corte no varía mayormente de otro tipo de tribunal arbitral que requiere asimismo un tratado compromisorio".⁽⁹⁾

La multiplicidad de opiniones en relación con la creación de un tribunal en la Integración Centroamericana, en vez de menguar sigue creciendo a tal punto que una oportunidad, Guatemala presentó a la Comisión *ad-hoc* de Juristas del Istmo, un Proyecto de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. "El propósito era de crear un Tribunal de jurisdicción obligatoria, con tres competencias: 1a.) Toda cuestión o divergencia de tipo internacional que surgiera entre los Estados Centroamericanos; 2a.) El resguardo de los derechos humanos en Centroamérica; y 3a.) La materia de integración Económica".⁽¹⁰⁾

Dicho intento no fue aceptado por los delegados hondureños y costarricenses, por cuanto en materia de integración, ya se había

(8) Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de Latinoamérica. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. (Ed. Prov.) Washington D.C. 1967. pág. 490.

(9) Villagrán K. Francisco. La integración Económica Centroamericana. Editorial Universitaria, Guatemala. 1967. pág. 119.

(10) Periódico La Nación. 16 de mayo de 1968.

presentado un proyecto de Corte especializada. La competencia que se le pretendía dar al nuevo Tribunal, para conocer de los Derechos Humanos, fue también objetada ya que "...ésta es materia todavía imprecisa y (...) sin determinar de previo cuáles eran esos derechos, no se podía pretender tutelarlos sin conocerlos".⁽¹¹⁾ La tercera facultad que se le otorgaba fue también desechada ya que "...lejos de crearse un instrumento de concordia, se iba a crear un elemento de discordia...".⁽¹²⁾

Dentro de tan desolador panorama de la Justicia del Mercado Centroamericano, no queda más remedio que acudir —transitoriamente a lo establecido por los Artículos XXII, XXVI del Tratado General; XIII del Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación y el XXV del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración. Dichos textos han venido operando dentro de sus múltiples inconvenientes. Un intento de perfeccionar el procedimiento de arbitraje, fue dado por el Consejo Económico, cuando el 26 de marzo de 1968, en resolución N° 50, aprobó el Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos del Mercado Común. A pesar de que la intención era la de proteger más adecuadamente los intereses de las personas morales o jurídicas que realizan actividades vinculadas con el programa de integración, el Reglamento parece desprenderse de la técnica imperante, en todos los artículos que le dieron origen.

El artículo 13 referente a las personas naturales o jurídicas que pareciera darle a las mismas, una leve capacidad procesal, viene a declararla nugatoria, cuando exige que dichas personas "...deben poner aquel (conflicto) en conocimiento del Ministerio de Economía del correspondiente país centroamericano, y pedirle su intervención para que el problema se resuelva".⁽¹³⁾ Es precisamente debido a este artículo 13, que en el Capítulo 1 del Reglamento (sobre Terminología), cuando se define lo que es "Parte" o "Partes", se hace referencia a los "Estados entre los que ha surgido un conflicto y que buscan su solución de conformidad con el procedimiento establecido en este documento".(*)

(11) Periódico La Nación. Op. Cit.

(12) Periódico La Nación. Op. Cit.

(13) Carta Informativa de la SIECA. N° 78. Guatemala. Abril 15 de 1968.

(*) El subrayado es nuestro.

Otro grave error cometido por los que elaboraron el Reglamento citado, es el de permitir a los Ministerios de Economía, constituirse en jueces locales de la región, ya que el Ministerio "... no dará curso a pretensión alguna en tanto no verifique, con la mayor exactitud posible, la existencia de los hechos en que aquélla se funde".⁽¹⁴⁾

Recordemos los perjuicios derivados de esta posición fragmentaria y técnica de la jurisdicción en la integración regional, que el mismo CATALANO califica como "perjudicial" para la armonía que debe reinar en la Comunidad.

Los problemas que se le imputan al procedimiento de Arbitraje se manifiestan también en el sistema de defensas contra las resoluciones de los órganos juzgadores. Ejerciéndose la capacidad procesal de los particulares por "interpuesta persona", los recursos que se opongan contra las resoluciones del Consejo Ejecutivo (tribunal a quo), deberán tramitarse a través del Ministerio de Economía, para que éste las eleve al Consejo Económico (Tribunal ad-quem).⁽¹⁵⁾

A nivel Latinoamericano existe la propuesta de la CEPAL, de crear "Los tribunales Ad Hoc de Arbitraje". Según los técnicos, y planificadores de dicho organismo regional, "El tribunal no sería un órgano permanente sino que se constituiría cada vez que fuere necesario". "Tendría competencia para conocer, en primera instancia o segunda instancia, de las reclamaciones deducidas por haber infringido alguna de las partes, compromisos u obligaciones contraídos en el Tratado u otros instrumentos derivados de él".⁽¹⁶⁾

Es notoria la vaguedad con que está concebido este Tribunal, ya que además de carecer de elemento de la "permanencia" tan necesario para la estabilidad y armonía de la jurisprudencia y la seguridad en la región, pareciera que permite instancias en manos de un mismo juez. Por otro lado, los únicos sujetos capaces de acudir a sus estrados, son los "países" o Estados miembros de la Comunidad. Debemos concluir entonces, en que dicho proyecto es sumamente débil, con funciones o competencias demasiado limi-

(14) Artículo 13 párrafo 2do. del Reglamento.

(15) Artículo 47 del Reglamento.

(16) Hacia la Integración Acelerada de América Latina. CEPAL. pág. 190.

tadas, que producirían en la práctica la ineficacia del órgano jurisdiccional.

La intención actual en Centro y Sur América, debe ser la de dotar al proceso de Tribunales de Justicia unitarios que tal como se ha dicho, pueda asegurar el control judicial, no sólo en cuanto a la interpretación y aplicación de los instrumentos jurídicos por que se rige el proceso, sino también el de los actos que realizan sus órganos en ejercicio de las distintas competencias que se le han atribuido. Se responde así también al deseo de lograr una participación más directa de los individuos en el arreglo de las controversias.

Si algunas personas pensaron al comienzo, que un movimiento de integración económica, por el hecho de iniciarse con el intercambio comercial, no requería de un organismo judicial competente para conocer y resolver de los conflictos y litigios surgidos a raíz del mismo, ahora no hay duda de que estaban equivocados. La experiencia de Centroamérica lo comprueba. En no pocas ocasiones tanto los órganos del Tratado General u otros, o las empresas y los gobiernos, han realizado actos o gestiones que indirecta o directamente afectan a la integración como estructura jurídica, dotada de ciertos fines específicos que alcanzar.

El hecho de que los gobernantes o las empresas involucradas en tales actuaciones, no hayan hecho caso de las recomendaciones de la Secretaría Permanente o de las decisiones de los Consejos, no puede tomarse como la regla general, con el fin de justificar la imposibilidad de crear un tribunal de justicia comunitario. Siempre habrán personas, que por algún mezquino motivo, pretenden anular la acción lógica y justa del orden jurídico. Para ellos las instituciones de Derecho son buenas y justificadas en el tanto en que les presten beneficios; no así cuando violándoseles, pueden significar un amedrantamiento de las prebendas y privilegios de que gozan. Por eso es que no puede aceptarse tal situación, como el obstáculo número uno para el establecimiento de un órgano de justicia regional, que venga a constituir la última garantía en materia de justicia en la integración.

Ya hemos hablado en líneas anteriores del caso europeo, donde una Corte específica, se ha venido abocando a esta clase de problemas con admirables resultados. Cosa similar podría decirse de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América

o de la Corte Constitucional alemana, las que dentro de sus ámbitos de acción, funcionan a un nivel superior, como garantías de la justicia. Sería muy triste tenerse que convencer de que nosotros los latinoamericanos no estamos capacitados para llevar a cabo una empresa de tanta trascendencia para la vida democrática de nuestros pueblos. Tal conclusión sería catastrófica y desalentadora.

Falta tan sólo el deseo de echar a andar los planes o proyectos que existen, estudiándoles dentro de un plazo prefijado, para así elaborar el esquema definitivo. Experiencias alentadoras las hay; ideas nuevas las tenemos; hombres dinámicos y conocedores del tema están muchos dispuestos a trabajar.

Por supuesto que la participación gubernamental en la toma de la decisión política de creación de tal tribunal, será fundamental e indispensable. En este punto, tenemos nuestras dudas sobre la convicción y celeridad que se puedan esperar de tales esferas en cuanto a este tipo de proyecto. Los acontecimientos de los últimos dos años, que han dado al traste con gran parte del proceso de la integración, nos hace pensar que todavía quedan gobernantes en el área que o bien les falta capacidad para gobernar con miras al futuro o, quizás, son faltos de conocimientos y desconocedores de la historia. A ellos habrá que desplazar tarde o temprano, cuando los medios institucionales o el cambio social lo exijan.

También quedaría por hablar de la clase empresarial, no de toda ella como una unidad, sino de algunos de sus componentes que, en forma miope, no han podido palpar los enormes beneficios que para ellos podría significar la constitución de un verdadero mercado integrado, sobre bases equitativas y democráticas, y como fórmula para el desarrollo. En este caso, una solución viable vendría a ser el dinámico papel que han venido jugando en el proceso de integración, muchas de las cámaras o gremios patronales y obreros, acción que paulatinamente tendrá que convencer a los reacios.

El proceso de integración es mentira que haya fracasado. El fracaso ha sido nuestro, y nuestra es la responsabilidad de llevarlo a cabo. Por eso considero primordial para el proceso de integración Centroamericana, la inclusión dentro de los mecanismos institucionales del mismo, de un órgano comunitario —llámesele como quiera—, que venga a ejercer el control jurisdiccional de los tratados, de los entes y de otras actividades vinculadas con la inte-

gración. A pesar de que parezca insistente sobre este punto y a pesar de la oposición de algunas personas o grupos al respecto, quiero persistir en la idea de que una verdadera reestructuración no sería completa e integral, sin la concepción de un cuerpo imparcial con rango comunitario que venga a servir como de última garantía judicial, para aquellos gobiernos, entidades, empresas o individuos que se sientan afectados o perjudicados por disposiciones o actuaciones emanadas en una forma u otra, del proceso de integración. De nada serviría hablar de "procesos vivos"⁽¹⁷⁾ de integración, si lo que se pretende plasmar es un marco institucional "utópico" en el sentido de que se pueda llegar a pensar de que, nosotros los Centroamericanos, no somos capaces de pasar por encima de algo o de actuar en contra de los objetivos del Mercado Común. Eso sería ridículo. No sólo no somos capaces de hacer tales cosas, sino que hasta de irnos a las manos, por conflictos, que de existir mecanismos ágiles, podrían controlarse de antemano.

Sólo un organismo independiente y dotado de facultades amplias y claras en materia de jurisdicción integracionistas, sería capaz de llevar adelante una tarea tan civilizada y lógica como la que aquí indico. Pero aparte de las conveniencias puramente de moralidad y justicia dichas, existen otras de índole práctico y técnico ya esbozadas en líneas anteriores. El hecho de que el control jurisdiccional del proceso quede en manos de las cortes nacionales, a pesar de su integridad, independencia y experiencia en lo tocante a impartir justicia, tarde o temprano iría provocando un cuerpo de "legislación judicial" muy dispar, demasiado variado y hasta incongruente precisamente por la diversidad de centros judiciales. Lo que en Nicaragua podría interpretarse como un acto contrario a los objetivos del proceso, bien podría ser tenido en Costa Rica como una actuación al amparo de facultades implícitas de los tratados o convenios; la aceptación dada a cierto tipo de comercio desleal por parte de una empresa, podría resultar en otro de los países en una fuerte sanción pecuniaria, para el mismo caso. Este tipo de situaciones, no es posible aceptarlo en procesos de unión en los que poco a poco, la transferencia de decisiones políticas de los Estados independientes hacia los órganos supranacionales, va configurando una nueva entidad sociopolítica dentro del mosaico de las naciones. Bien que se le llame federación, confederación,

(17) Tal es el concepto expresado por la SIECA en su propuesta para re-estructurar al Mercado Común.

u otro tipo de unión política, para el buen logro de la seguridad y la justicia, las personas deben poseer un sentimiento de certeza, en cuanto a lo que la justicia de su comunidad considera bueno y correcto o malo e impropio.

Pero además, un órgano judicial centralizado e independiente como del que hablo, vendría a significar un ahorro de esfuerzos intelectuales y económicos de todos los países, que contribuyendo por partes iguales, serían sostenedores indirectos del sano control jurisdiccional de todo el proceso. Y digo indirectos, porque precisamente esta sería una condición indispensable, para lograr una total independencia de la entidad. Una manera conveniente y de lograr tal soporte por parte de cada país, sería la elaboración de un presupuesto anual en el que cada poder judicial aportara la suma que le corresponda. Tales partidas vendrían a ser consideradas como gastos ordinarios de cada organismo judicial, pero sin embargo pasarían a formar parte del presupuesto general ordinario del Mercado Común.

ANEXO

Proyecto de Bases de Creación de la Corte Superior Centroamericana

El Proyecto de Bases de creación del órgano jurisdiccional de la Comunidad Centroamericana que aquí se incluye, es un reflejo de los estudios e investigaciones que el autor ha venido realizando en este campo, así como en parte, de las experiencias logradas por otros países que en una forma u otra han decidido emprender el proceso de la integración.

Las Bases por ser una propuesta nueva, podrían ser "incorporadas" al Programa General de Integración Centroamericana, mediante tres procedimientos distintos a saber:

1.—La firma de un protocolo anexo al Tratado General o Tratado Base de la Comunidad en cuyo caso, se necesitaría de la ratificación legislativa de las respectivas asambleas de los países signatarios;⁽¹⁸⁾

(18) El artículo 7º de la Constitución Política de Costa Rica, es amplio en cuanto al procedimiento de ratificación de ciertos acuerdos o protocolos integracionistas. Pero en este caso tratándose de un protocolo de índole muy especial, la exigencia del procedimiento no cabría, a mi juicio.

2.—La firma de un Tratado Internacional que en forma separada y autónoma viniera a regular esta materia. En tal caso, también habría de lograrse la ratificación legislativa antes dicha.

3.—La reforma del Tratado General de Integración Económica vigente, que implicaría el concurso de **todas las voluntades** que participaron en su subscripción y ratificación anterior. De otra manera, habría que interpretar del párrafo tercero del artículo XXVII que, si todos los Estados no estuvieran de acuerdo en tal modificación, los sustentantes de la misma podrían denunciarlo, regulando sus relaciones de acuerdo con compromisos anteriores al Tratado General, lo que en la práctica equivaldría al regreso al régimen de tratados bilaterales o tripartitas. Por supuesto que, un proceder como el descrito, podría también interpretarse como violatorio del artículo XXXI del Tratado General que señala un plazo de veinte años como la duración del mismo, y como período en el que no podría haber ninguna denuncia por parte de los signatarios. Pero a pesar de ello, del espíritu del artículo XXVII mencionado, podría desprenderse la interpretación que hemos señalado, sea, la de una denuncia prematura (antes de los veinte años), que llevaría la integración a un **status** anterior a diciembre de 1960. Claro está, que de procederse así, se necesitaría de nuevas negociaciones sobre otro instrumento integracionista a pesar de que se trabajare sobre la base del Tratado General. Por ello, creemos más conveniente aplicar la tercera situación pero referida a una reforma **total** del Tratado General, con el concurso de todas las voluntades que lo suscribieron y ratificaron en su oportunidad. Así no sólo se podrían introducir reformas en el campo de la jurisdicción sino también en otros muchos más, que requieren de una transformación urgente o que nunca fueron antes contemplados.

Las Bases presentan un articulado no muy numeroso, precisamente porque su intención no es la de constituir una exhaustiva reglamentación de la materia sino el de señalar dentro del esquema de un Tratado marco, las facultades y deberes generales que a esta institución atañen. Posteriormente a la firma de dicho Tratado Base, se haría necesario la emisión de un Reglamento de las actividades de la Corte Superior, que venga a regular específica-

mente, detalles que por su naturaleza no podrían ser incluidos en estas bases generales.

Texto de las Bases:

Artículo 1.—Para velar por la armonía en la interpretación y recta aplicación de las normas del Programa General de Integración Centroamericana así como para resolver en forma definitiva con autoridad de cosa juzgada los conflictos que se susciten a raíz del mismo, se crea la Corte Superior Centroamericana.⁽¹⁹⁾

Artículo 2.—La Corte Superior tendrá competencia para conocer y resolver en única y exclusiva instancia de:

1.—los asuntos o conflictos que en materia de aplicación o interpretación de disposiciones comunitarias, resulten del Programa General de integración y que se susciten entre dos o más Estados signatarios o entre éstos y los órganos y entes efectivamente vinculados a dicho Programa.⁽²⁰⁾

2.—los conflictos que resulten del Programa General que se den entre órganos o entes efectivamente vinculados con dicho Programa.

3.—los conflictos de índole laboral o administrativa que se den entre los órganos de la Comunidad y los empleados y funcionarios que para ellos laboren.

(19) Programa General de Integración Centroamericana está constituido por la gama o conjunto de instrumentos, acuerdos y actos internacionales originados de la voluntad comunitaria de los Estados participantes, cuyo deseo es el de forjar mediante el esfuerzo común paulatino, una Comunidad Centroamericana que fortalezca su posición en el concierto de las naciones; que eleve el bienestar de sus pueblos y que dignifique a la persona humana. Dentro de este concepto, tenemos primordialmente al Tratado Marco o Tratado Base de la Comunidad; los convenios y protocolos que lo desarrollen y desenvuelvan y decisiones actos y acuerdos de los órganos efectivamente vinculados al Programa General.

(20) Un órgano efectivamente vinculado al Programa General de Integración Centroamericana debería llenar por lo menos los siguientes requisitos: a) haber sido constituido o formado por disposición expresa de alguno de los Tratados, convenios o protocolos comunitarios que integran el marco jurídico del Programa y b) tener facultades decisorias propias y no meramente consultivas. Cuando se habla aquí de que el ente debe haber sido constituido por disposición "expresa" de alguno de los instrumentos del Programa, no significa que la creación del mismo esté específicamente mencionada en ellos. Tal postura sería contraria al dinamismo inherente a un proceso de integración. Bien podría darse el caso, que dentro de ciertas facultades otorgadas a Estados, o entidades de la Comunidad, la creación de un organismo independiente tuviese lugar. Un ejemplo de esta situación lo constituye la constitución de la Cámara de Compensación Centroamericana, dentro del marco general de las facultades otorgadas a los bancos centrales del Istmo.

Artículo 3.—La Corte Superior será competente para conocer y resolver en alzada como última instancia de los asuntos decididos finalmente por los tribunales o Cortes Supremas de los Estados signatarios en que el conflicto se haya originado con motivo del Programa General y se haya dado entre Estados miembros y/o órganos de la comunidad por un lado y personas físicas, empresas o asociaciones de carácter económico, por el otro.

Artículo 4.—Sin perjuicio de lo dicho en el artículo anterior, en los casos en que exista duda sobre interpretación o aplicación de las normas comunitarias, los tribunales o cortes de última instancia estatales o aquellos de menor rango que por la índole del procedimiento o de la acción puedan fallar en forma final un litigio, deberán elevar el asunto para ante la Corte Superior Centroamericana, para que sea esta la que lo resuelva la duda en forma definitiva.

En este caso, el tribunal o corte estatal suspenderá los procedimientos hasta tanto la Corte Superior no emita su fallo.

Artículo 5.—También podrá la Corte Superior conocer y resolver como Tribunal Arbitral de aquellos asuntos que los estados signatarios o bien otros países están de acuerdo en someter a su consideración. En tal caso, la Corte procederá y actuará dentro de lo pactado en el respectivo compromiso de las partes y los jueces se desenvolverán como árbitros arbitradores o de conciencia.

Artículo 6.—Los fallos de la Corte Superior deberán estar enmarcados con justicia dentro del espíritu del Programa General de Integración y en armonía con los fines y objetivos del mismo.

Podrán ser condenatorios declarativos o constitutivos según sea el caso. Se ejecutarán de acuerdo a los procedimientos de ejecución de sentencias del país donde se pretendan hacer efectivos. En los casos de multas o sanciones pecuniarias, la ejecutoria expedida por la Corte Superior se considerará localmente como título ejecutivo el cual se expedirá de acuerdo a los trámites del país respectivo.⁽²¹⁾

(21) En los casos de duda sobre el alcance de una de las normas o disposiciones jurídicas del Programa General, la Corte Superior Centroamericana, deberá interpretar en favor del mismo. Esta situación es así porque los objetivos fundamentales de la integración o de la comunidad son de tal valoración y categoría, que no cabría aceptarse otro tipo de interpretación de la norma, sin menoscabar el sentido e importancia de los fines.

Artículo 7.—En los casos en que se sospeche de que uno de los magistrados de la Corte Superior ha cometido prevaricato o ha abusado de su función pública, el interesado que pretenda demandar, antes de hacerlo localmente de acuerdo a las leyes penales de la nacionalidad del acusado, deberá obtener un fallo preliminar de la Corte Superior Centroamericana, en el que la misma hará ver sus razonamientos y puntos de vista sobre el caso. En estas circunstancias, la Corte Superior se integrará con los dos Magistrados suplentes y sin la asistencia del acusado. El fallo preliminar no es vinculante para los tribunales estatales, y se tomará mediante votación secreta por mayoría simple.⁽²²⁾

Artículo 8.—La Corte Superior tendrá los Actuarios de Justicia que el órgano ejecutivo de la Comunidad estime necesarios previa sugerencia de la misma Corte. Tales funcionarios al igual que los magistrados actuarán en forma imparcial y con criterio independiente y sus labores serán las de ordenar y expeditar el proceso, recibir y analizar preliminarmente las pruebas y alegatos y estudiar el derecho aplicable al caso. En los casos en que la Corte Superior lo solicite, rendirán a ella los informes y evaluaciones sobre el asunto que se les pida.

Durarán en sus cargos cinco años pudiendo ser reelectos por otro período igual.⁽²³⁾

(22) La necesidad de este "fallo preliminar" derivase del peligro de que personas sin escrúpulos o bien movidas o violentadas por los alcances y efectos de un fallo de la Corte Superior, promuevan —con un ánimo revanchistas o de amedrentación—, enjuiciamientos de índole criminal. No significa esto que se esté de parte de una total inmunidad de los jueces superiores en el desempeño de sus funciones públicas (internacionales), pero sí de que se limite o regule la posibilidad de acusárseles para aquellos casos en que el ofendido o perjudicado por el fallo, realmente tenga pruebas palpables y concretas sobre la actitud dolosa del magistrado. En tal caso, la Corte Superior Centroamericana conocerá en forma previa y sin efectos vinculatorios, de tales hechos y circunstancias, emitiendo un "fallo preliminar" sobre el asunto.

Los tribunales penales locales, sin duda alguna, conservan su jurisdicción y competencia en cuanto al delito o delitos cometidos, juzgándolos de acuerdo a las leyes criminales respectivas.

(23) Dentro de las facultades de los "Actuarios de Justicia", estaría la de expeditar o "mover" el proceso hasta tanto no reciban órdenes o instrucciones de sus superiores o cuando dichos actuarios a su juicio, consideren que una determinada actuación o procedimiento requiere de la participación de los magistrados. En general, los actuarios estarían aún facultados para dictar resoluciones que impliquen un juicio de valor (comúnmente llamadas en la jerga del Derecho Procesal como "autos"), cuando estas no pongan final a la contienda y en general no vengán a representar una decisión que dentro del proceso tengan tal envergadura, que puedan considerarse por la Corte como de su exclusiva incumbencia. Pueden también los actuarios, dentro de los términos de esta Base, rendir informes escritos o verbales del caso y sus incidencias para ser presentados a los magistrados, análisis que en el fondo vendrían a constituir un "anteproyecto" de la sentencia final o de la decisión preliminar. (decisiones que sin ser sentencias ponen fin al litigio).

Artículo 9.—La Corte Superior Centroamericana estará integrada por un número de magistrados igual al de los países signatarios. La elección de ellos estará a cargo del órgano legislativo de la Comunidad escogiéndose de las ternas fundamentadas, que cada Corte Suprema de Justicia local envíe al efecto. Durarán en sus cargos cinco años pudiendo ser reelectos, y cada país miembro tendrá derecho a un puesto.

Para suplir las ausencias temporales de los magistrados, habrán dos suplentes escogidos en igual forma y de diferente nacionalidad.

Artículo 10.—El presupuesto de la Corte Superior será elaborado anualmente en forma preliminar por dicho organismo y aprobado en forma definitiva por el órgano legislativo de la Comunidad Centroamericana.

La financiación de dicho presupuesto corresponderá por iguales partes a los poderes judiciales de los países signatarios y tales partidas una vez asignadas serán consideradas como parte del presupuesto de la Comunidad.

Transitorios:

- 1.—La sede de la Corte Superior Centroamericana, será escogida de común acuerdo por los países miembros de la Comunidad, mediante un Protocolo que al efecto se suscribirá.
- 2.—El primer presupuesto de la Corte Superior será fijado y financiado de común acuerdo por los poderes judiciales de los países signatarios.
- 3.—El reglamento interno de la Corte Superior, así como aquel o aquellos que se requieran para ordenar adecuadamente el proceso ante dicha Corte, serán elaborados por la misma, y aprobados en forma definitiva por el órgano ejecutivo de la Comunidad.