

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE Y EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

## Un nuevo marco jurídico

A Víctor Manuel Elizondo, jurista y hombre de bien, con el sincero afecto de su discípulo

Lic. JOSE MIGUEL ALFARO RODRIGUEZ

### 1º—INTRODUCCION.

Las reformas constitucionales recientemente promulgadas en Costa Rica, en relación a los procesos de la Integración Económica, constituyen un extenso campo de meditación y estudio para el jurista que se ocupa de estos temas.

Pocas veces en la historia del derecho se tiene el privilegio de asistir a la transformación creadora de sistemas e instituciones. Ante tan singular fenómeno nadie puede pretender el dominio absoluto de la materia o la posesión absoluta de la verdad. Sólo cabe entablar el diálogo con actitud humilde y con la sola pretensión de aportar inquietudes.

Es por ello que este primer ensayo no quiere ser otra cosa, y nuestro más ferviente deseo es que alrededor del tema se produzca el fértil diálogo de los juristas que sistematice y ordene el proceso que la vida misma de nuestros países nos brinda hoy como objeto de trabajo.

En el desarrollo intentaremos hacer el planteamiento básico del problema constitucional según se da en distintos procesos de integración, para luego esbozar una explicación preliminar sobre los alcances de la reforma constitucional mencionada.

### 2º—ANTECEDENTES.

Las comunidades nacionales se han organizado en estados con el fin de procurarse una estructura idónea para la consecución

del bien común. De ahí que el estado tenga un carácter instrumental frente a la comunidad a la cual rige. Es un instrumento para el alcance de las metas de bienestar general que esa comunidad se ha propuesto.

El Estado moderno reafirmó con la visión del "Leviatan" un concepto de estructura de poder de gran envergadura que se manifiesta en una doble dimensión: imperio y dominio en su seno; soberanía frente a los otros estados.

El proceso de afianzamiento de los estados nacionales tuvo como producto lógico y natural el creciente desarrollo de los mencionados atributos: imperio, dominio y soberanía. El fenómeno en Europa, en cuanto a integración de estados nacionales, y el proceso emancipador de las colonias ha dado origen a una enorme proliferación de estados.

Hoy gravita sobre esa constelación de estados un sistema económico en constante crecimiento y transformación que exige espacios mínimos, cada día mayores, para la existencia de economías viables.

Sin la presencia de un espacio económico lo suficientemente amplio para asegurar un mínimo de desarrollo económico-social, se ve cada día más difícil la obtención del bien común, meta y razón de ser del estado.

Esto es especialmente cierto del grupo de estados que, constituyen el mundo sub-desarrollado o en vías de desarrollo.

Como respuesta al problema, algunos grupos de países en vías de desarrollo han decidido utilizar la fórmula de la integración de sus economías. Los procesos de integración que hoy existen abarcan distintos grados y modalidades de integración económica que no es del caso mencionar en el presente trabajo.

Interesa concentrar la atención en el proceso que se conoce como Mercado Común Centroamericano. Los cinco estados decidieron, al iniciarse la década del cincuenta, integrar en forma paulatina sus economías. El proceso se caracterizó, en lo jurídico, por contrataciones clásicas de derecho internacional a escala bilateral que liberalizaron el intercambio comercial por países. Ya para 1958 se utilizó la contratación multilateral al suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana en Tegucigalpa.

Pero no es sino con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en Managua en 1960, que el

Mercado recibe su instrumento básico de carácter constitucional. El Instrumento es suscrito con "el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países (Costa Rica se adhirió posteriormente) e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes".\*

Los estados del istmo se propusieron, como metas concretas, el establecimiento de un mercado común y una unión aduanera y para ello convinieron en perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio y adoptar un arancel común. Además, fijaron las normas básicas que constituyen el marco jurídico que rige el sistema y crearon los órganos con atribuciones y competencias para conducir el proceso. De ahí que, aun en su simplicidad, el Tratado General tenga indudable carácter de tratado marco o instrumento constituyente.

Si se examina con atención el núcleo normativo contenido en el Tratado General, su posterior desenvolvimiento en instrumentos adicionales y en las resoluciones de sus órganos, destaca claramente la transferencia de competencias soberanas que los Estados han otorgado a los órganos del Tratado General. Vale decir que los Estados han optado por el ejercicio conjunto de facultades soberanas para asegurar la eficacia del proceso de integración y el alcance de su objetivo fundamental: el desarrollo económico acelerado del pueblo centroamericano. *De NUESTROS PUEBLOS*

Esta afirmación se comprueba fácilmente con un somero examen de la producción normativa que el proceso ha generado. Así los incisos b) y c) del artículo VI del Tratado General, establecen casos en que los Estados requieren autorización previa del Consejo Ejecutivo para establecer impuestos de consumo, o se obligan a eliminarlos si así lo ordenare el mismo Consejo, en su caso. El artículo V del Protocolo de San José al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de 31 de julio de 1962, faculta al Consejo Ejecutivo para fijar cuotas anuales de importación de leche en polvo que obligan a los gobiernos. La resolución 24 del Consejo Ejecutivo dispone que sus resoluciones entrarán en vigencia en cada país ocho días después de comunicadas a los Gobiernos por la Secretaría Permanente SIECA. Además los Estados Centroamericanos no pueden modificar unilateralmente sus aranceles ni establecer cargas o tributos que incidan

\* Preámbulo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

sobre el libre comercio poniendo en situación de ventaja a sus productos frente a los de los otros países del Mercado Común. Estos ejemplos no son exhaustivos y únicamente tienen como objeto probar la transferencia de facultades soberanas a los órganos comunitarios.

### 3º—EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL.

Este fenómeno de transferencia de competencias soberanas aboca al jurista de inmediato al problema constitucional que aquél plantea.

Las constituciones centroamericanas son de corte tradicional en cuanto obedecen a una concepción más bien absoluta de la soberanía, a excepción de la Constitución Guatemalteca de 1965, que en su artículo 144 establece que:

"El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República, salvo las limitaciones que establezca la Constitución, los tratados internacionales y las normas del Derecho Internacional General aceptadas por Guatemala".

Las demás constituciones establecen claramente el carácter inalienable de la soberanía y la prohibición de delegar funciones. (Artículos 7 y 9 de la Constitución de Costa Rica; 9 y 80 de la de El Salvador; 6 y 183 de la de Honduras; 150 de la de Nicaragua).

Al mismo tiempo las distintas constituciones, a excepción de la costarricense, plasman el ideal de la reconstrucción de la nación Centroamericana. Según la Constitución de Nicaragua "la soberanía y el territorio son indivisibles e inalienables. Sin embargo, podrán celebrarse tratados que tiendan a la unión con una o varias repúblicas de la América Central... (Art. 6)". En la de El Salvador se expresa que "siendo El Salvador una parte de la Nación Centroamericana, está obligado a propiciar la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América... (Art. 10)". Según la Constitución de Honduras, ésta "es un Estado disgregado de la República Federal de Centro América. En consecuencia, reconoce como una necesidad primordial volver a la unión con uno o más de los Estados de la Antigua Federación... (Art. 9)". Y conforme a la de Guatemala, ésta, "como parte de la comunidad centroame-

ricana, mantendrá y cultivará relaciones fraternales de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación, y fiel al ideal patriótico que la inspiró tomará todas las medidas justas y pacíficas que conduzcan a la realización total o parcial de la Unión de Centroamérica (Art. 12)".

Pese a las disposiciones transcritas, el concepto absoluto de la soberanía que impera en los textos constitucionales, plantean el grave problema de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad que pudiese recaer sobre alguno de los instrumentos del Mercado Común con resultados fatales para su propia existencia. Ya el recurso fue intentado en Honduras en 1963 en contra de un instrumento, más bien del campo técnico, que crea la COCESNA o Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. El recurso fue rechazado de plano y por unanimidad, sin embargo el peligro subsiste en torno a los demás instrumentos y en los otros países.

El problema, por lo demás se ha planteado en otros procesos de integración. En el Mercado Común Europeo, según interesante estudio hecho por el Director General de los Servicios Jurídicos de los Ejecutivos de las Comunidades Europeas, Dr. Michel Gaudet, publicado por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en 1967<sup>(1)</sup>, las Constituciones de los Estados podían clasificarse en tres grupos:

- a) Alemania, Francia e Italia cuyas constituciones contenían textos expresos relativos a limitaciones de soberanía.
- b) Luxemburgo y Holanda cuyas constituciones no contenían disposiciones referentes a limitaciones de soberanía al suscribirse el Tratado de París, pero que fueron introducidas antes del Tratado de Roma.
- c) Bélgica, cuya constitución no contenía, ni se le introdujo luego disposición alguna referente a limitación de soberanía.

Esta diversidad de situaciones no fue obstáculo para la sucesiva suscripción, ratificación y vigencia de los instrumentos constitutivos de las tres Comunidades Europeas en las que existe una clara transferencia de competencias soberanas a los órganos comunitarios.

(1) Mesa Redonda sobre el Problema Constitucional IIEJI 1967.

En febrero de 1967 el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales reunió a un destacado grupo de juristas europeos y del hemisferio con el objeto de estudiar la cuestión constitucional en relación a los procesos de integración.

En esa mesa redonda se deliberó sobre los siguientes aspectos:

"1.—El punto de partida: ¿cuál es el verdadero alcance de las prohibiciones, expresas o implícitas, que contienen las Constituciones en lo referente a la soberanía y a las obligaciones internacionales que puedan contraer los Poderes del Estado?"

2.—¿Es, en principio, inconstitucional un tratado que establezca órganos internacionales capaces de tomar decisiones *erga omnes* que afecten relaciones externas o asuntos internos del Estado?"\*

Luego de una amplia deliberación sobre el tema se llegó a las siguientes conclusiones:

"1.—Las disposiciones constitucionales latinoamericanas vigentes que rigen la actuación internacional del Estado no son incompatibles, en materia de principios, con la atribución a organismos internacionales de competencias para tomar decisiones *erga omnes*, en asuntos relacionados con el ordenamiento económico y social comunitario latinoamericano que se contempla.

2.—La atribución de competencias de esa naturaleza a tales organismos en condiciones de igualdad y de reciprocidad, lejos de menoscabar o afectar en modo alguno la soberanía nacional, que todas las Constituciones latinoamericanas proclaman, configura, por sí misma, un acto típicamente soberano, propio del ejercicio coincidente de la soberanía de varios estados para beneficio común de sus pueblos.

3.—Por lo tanto, en materia de principios, no habría incompatibilidad constitucional en la conclusión de un tratado constitutivo del proyectado mercado común latinoamericano, sujeto a la aprobación de los órganos competentes del Estado según lo prescriban sus Constituciones respectivas, mediante el cual se atribuyan a órganos de dicho mercado común competencias de la naturaleza a que se hace referencia".\*\*

Además la Mesa Redonda recomendó "como útil y provechoso, que los Estados incorporen a sus Constituciones disposiciones adicionales que reflejen en su normatividad las realidades presentes y las perspectivas futuras del destino comunitario latinoamericano".\*\*\*

\* Mesa redonda sobre cuestión constitucional. IIEJI 1967, Pág. 2.

\*\* Mesa Redonda sobre cuestión constitucional. IIEJI, 1967. Pág. 25.

\*\*\* Op. cit. IIEJI. Pág. 25.

#### 4º—LA CUESTION CONSTITUCIONAL EN COSTA RICA.

La cuestión constitucional en Costa Rica y con relación a su participación en el Mercado Común Centroamericano se plantea con las siguientes notas características:

La Constitución vigente promulgada a fines de 1949 contiene criterios de soberanía de corte absoluto y tradicional. El artículo 7 incluso dispone, antes de la reforma de 1968, que "ninguna autoridad puede celebrar pactos, tratados o convenios que se opongan a la soberanía e independencia de la República. Quien lo haga será juzgado por traición a la Patria". Además contiene disposiciones que prohíben a los poderes delegar funciones que le son propias.

En materia de relaciones internacionales se limita a establecer cuales son los órganos competentes para la suscripción, ratificación y ejecución de los tratados, pero no establece disposición alguna que norme el contenido o alcance de dichas competencias.

Ese silencio constitucional es tanto más significativo si examinamos la actuación internacional de Costa Rica en esos años.

Costa Rica es miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y del Pacto de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro. Los respectivos instrumentos constitutivos estaban vigentes para Costa Rica al promulgarse la Constitución. Luego en los años subsiguientes el país va tejiendo una verdadera red de tratados con las otras Repúblicas del Istmo hasta culminar en el Tratado General de Integración Económica al cual se adhirió el 23 de julio de 1962. En el instrumento correspondiente se expresa que "El Gobierno de la República de Costa Rica Convencido de que la integración económica entre los países centroamericanos constituye el medio más eficaz para impulsar el desarrollo futuro de la región y de cada uno de ellos, y para elevar el bienestar de sus pueblos;" ...

El marco constitucional vigente entonces no fue obstáculo para las actuaciones que dejamos mencionadas.

Consideramos que Costa Rica ha empleado las facultades inherentes a su condición soberana como instrumento eficaz para la mejor consecución del bien común de sus nacionales. Al hacerlo se ha comprometido al "ejercicio coincidente" de esas mismas facultades. Para ello, no creemos necesario e indispensable, que exista norma expresa en la Constitución, pues dicha facultad de ejercicio