

Aspectos Jurídicos



de las

Integraciones Económicas*

Dr. Alfredo Martínez Moreno.

Profesor de Derecho Internacional de la
Universidad de El Salvador

Uno de los aspectos más interesantes del estudio del derecho de gentes en la actualidad lo constituye el hecho de que —apartándose un poco de temas exclusivamente teóricos, aunque sin descuidar éstos cuando son de carácter fundamental— dicho examen se está concentrando primordialmente en el análisis de problemas atinentes de manera directa al ser humano, en su condición reconocida de sujeto de derecho internacional. En efecto, son los asuntos vinculados con la libertad, seguridad y bienestar de la humanidad los que tienen primacía en los estudios jurídicos internacionales, asuntos relacionados con los derechos inalienables del hombre, con la seguridad de los habitantes de la tierra ante la aparición y desarrollo de armas tremendamente destructoras, y con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, como paso previo al logro de la codiciada paz perpetua.

Ahora ya no es posible encarar el examen de ningún problema de carácter internacional, el del mar libre, por ejemplo, con la mentalidad del gran Grocio, quien se preocupaba principalmente de los intereses de la marina mercante holandesa. Ahora debe abordarse dicho problema a la luz de los intereses superiores de la humanidad. Así se ha llegado a condenar cualquier abuso del mismo, como los experimentos con bombas atómicas en el centro de las inmensidades oceánicas, por los peligros que pueden implicar para la salud

* (Ponencia presentada al 5º Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Santiago de Compostela, 3-12 octubre, 1966)

de los hombres y por la merma sustancial de recursos ictiológicos y naturales que podrían mejorar el régimen alimenticio y, en general, la condición de la humanidad.

La verdad de este aserto se puede comprobar al analizar los años inmediatamente posteriores a la última guerra mundial, en los cuales los esfuerzos de dirigentes políticos e internacionalistas se dedicaron de preferencia, junto a la búsqueda constante de una paz permanente —tema medular de ahora y de siempre— a estudiar los alcances del principio de la libre determinación de los pueblos. El reconocimiento de los derechos de estos al gobierno propio o a la independencia, fruto en parte de la benemérita labor de administración fiduciaria de las Naciones Unidas, pero sobre todo de la conciencia casi universal de que no debe denegarse al ser humano el goce de la auténtica libertad, fue el tema obligado de estudio de la post-guerra. Luego vinieron los años cincuentas, que nos atreveríamos en llamar “la década de los derechos humanos”, por el énfasis que se puso en hacer realidad las libertades fundamentales del hombre, asunto que siendo de rancia ralgambre clásica, todavía perdura como de interés palpitante en el pensamiento de los internacionalistas de la hora presente. Al actual decenio también podría adjudicársele un nombre representativo: “la década de la integración económica”, ya que la materia que acaso ha llamado la atención en mayor medida de los estudiosos del momento lo constituye el examen de los movimientos de asociación económica que han surgido, por imperativos de la historia y de las realidades del mundo, en varias regiones del orbe. Parece vislumbrarse que los próximos años, los setentas, tal vez lleguen a configurar la “década del derecho cósmico”, porque los adelantos técnicos en el campo interespecial auguran el nacimiento de problemas jurídicos insospechados, pero es interesante recalcar que, en los primeros planteamientos que al respecto se han hecho, se ha reconocido la prioridad de los derechos de la comunidad internacional al aprovechamiento y uso de los espacios y territorios ultraterrestres sobre los intereses particulares de las potencias que se encuentran en lucha titánica por ganar la carrera a la luna. El énfasis continuará, pues, en las implicaciones favorables o desfavorables a la humanidad en pleno que tengan las investigaciones en el espacio sideral.

Uno de los temas del momento es, pues, sin duda, el estudio de la problemática y alcances, en el campo jurídico, de esos movimientos de libre comercio, unión aduanera, mercado común, y aún unión económica, pasos progresivos en la integración económica total y en la formación de uniones políticas de Estados, y en última instancia, en la consolidación del principio de raíz esencialmente cristiana y vitoriana de la solidaridad del género humano.

Es un axioma, y en cierto sentido, un lugar común, afirmar que el mundo cada día se hace más chico. Pero el hecho comprobado es que, al amparo de las crecientes facilidades de las comunicaciones de toda índole, los Estados buscan el progreso mediante el establecimiento de regímenes de libertad absoluta de comercio, a base de la supresión de barreras aduaneras y la concesión de tratamientos especialísimos de favor a los Estados miembros; la formación de mercados comunes más amplios, que permitan el desarrollo industrial y la tecnificación de la agricultura, reduciendo costos y ofreciendo mayor ocu-

pación; la celebración de tratados de unión aduanera, con tarifas arancelarias comunes para el exterior y la distribución equitativa y conveniente de las rentas provenientes de los gravámenes uniformes a la importación; y, en fin con la tendencia a crear uniones económicas y monetarias que afiancen los vínculos entre sus miembros a un grado que permita, en el futuro, la creación de Estados compuestos que aseguren tanto el mantenimiento de la paz entre ellos como un nivel de vida más digno y elevado a los habitantes de los mismos.

Son muchos los movimientos de esta índole, de mayor o menor grado de desarrollo, que existen en la actualidad en diversas regiones (1). Algunos son de alcances limitados, pero de proyecciones amplias como el reciente acuerdo para crear una Zona de Libre Comercio entre Irlanda y Gran Bretaña. Otros son de logros tan vastos que han superado los mayores cálculos optimistas que sobre sus resultados se habían previsto, como la Comunidad Económica Europea y el Movimiento de Integración Económica Centroamericana (2). Unos todavía se encuentran en la etapa de tanteos y dudas, pero que, al ser vencidos los obstáculos que ahora existen, indiscutiblemente han de conducir a un incremento general del comercio entre sus miembros, con la consiguiente elevación en el índice del crecimiento nacional y del ingreso per-cápita de sus habitantes, como es el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Otros están a punto de tomar decisiones importantes para su mejor desenvolvimiento, como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), bajo el liderazgo del Reino Unido, conocida también como el Grupo de los Siete o EFTA, y como el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECOM), del cual forman parte la Unión Soviética y varios de los Estados de la Europa Oriental, y que sufre una aparente crisis interna grave, que posiblemente dará lugar a reformas convenientes para su desarrollo. Finalmente, hay movimientos incipientes de integración económica, como el de la Asociación de Estados Africanos y Malgache, los que al consolidar sus instituciones políticas, afectadas en la actualidad por las circunstancias lógicas de una etapa de infancia en la vida independiente de sus miembros, sin duda han de conseguir logros sustanciales en el campo económico. No debe olvidarse, por otra parte, que la Comunidad Británica de Naciones, por ejemplo, constituye un complejo y especial sistema de integración económica, y que también los Estados Unidos de América para el caso, es un auténtico mercado común en un Estado Federal (3).

Cada uno de estos movimientos o sistemas regionales presenta características propias y especiales, lo cual hace verdaderamente difícil, y acaso imposible, al analizar y comparar sus aspectos jurídicos principales, llegar a conclusiones de carácter general. Los dos ordenamientos de integración económica que, dentro de la relatividad de sus campos de acción, han logrado los

- (1) En el siglo pasado hubo ejemplos de uniones aduaneras, como la de los Estados alemanes (Prusia, y los dos Hesse, por una parte, y de Baviera y Württemberg, por otra). Ver "Recueil des Cours" Tomo 3. Pág. 213.
- (2) Según datos proporcionados por el Departamento de Integración Económica del Ministerio de Economía de El Salvador, el incremento del comercio intracentroamericano fue de 30 millones en 1960 a 140 millones de pesos centroamericanos en 1965. (El peso centroamericano, para fines comparativos, se estima equivalente al dólar de los Estados Unidos de América).
- (3) Hay otros movimientos regionales de integración. Ver J. D. Bela Balassa "Teoría de la Integración Económica" Págs. 3 y sig. UTEHA. México. Dell Sidney. "Bloques de Comercio y Mercados Comunes" Fondo de Cultura Económica. Págs. 219 y sig. México-Buenos Aires.

mayores avances: el de las tres comunidades europeas (Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM) y el de Integración Económica Centroamericana, tienen peculiaridades específicas y aun distintas. Por ello no es posible, para el caso, estudiar con el mismo lente los aspectos jurídicos relevantes de las Comunidades Europeas, que han alcanzado un índice elevadísimo de progreso en el campo institucional y que contienen órganos "supranacionales" (Consejo, Parlamento, Corte de Justicia, etc.), con los problemas jurídicos del movimiento centroamericano, sumamente atrasado en el ámbito de las instituciones. Pero en cambio, tampoco es posible comparar los logros de uno y otro bloques económicos regionales en los campos de la libertad de comercio y de la unificación arancelaria, base esta última de una auténtica unión aduanera, pues en estos terrenos los países de Centro América han llegado a superar todos los avances conocidos, ya que en la actualidad más del noventa y nueve por ciento de los productos naturales y manufacturados originarios de los cinco Estados de la región, y a corto plazo, la totalidad de dichos artículos o mercancías, gozarán de plena libertad de comercio, en tanto que en Europa todavía se discute, y ni siquiera se vislumbra una solución adecuada al mismo, el problema de la libre circulación de algunos de los productos agrícolas básicos del área. Lo mismo puede decirse en cuanto a la adopción de una tarifa arancelaria uniforme, que en Centro América ya ha llegado a abarcar más del noventa y siete por ciento de todos los rubros de importación, y la cual sigue depurándose y perfeccionándose constantemente (4)

Las profundas diferencias estructurales de los distintos sistemas de asociación económica, además de su mayor o menor grado de desarrollo, pues no es lo mismo un área de libre comercio limitado que un auténtico mercado común, ni por supuesto que una unión económica, se originan también en la forma de creación de cada uno de ellos. No puede ser lo mismo un movimiento, como el de las comunidades europeas, establecido conforme a un Tratado básico, el de Roma de 1957, en el que desde el principio se consignaron las facultades y funcionamiento de sus órganos, y que constituye la esencia de su fundamento constitucional, que otro sistema integracionista, como el centroamericano, que surgió poco a poco, en progresión ascendente, mediante la firma primeramente de simples convenios bilaterales hasta llegar al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, o sea, que en tanto en el primero de esos movimientos desde su origen se conocieron los alcances jurídicos y económicos del mismo, en el otro, tanto su estructura como sus proyecciones se han ido fortaleciendo paulatinamente. Tampoco puede haber similitud entre unos procesos que cuentan con órganos supranacionales y otros, la mayoría, que carecen de ellos.

La complejidad de los problemas derivados de los distintos movimientos de integración económica, pues, y las diferencias sustanciales que tienen sus basamentos constitucionales, hacen difícil estudiar en general los aspectos jurídicos de dichas integraciones económicas, que es el tema de esta ponencia.

(4) Ver informe de la Secretaría General del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en relación a Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Económica (Miami, agosto 1964) Pág. 14. Asimismo "Informe sobre los Avances del Programa de Integración Económica Centroamericana" Diciembre 1964-enero 1966) SIECA. Enero/1966. Rev. Pág. 11.

En ningún campo como en éste se hace necesario el manto armonizador del derecho comparado, y por ello son dignos de los esfuerzos de las academias e institutos de derecho internacional por ahondar, en base comparativa, en los variados y a veces contradictorios aspectos de los distintos mecanismos jurídicos de las integraciones económicas existentes.

Abarcar la totalidad de los problemas jurídicos e institucionales de los diversos sistemas de asociación económica sería objeto de uno o varios tratados, una empresa muy superior a nuestros conocimientos y posibilidades. De allí que, conscientes de dichas limitaciones, nos dedicaremos a estudiar algunos pocos puntos de su problemática jurídica, que sin ser acaso los de mayor importancia, sí presentan algún interés a los profesores y estudiosos del derecho internacional.

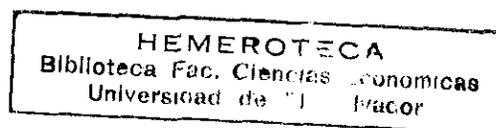
I

Uno de los puntos que han despertado mayor interés en el estudio de dicha materia es el de la existencia o no, como rama jurídica autónoma, del llamado "derecho comunitario" o "derecho de la integración", y el no menos importante tema de la relación jerárquica entre dicho derecho y el derecho interno, incluyendo naturalmente en éste al derecho constitucional de los Estados miembros.

Hace algún tiempo, uno de los problemas que originaban mayor discusión entre los internacionalistas era el suscitado por Tiepel, en su célebre tratado "Völkerrecht und Landesrecht", de que el derecho internacional y el derecho interno forman parte de dos sistemas jurídicos distintos e independientes entre sí, y que por consiguiente, para que un tratado celebrado conforme a las reglas del derecho de gentes pudiera tener efectividad dentro de un Estado, se requería que las normas jurídicas del tratado fueran "transformadas" en derecho interno, mediante la actividad de los órganos de dicho Estado. La tesis "dualista" del juriconsulto alemán ha sido casi generalmente abandonada, y dentro del respeto intelectual que subsiste por las ideas de Tiepel, priva ahora la tesis "monista", como criterio mayoritario, o sea, que ambos derechos configuran un sólo sistema jurídico. Las Constituciones Políticas de numerosos Estados así lo consignan expresamente (5).

Pero si bien aquel problema ya casi no se discute, sino en el ámbito docente, como punto del programa de estudios, en cambio sí se mantiene en boga el tema conexo de determinar si las normas del derecho internacional tienen primacía, en caso de conflicto, sobre las del derecho nacional sobre todo cuando éstas tienen rango constitucional. Esta discusión, naturalmente, ha tomado auge en los últimos tiempos, al sostenerse la existencia de un derecho novísimo, el comunitario o de integración, pues ahora se hace necesario dilucidar la prevalencia jerárquica de esta pretendida rama jurídica sobre las normas del derecho de los Estados miembros o asociados de la comunidad.

(5) Jimenez de Arechaga, Eduardo. Curso de Derecho Internacional Público. Tomo I. Páginas 181 y sig. Centro Estudiantes de Derecho 1959. Montevideo. Erades L. "International Law, European Community Law and Municipal Law of Member States. The International and Comparative Law Quarterly. Enero 1966. Volumen 15. Parte I. Páginas 122 y sig.



Antes de penetrar al estudio de la superioridad o primacía de uno u otro derecho, estimo que conviene abordar el tema de la existencia o no, como auténtica y autónoma rama jurídica, del mencionado derecho comunitario. El punto es fundamental, pues como se ha dicho anteriormente, la idea de que los Estados deben integrar sus economías, por medios jurídicos, especialmente mediante la suscripción de convenios, para lograr una verdadera superación nacional y regional, es la idea básica de la hora presente en el plano internacional. De ahí que los juristas que han dedicado sus esfuerzos generosos al estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas se inclinan, en su mayoría, por considerar que no sólo existe el derecho comunitario como sistema jurídico autónomo, sino que es imprescindible que tal autonomía sea reconocida para que puedan realizarse los nobles objetivos de tales asociaciones económicas.

Ha habido, por ejemplo, quienes sostienen que la autonomía del derecho de integración debe ser reconocida, para que el nuevo derecho pueda desempeñar su cometido sin las debilidades de pertenecer a una rama jurídica, como el derecho internacional, que se encuentra "en proceso de formación", agregando que aquel conjunto de normas tiene, como en el caso concreto de las comunidades europeas, más claramente definido el elemento de "coercibilidad", que a veces —se arguye— falta en el derecho de gentes.

Asimismo ha surgido últimamente una escuela, con Catalano a la cabeza, que pretende demostrar que los procesos de integración económica han originado obviamente un nuevo derecho, a veces revolucionario, al cual no se puede negar en forma alguna autonomía plena dentro del conjunto de las diversas disciplinas jurídicas. En su magistral obra "Manuel de Droit des Communautés Européennes", el jurista italiano afirma que aun cuando existen lazos e interferencias con el derecho internacional, el derecho comunitario tiene vínculos acaso más acentuados con el orden jurídico interno de los Estados miembros de una comunidad, puesto que "las normas comunitarias en su conjunto tienen una incidencia profunda sobre éste, del cual constituyen al mismo tiempo la modificación y el complemento". Basándose en opiniones anteriores de otros tratadistas, como Rocco, quien aboga por la independencia del derecho mercantil del tradicional derecho civil, agrega que "la autonomía científica puede ser comprobada, no tanto en razón del elemento técnico de la materia, sino principalmente en base de la amplitud y organización del conjunto de sus normas, de la existencia de principios propios que la gobiernan, y de los métodos de examen relacionados al contenido especial sustancial de la norma" (6).

Después de hacer uno de los más exhaustivos y profundos estudios de las comunidades europeas, concluye Catalano afirmando que éstas no se pueden comparar ni a los verdaderos Estados federales ni tampoco a las uniones internacionales, y que, por lo tanto, se colige que los tratados que instituyeron dichas comunidades sobrepasan el dominio del orden jurídico internacional, y configuran un derecho nuevo, distinto del derecho internacional clásico (7).

(6) Catalano, Nicola. Manuel de Droit des Communautés Européennes. Págs. 1 y 2. Dalloz et Sirey, Paris.

(7) Catalano, Nicola. Ibid. Pág. 628.

El Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Comunidad Económica Europea, Walter Hallstein, es otro de los abanderados de esta tesis, y afirma que el Tratado de Roma, que creó dicha Comunidad, "ha hecho nacer un orden jurídico autónomo", que "no se limita a normas destinadas a asegurar el buen funcionamiento del Mercado Común, sino que garantiza al mismo tiempo, como todo verdadero orden jurídico, la conformidad a la ley de los actos de las instituciones y la protección jurídica de lo que está sometido a esas normas". El mencionado estadista indica que el derecho comunitario no es un derecho estatal, y que, por otra parte, difiere también del derecho de gentes tradicional. "El derecho internacional público clásico tiene por objeto las relaciones entre los Estados y los otros sujetos del derecho internacional", en tanto que "el derecho comunitario europeo, como "derecho común" que es, se aplica directamente en favor o en contra de cada ciudadano de los Estados miembros", pues al constituir la Comunidad, dichos Estados "han restringido su soberanía y creado una entidad jurídica autónoma que se impone a sus ciudadanos y a ellos mismos" (8).

En Centro América, un joven jurista, el doctor Ricardo González Camacho, también se ha plegado a la corriente que sostiene la existencia autónoma del derecho de integración, y en un enjundioso estudio presentado a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) expone: "El postulado principal de esta tesis consiste en afirmar que con el advenimiento del Programa de Integración Económica y la formación de su Mercado Común, se está creando en Centro América un conjunto de normas jurídicas, cuya aplicación e interpretación rebasan los límites del derecho interno y no encajan exactamente en el derecho internacional tradicional. Se trata de un derecho nuevo que, si el término no se prestara a confusiones, podríamos llamar "regional", pero que es preferible denominar "Derecho de la Integración" o "Derecho de la Comunidad". Una de estas normas (que no se conforman con los principios tradicionales del derecho internacional y que es comunitaria) es aquella que confiere competencia a la Corte de Justicia de la Comunidad (Europea) para dirimir conflictos a instancias de personas naturales o jurídicas, las que no siendo sujetos de derecho internacional, pueden recurrir a tribunales no nacionales, cuyas sentencias tienen fuerza obligatoria en los territorios de los países miembros. Otro ejemplo lo constituye el Derecho de la Comunidad Británica de Naciones, de conformidad con el cual, ciertas decisiones judiciales dictadas en Estados tan independientes como Australia y Nueva Zelanda, pueden ser objeto de ulterior examen por cuerpos colegiados británicos (Privy Council)". Continúa diciendo el mencionado jurista salvadoreño que "los principios hasta hoy conocidos de derecho internacional resultan insuficientes al tratar de aplicarlos a federaciones o comunidades" (como las existentes en la actualidad), y concluye citando el Artículo XXIV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, en el que se declara que el espíritu que anima a las Partes Contratantes al suscribir dicho Tratado "es el de un mayor acercamiento como Estados de Centro América regidos en la actualidad por los principios especiales del Derecho Público Centroamericano".

(8) Hallstein, Walter. "La Comunidad Europea. Nuevo Orden Jurídico". Reproducido por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Washington, D. C. 1965.

Termina su interesante trabajo sosteniendo que ese Derecho Público Centroamericano, reconocido además en cuatro de las cinco Constituciones políticas de los Estados miembros, es el derecho comunitario de Centro América (9).

Asimismo el doctor Roberto Ramírez, distinguido catedrático hondureño, quien ha sido uno de los gestores del movimiento centroamericano de asociación económica, expresa: "Estamos frente a una revolución jurídica provocada por una transformación económica y social, y el jurista no debe olvidar que la creación de estas normas jurídicas debe ser formulada en vista de las nuevas instituciones económico-sociales, cuya estructura no es la misma que tuviera a la vista la dogmática clásica del Derecho. Estos nuevos hechos exigen un nuevo Derecho, y este es el Derecho de la Integración que exige una nueva dogmática que le imprima la dinámica de las instituciones económicas" (10).

Es obvio, pues, que la mayoría de las personas que han ahondado en el estudio de esta materia favorece la tesis de la autonomía del derecho comunitario. La regla, sin embargo, no es absoluta. Muchos internacionalistas, como Mónaco (11), la han refutado, y en Centro América misma, el propio Jefe del Departamento Legal de la SIECA, doctor Gautama Fonseca, ha expresado su opinión desfavorable a tal independencia científica, y en carta dirigida al ponente, ha expresado "que a nadie se le ha ocurrido afirmar hasta ahora que la existencia de una organización mundial como la ONU, o de movimientos regionales como la OEA, han dado origen a una disciplina jurídica nueva, distinta del Derecho Internacional Público", y que "así como la presencia de entidades internacionales que, a semejanza del Mercado Común Europeo, están dotadas de personalidad y voluntad propias, independientes de las de los Estados que forman parte de las mismas, no ha motivado el nacimiento de una nueva rama del Derecho, no se explica por qué este fenómeno sí se ha producido con motivo de la integración económica de los Seis. Además, la circunstancia de que se haya dotado de facultades supranacionales a los órganos comunitarios, no puede servir de base para arribar a esta última conclusión, puesto que otro tanto sucede con la ONU y la OEA" (12).

Los argumentos que se han esgrimido en defensa de la independencia del derecho comunitario no nos parecen lo suficientemente sólidos para justificar tal posición. Si acaso en el futuro, cuando se hayan efectivamente delimitado los campos de acción, si es que ello fuere posible, podría aceptarse la tesis de la autonomía. En efecto, hemos visto que hasta el momento muchas de las reglas que son válidas en cuanto al proceso de las comunidades europeas, no son aplicables en otros movimientos integracionistas. Para mantener aquella posición habría que estar convencidos de que las normas del llamado derecho de integración o comunitario deberían tener plena validez en todos los casos, pues de no ser así, llegaríamos al absurdo de afirmar que existen tantos derechos comunitarios como movimientos económicos de esa índole existan en el mundo, es decir, que perfectamente podría criticarse tal tesis con los mismos argumentos, tan conocidos, de que aun cuando haya ciertas peculiaridades en

(9) Anexo. Nota de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. SIECA/CE - XVII/77, 25 de agosto de 1965. Guatemala. Preparado por Ricardo González Camacho.

(10) Ramírez, Roberto. "La Integración Jurídica Centroamericana" Tegucigalpa. Junio de 1966. Instituto C. A. de Derecho Comparado.

(11) Mónaco, Ricardo. "Le istituzioni internazionali di cooperazione europea" Milan. 1965.

(12) Carta personal dirigida al autor por el Dr. Gautama Fonseca. Guatemala, 30 de mayo de 1966.

algunas instituciones y costumbres regionales, no por ello debe concluirse que existen derechos internacionales particulares, sino que el derecho de gentes es único y universal.

Por otra parte, el hecho de que hayan surgido nuevas y revolucionarias normas jurídicas en un campo de desarrollo reciente, como el de los procesos de integración, no justifica la creación de una ciencia aparte. Con la misma razón podría sostenerse, para el caso, que los estudios para regular o controlar las pruebas atómicas y las armas modernas, campo de estudio novísimo originado en el progreso técnico de la física nuclear y la balística, debe también constituir una rama separada del derecho internacional: el derecho del desarme, o algo parecido.

No compartimos, además, el respetable criterio del doctor González Camacho en cuanto a los ejemplos que cita en su estudio para demostrar que ciertas normas comunitarias no se conforman con los principios tradicionales y reconocidos del derecho internacional, ni tampoco la argumentación de Hallstein, quien para distinguir el orden comunitario del derecho internacional público, infiere que éste no se aplica a los individuos o ciudadanos de los Estados miembros. Nosotros consideramos que la corriente moderna más aceptable en cuanto a los sujetos de derecho internacional es aquella, encabezada en cierta forma por Georges Scelle, que afirma que el ser humano es el sujeto de derecho internacional por excelencia, lo cual ha sido perfectamente demostrado desde que el Estatuto de la Corte de Justicia Centroamericana, creada en 1907, permitió a los individuos demandar a los Estados, en la misma forma en que también reconocía la personalidad jurídica internacional del hombre el pacto constitutivo del Tribunal Internacional de Presas, firmado en la Segunda Conferencia de La Haya, también en el memorable año de 1907. Los ejemplos citados por el doctor González Camacho no sirven, en nuestra opinión, para justificar la existencia autónoma del derecho comunitario, sino únicamente para demostrar que las personas naturales o jurídicas pueden ser, y en realidad son, sujetos del derecho de gentes.

El reconocimiento de la personalidad jurídica internacional del ser humano, que había sido negada por la propia Subcomisión de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional de la extinta Sociedad de las Naciones, en el informe preparado por el ilustre jurista salvadoreño Gustavo Guerrero (Informe Guerrero), al expresar que “el individuo no es un sujeto de derecho internacional, y (que) la violación de una norma del derecho internacional no supone para él ninguna responsabilidad internacional — ya que es incapaz de cometer un delito contra ese derecho”, ha sido rotundamente contestada, con numerosas citas doctrinarias y de la jurisprudencia, por García Amador, quien afirma que “la premisa de que partía el informe no es consistente, desde el punto de vista del sujeto destinatario de las obligaciones internacionales, ni siquiera con el Derecho Internacional tradicional, dentro del cual la piratería, así como los llamados “delitos contra la guerra”, han constituido actos punibles que solamente pueden perpetrar los individuos”, y que “en el derecho contemporáneo, la situación ya no ofrece dudas de ningún género — pues las obligaciones de carácter penal no sólo pueden tener por

sujeto al individuo, sino que, según una orientación reciente, es el único sujeto o destinatario de las normas que las imponen" (13).

No hay duda, finalmente, de que los países centroamericanos tienen lazos estrechísimos de carácter histórico, racial, geográfico, de lenguaje y de aspiraciones comunes que los convierte en una verdadera nación, y que en la afinidad tan íntima que los une han llegado aun a modificar algunos conceptos jurídicos clásicos, como por ejemplo el de la definición de cabotaje, que desde la firma del Tratado General de Paz y Amistad por los cinco Estados del área, en la ciudad de Washington en 1907, confirmada en diversos otros instrumentos regionales, ha dejado de ser el comercio de naves a través de las costas de un solo país, para abarcar el comercio ejercido por todo el litoral centroamericano (14). Pero de ello a concluir que el Derecho Público Centroamericano es algo distinto al que rige para otras zonas del mundo hay un trecho muy grande. Las normas jurídicas que se aplican a las relaciones entre los Estados centroamericanos, si bien especiales en muchos aspectos, por los vínculos estrechos que hemos señalado, no pueden constituir una rama distinta y autónoma, sino que solamente señalan el hecho evidente de tales lazos, que hacen posible el desarrollo y consolidación del proceso integracionista entre ellos.

En cuanto a la tesis de Ramírez, en la que reconocemos validez plena, excepto en el aspecto de apovar la autonomía del derecho de integración, estimamos que él mismo, en el desenvolvimiento de su interesante tesis, llega a conclusiones que la hacen nugatoria, pues en su exposición indica que "donde el Derecho de la Integración y el Desarrollo Económico ha culminado con mayor perfección es en el Derecho Bancario y donde se ha logrado un mayor acierto y un sistema más perfecto que en los otros órdenes. Lo mismo podemos decir del Derecho Aduanero", o sea, que el propio expositor sostiene que las normas pertenecen a otros órdenes jurídicos distintos, como los derechos bancario y aduanero, y que, por lo tanto, las reglas comunitarias no tienen verdadera autonomía científica.

El argumento de Catalano de que no pudiéndose asimilar la estructura jurídica de las comunidades económicas a los sistemas federales ni a las uniones internacionales de Estados, por tener diferencias sustanciales con ellas, no nos parece relevante, pues en el derecho internacional son conocidos ciertos tipos "sui-generis" de Estados compuestos, como por ejemplo la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, que no puede encuadrarse en ninguna de las formas reconocidas de aquéllos, sin que por ello se alegue que el estudio de éstos trasciende el dominio del derecho internacional y forma parte de una rama jurídica separada. Lo mismo se puede decir de la Comunidad Británica de Naciones, cuya estructura básica, además de especialísima, incluso ha sufrido en los últimos tiempos evoluciones sustanciales sobre todo con la independencia de antiguos dominios o territorios, que son ahora Estados plenamente soberanos, algunos de los cuales han adoptado, además, la forma

(13) García Amador, Francisco. "Principios de Derecho Internacional que rigen la Responsabilidad" Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1963. Págs. 57-59.

(14) Martínez Moreno, Alfredo. "La Conferencia de Washington de 1907 y la Corte de Justicia Centroamericana" Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. San Salvador, 1958. Págs. 10-11.

republicana de gobierno, lo que hace que el vínculo con la Corona Británica sea, si acaso, de carácter simbólico.

En conclusión, por lo menos en la actual etapa de desarrollo de los sistemas jurídicos de integración económica, no es posible reconocer la autonomía, como disciplina científica separada, del derecho comunitario.

Problema también medular en el estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas, como se ha dicho anteriormente, es el de esclarecer si las normas del derecho, entendiéndose éste ya sea como parte del derecho internacional o bien como verdadera disciplina jurídica independiente, privan o no sobre las normas del derecho interno de los Estados miembros de una comunidad.

La disputa científica sobre esa relación jerárquica, aun cuando sin referencia concreta al derecho de integración, es ya tradicional en la doctrina y la jurisprudencia internacionales. Traer a cuento dicha polémica, que es casi una "causa célebre" en los tratados de derecho internacional, lo considero innecesario. Bastaría con citar, entre las obras modernas de mérito, la magistral exposición de Jiménez de Arechaga en su "Curso de Derecho Internacional Público", para concluir que la superioridad jerárquica de las normas jurídicas internacionales sobre las derivadas de una ley interna de carácter secundario nos parece indiscutible e irrefutable (15).

El problema, naturalmente, se complica cuando la relación se establece entre principios o reglas del derecho de gentes y normas internas de estirpe constitucional, pues en el conflicto inciden una serie de factores complejísimo. Los países de América Latina, por ejemplo, continúan apegados a la tesis del llamado "constitucionalismo", y gran parte de sus Cartas Magnas, de manera expresa y categórica, declaran que sus disposiciones prevalecerán sobre cualquier tratado, ley secundaria, decreto o reglamento que las contravenga (16). Aun cuando son diversas las razones que fundamentan la posición latinoamericana, y entre ellas merece citarse la convicción general de que la máxima garantía de estabilidad política y de desarrollo económico y social la constituye el respeto absoluto a la ley suprema del Estado, constantemente alterada por revoluciones y por las ambiciones de algunos dirigentes políticos que ansian perpetuarse en el poder, consideramos que tal problema "quedaría definitivamente resuelto, en favor de la superioridad del derecho internacional, si tal primacía estuviera siempre encuadrada dentro del respeto a otro principio del derecho de gentes, que sin duda alguna es uno de los verdaderamente básicos y fundamentales: el de la igualdad jurídica de los Estados. La resistencia a aceptar la supremacía de la norma internacional estriba en la triste experiencia sufrida por algunos países débiles ante los abusos y arbitrariedades de los grandes y en el hecho de que todavía hay quienes sostienen —nada menos que estadistas de la talla intelectual y moral de Sir Winston Churchill— que tal igualdad jurídica no debe existir ni doctrinariamente, puesto que aquélla no existe en las relaciones políticas, militares o económicas (17).

(15) Jiménez de Arechaga, Eduardo. Op. cit. Págs. 209 y sig.

(16) Martínez Moreno, Alfredo. "Principios Básicos del Derecho Internacional" Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Tomo 2. Pág. 22.

(17) *Ibid.* Pág. 22

Este apego irrestricto a la tesis de la supremacía constitucional sin duda puede generar diferencias muy serias en las relaciones internacionales, ya que es de prever que un mismo asunto sometido a jueces nacionales e internacionales sería resuelto con criterio completamente distinto por uno u otro tribunal. Es ampliamente conocido el hecho de que la jurisprudencia internacional, tanto judicial como arbitral, ha favorecido la tesis de la primacía del derecho de gentes. Pastor Ridruejo, quien ha estudiado con hondura la jurisprudencia de las dos cortes mundiales, cita nueve sentencias en que directa o indirectamente se reconoce tal supremacía jerárquica (18). En el caso relativo a la Usina de Chorzow, la Corte Permanente de Justicia Internacional dijo: "Por otra parte, es un principio generalmente reconocido del Derecho de Gentes que, en las relaciones entre potencias contratantes de un tratado, las disposiciones de una ley interna no pueden prevalecer sobre las del tratado" (19). Y en el célebre "affaire" del tratamiento de las personas de nacionalidad, origen o lengua polacos en el territorio de Dantzig, sostuvo con claridad meridiana: "Se debe observar, sin embargo, que si por una parte, conforme a los principios generalmente admitidos, un Estado no puede respecto a otro Estado prevalecerse de las disposiciones constitucionales de este último, sino solamente del Derecho Internacional y de los compromisos internacionales válidamente contraídos, por otra parte inversamente, un Estado no puede invocar respecto a otro Estado su propia constitución para sustraerse a las obligaciones que le imponen el Derecho Internacional o los tratados en vigor. La aplicación de estos principios al caso de que se trata tiene como efecto el que cuestión del tratamiento de los nacionales polacos y de otras personas de origen o de lengua polaca debe ser resuelto exclusivamente sobre la base de las reglas del Derecho Internacional y de las disposiciones convencionales en vigor entre Polonia y Dantzig" (20).

La tesis concorde y constante de los tribunales internacionales de justicia en este sentido está también confirmada por los laudos arbitrales. Es conocido el fallo pronunciado por el Presidente Cleveland, de los Estados Unidos de América, en el problema limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua, que dio la razón al primero de dichos países al refutar la argumentación nicaragüense de que el tratado celebrado entre ambos no era válido, por no haberse llenado todos los trámites que la Carta Magna de Nicaragua requería para su plena validez. En efecto, si bien el árbitro reconoció la tesis, por otra parte actualmente indiscutida, de que para determinar si un tratado es válido o no "es necesario referirse a la ley fundamental de ese Estado", por otra parte sostuvo, luego de analizar si en efecto se había incumplido alguno de los trámites requeridos por la Constitución de Nicaragua, que el tratado referido había sido correcta y legalmente celebrado y ratificado. Refiriéndose a este laudo, Jiménez de Aréchaga expresa. "de este pronunciamiento se extraen las siguientes conclusiones: que el Juez internacional es competente para analizar los procedimientos constitucionales de ratificación de tratados llevados a cabo en el seno de un Estado; para interpretar la Constitución de ese Estado e, incluso, para llegar a una conclusión contraria a aquélla a que arriban las autoridades de ese Estado con respecto a la interpretación de su propia Constitución,

(18) Pastor Ridruejo, José Antonio. "La Jurisprudencia del Tribunal Internacional de La Haya" Págs. 25 y sig. Estudio General de Navarra. 1962.

(19) Corte Permanente de Justicia Internacional. Serie A. Número 17. Pág. 29.

(20) Corte Permanente de Justicia Internacional. Serie A/B. número 44. Pág. 24.

todo lo cual confirma la relevancia internacional de los preceptos constitucionales sobre forma de celebración de tratados” Agrega el jurista uruguayo que en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, al aceptarse la tesis de que un tratado inconstitucional no es válido, se aclaró categóricamente que “es a una jurisdicción internacional a la que compete apreciar la validez de una ratificación” (21).

A nosotros nos parece completamente lógico que así sea —es decir, que el derecho de gentes tenga supremacía, siempre y cuando se respete al mismo tiempo el nobilísimo principio de la igualdad jurídica de los Estados, lo cual ocurre efectivamente en todos los procesos de integración económica— pues de no ser así, muy fácilmente un Estado podría desligarse de sus obligaciones con sólo reformar su Constitución Política, haciendo en consecuencia nugatorio el principio básico de “pacta sunt servanda” y colocándose realmente al margen del derecho.

La polémica suscitada, pues, sobre la relación jerárquica entre el derecho de gentes y el derecho interno lógicamente se ha proyectado, con el advenimiento de los movimientos de asociación económica, al de la superioridad de las normas comunitarias sobre el orden jurídico interno de los Estados.

Hallstein ha sido uno de los primeros en adherirse a la tesis de la prioridad del derecho de integración, exponiendo que “conforme con la voluntad de sus fundadores, la Comunidad debe ser una parte de la obra de edificación destinada a conducir a una federación”, por lo que estima lógico que “en el dominio de la competencia, su derecho debe prevalecer sobre el derecho nacional” La fundamentación de la tesis de Hallstein tiene tres premisas principales: a) el hecho evidente de que si se dejara la aplicación del derecho comunitario a la discreción del legislador nacional, el funcionamiento de la comunidad sería deficiente, y a veces, imposible; b) la voluntad de los Estados signatarios de fundar una comunidad indisoluble, fundiendo en sí irrevocablemente las economías de los miembros; y c) “el principio de que la *lex posterior derogat legi priori* no puede ser aplicado en las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho nacional sin forzar el sentido de una norma de conflicto en relación al tiempo y transformándolo en una regla de conflicto de rango y competencia (pues) la historia del derecho permite demostrar que este principio no se aplica más que a disposiciones de un mismo origen y ordenamiento” (22).

En fecha reciente, la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo presentó a éste un informe en el cual reconoce la prioridad del ordenamiento comunitario sobre el derecho particular de los miembros de la Comunidad Económica Europea. Dicho informe aparentemente ha sido “apoyado por los portavoces de los grupos políticos del Parlamento Europeo, o sea, (ha recibido) el espaldarazo político de los grandes movimientos de opinión pública que se encauzan a través de las tendencias socialistas, liberales y demócrata-cristianas representadas en el Parlamento” (23). Esto es importante para el

(21) Jimenez de Arechaga, Eduardo. Op. cit. Pág. 213.

(22) Hallstein. Op. cit. Págs. 270-273.

(23) Boletín de la Integración. Enero de 1966. Número 2. INTAL. Buenos Aires, Argentina.

futuro de los movimientos integracionistas, ya que a los pronunciamientos de la doctrina, a los fallos de la jurisprudencia internacional y a la tesis de grandes estadistas, como Hallstein, viene ahora a sumarse el apoyo de las principales corrientes políticas organizadas y la opinión pública de las asociaciones económicas, es decir, que ya existe convicción general de que los movimientos de integración, para su fortalecimiento y progreso, necesitan basarse en el derecho.

En el informe mencionado, el cimiento de la tesis de la primacía de las normas comunitarias se concreta en los siguientes puntos fundamentales: 1) compenetración del orden jurídico comunitario y del orden jurídico nacional, o sea "que el derecho de los tratados de Roma y de París y las normas dictadas en conformidad con ellos se insertan en el orden jurídico interno de los Estados miembros y por consiguiente se aplican directamente a los diversos sujetos del derecho sin que sea necesaria una disposición ulterior de orden nacional que así lo autorice", 2) modificación de los sistemas constitucionales nacionales por los tratados, mediante "una transferencia substancial de los poderes de los órganos internos constitucionales a los órganos comunitarios", lo cual "tiene una incidencia sobre los órganos jurídicos internos, ya que implica una subordinación de los órdenes constitucionales de los países miembros al orden comunitario", y 3) las normas de los tratados y las dictadas por las instituciones comunitarias no pueden ser derogadas por el derecho nacional ulterior, es decir, que "los Estados miembros no pueden dictar legislación que sea contraria a las normas de los tratados, ya que ello implicaría una violación de las obligaciones que los Estados han contraído de asegurar la ejecución de las decisiones y recomendaciones emanadas de las instituciones de la comunidad" (24).

Las conclusiones del mencionado informe las estimamos válidas para el movimiento formado por las tres comunidades europeas, pues si bien su Corte de Justicia, con sede en Luxemburgo, ha sido cuidadosa, por las limitaciones de su competencia, en declarar que el ordenamiento jurídico comunitario es completamente separado e independiente del ordenamiento nacional, y que "no puede aplicar en ningún caso las normas, aun constitucionales, de los Estados miembros" (25), por otro lado ha reconocido la hegemonía del derecho de integración en la ya famosa sentencia sobre el caso "Costa-Ente Nazionale Energia Elettrica" (26).

Pero en cambio, como lo dijimos arriba, el problema se complica cuando en las propias Constituciones de los Estados integrantes de un movimiento económico regional se declara, como en el caso de Centro América y de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que sus disposiciones no están subordinadas, sino que por el contrario, prevalecen siempre, sobre cualesquiera normas derivadas de tratados, leyes secundarias o reglamentos.

En este caso, tomando en cuenta que los procesos de integración regional conducen a la superación de los Estados miembros, generando un mayor

(24) *Ibid.* Págs. 1 y 2.

(25) Pellicer Valero Jesus Agustin. "El Recurso por Violación del Tratado en las Comunidades Europeas" Revista TEMIS. Número 18, Pág. 40. Zaragoza.

(26) Boletín de Integración. *Ibid.* Pág. 1.

desarrollo nacional y un mayor bienestar para sus habitantes, es decir, que dichos movimientos conducen a la realización de los propios y elevados fines del Estado, lo lógico sería que sus basamentos constitucionales se adaptaran a las necesidades de la comunidad económica. Naturalmente, el problema no es de fácil solución, pues al hecho de que muchos países, sobre todo los hispanoamericanos, adhieren firmemente a la tesis del "constitucionalismo" a que hemos hecho referencia con anterioridad, muchas de sus Cartas Magnas son de naturaleza esencialmente rígida, es decir, que los procedimientos para su reforma son muy complicados y largos (27). Pero si ya existe plena y firme conciencia de que para el desarrollo económico nacional es indispensable la integración progresiva de sus economías, lo procedente, lo lógico y aun lo patriótico, sería adaptar las disposiciones de la Ley Fundamental del Estado al sistema jurídico de la comunidad.

No hay duda de que ciertos artículos rígidos y estrictos de las Constituciones retrasan en la actualidad los procesos de integración, en mayor medida que la presión de los intereses creados de la región. Por ello consideramos digno de elogio el estudio de González Camacho a que hemos hecho referencia anteriormente, aun cuando disintiendo en un aspecto de su respetable criterio, pues tal trabajo, de gran penetración científica, persigue demostrar que, aun con las disposiciones constitucionales existentes, es posible facilitar inteligente y legalmente la ratificación de los nuevos instrumentos centroamericanos, que tienden a fortalecer y desarrollar el movimiento integracionista regional y que han estado sometidos a un lento proceso para que entren en vigor (28).

En conclusión, podemos sostener que tiene razón Kelsen al colocar, en la base de su célebre pirámide jerárquica de las normas jurídicas, a las derivadas del derecho internacional, y que al surgir el derecho comunitario, como parte integrante del derecho de gentes, en doctrina deben tener primacía al entrar en conflicto con las del derecho interno de los Estados.

II

Hace algún tiempo la prensa mundial publicó información sobre la fuerte oposición de la Unión Soviética al ingreso de Austria, en concepto de Estado asociado, al Mercado Común Europeo, o como miembro fundador de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por considerar que habiéndose comprometido aquel país a observar una neutralidad permanente, tal obligación le impedía formar parte de bloques económicos que posteriormente podrían convertirse en alianzas de tipo defensivo, y aun ofensivo.

Estimamos que el problema suscitado por la posición soviética en el caso de mérito, justifica el examen de los alcances jurídicos de la neutralidad perpetua a la luz de su incidencia en las integraciones económicas.

Existen en la actualidad tres formas básicas de neutralidad. En primer término, están los Estados propiamente neutrales, también conocidos como

(27) Antokoletz, Daniel. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Editorial La Facultad. Tomo I. Pág. 87. Buenos Aires, 1951. Castrillo Zeledón, Mario. "Estudio de las Constituciones de los Estados de Centroamérica y Panamá". SIECA. Est. Panamá D. T. 2. Guatemala.
(28) Ver nota (9)

de neutralidad accidental u ordinaria, que en presencia de un determinado conflicto bélico, declaran que se mantienen al margen de las hostilidades, observando en esa guerra concreta, el carácter de no beligerantes y adoptando una política de imparcialidad. Están también los Estados neutralistas, como la India, que sostienen que en la actual guerra fría que sufre el mundo no forman parte ni se han alineado en favor de ninguno de los dos grandes bloques en pugna, uno encabezado por los Estados Unidos de América, y otro, por la Unión Soviética. Son Estados que se hacen llamar a sí mismos Estados "no comprometidos" Y, finalmente, están los Estados neutralizados, los cuales han asumido, bien voluntariamente, o por imposición de terceros países, casi siempre mediante la firma de un instrumento internacional formal, la obligación solemne de no tomar parte ni entrar jamás a guerra alguna (29).

A esta última categoría pertenece indiscutiblemente Austria, la que al terminar la Segunda Guerra Mundial y para lograr que las potencias ocupantes de su territorio conviniere en celebrar el correspondiente tratado de paz, adoptó por decisión propia, unilateralmente, el régimen de Estado en neutralidad perpetua, el cual ha sido reconocido por un número inmenso de Estados. Austria expresó que asumía tal carácter, "con el fin de afirmar de un modo permanente su independencia frente al extranjero y la inviolabilidad de su territorio, y el interés de mantener la tranquilidad y el orden en el interior" (30).

Se ha dicho reiteradamente que la neutralidad es de linaje muy antiguo, pues su observancia era ya conocida y acatada por los griegos. En efecto, el historiador Tucídides se refirió al caso de los ciudadanos de la isla de Milo, que permanecieron neutrales durante la Guerra de Peloponeso (31). Asimismo se ha mantenido, con estricto apego a la verdad histórica, que el fenómeno de la neutralidad permanente es de nueva alcuña, pues únicamente se remonta al siglo diecinueve. Con la misma razón podemos afirmar que el concepto de "neutralismo" es de creación contemporánea, pues ha tenido por base la guerra fría de la hora presente.

Algunos autores han distinguido entre la neutralidad permanente o perpetua, por una parte, y la neutralización, por la otra. Rousseau, por ejemplo, considera que a diferencia de aquella, que es asumida por Estados en su integridad, ésta consiste en "un régimen aplicable a ciertos territorios o a ciertas partes de un Estado", (como ha ocurrido en los casos de Chablais y de Faucigny, en el de las Islas del Mar Jónico, el Estrecho de Magallanes, el Canal de Suez, etc.) (32). Sin embargo, para los fines de la presente exposición, llamaremos también neutralizados a los Estados que se encuentran permanentemente en neutralidad, como es el caso actual de Austria.

Los ejemplos más conocidos de tales Estados son los de Bélgica, Luxemburgo y Suiza, los que en determinadas épocas de su historia han asumido el estatuto de la neutralidad perpetua. Este último Estado todavía lo conserva.

(29) También se ha hablado de "neutralidad benévola", tesis defendida por El Salvador y Uruguay durante la Primera Guerra Mundial, pero que no estimamos relevante para los fines de esta ponencia.

(30) Rousseau, Charles. "Derecho Internacional Público" Ediciones Ariel. Barcelona. Pág. 143.

(31) Sefriades S. Recueil des Cours. Tomo 34. Pág. 328.

(32) Rousseau, Charles. Op. cit. Págs. 143-144.

En cierto sentido, también tiene el mismo carácter el Estado de la Ciudad del Vaticano, aun cuando a veces, por razones humanitarias, se ha apartado un tanto de él y ha ofrecido su mediación en disputas internacionales, como ocurrió en el caso de las Carolinas. Todo ello ha determinado a ciertos autores europeos a sostener que sólo en el Viejo Continente se han dado ejemplos de este tipo de Estados. La verdad es que en América, por lo menos en un caso, también ha existido una situación semejante. Así fue como, tomando en cuenta el hecho de que su territorio había servido como campo de batalla de varias guerras entre países centroamericanos, al reunirse en la ciudad de Washington, en 1907, la Conferencia de Plenipotenciarios de dichos Estados, Honduras declaró su neutralidad permanente y los otros Estados de la región se comprometieron a respetar y garantizar tal situación jurídica. El artículo 3 del Tratado General de Paz y Amistad suscrito entre ellos así lo reconoció formalmente (33).

Se ha sostenido que el "status" de la neutralidad permanente limita el ejercicio pleno de la soberanía, pero no hay duda de que ciertos Estados, por su situación geográfica de "país tapón" o por su debilidad militar, prefieren sufrir alguna restricción en su capacidad de auto-determinación y decisión, con el fin de garantizar la inviolabilidad de su territorio y la seguridad nacional.

La mayoría de los tratadistas están de acuerdo en que dicha condición jurídica especial entraña alguna restricción de soberanía. Whitton, por ejemplo, expresa que tal situación "importa una disminución de los derechos de soberanía e independencia de todos los signatarios, pero particularmente del Estado neutralizado" (34). Naturalmente, los Estados garantes también asumen ciertas obligaciones que limitan su facultad de plena decisión, como sería la de no poder invadir el territorio del Estado neutralizado. Otros autores, sin embargo, son de opinión de que no hay tal reducción de derechos soberanos, ya que el estatuto de la neutralidad perpetua se adquiere —según ellos— voluntariamente, con fundamento en la conveniencia nacional (35). Puede haber casos, sin embargo, en que el estatuto es impuesto por otros Estados. En las negociaciones para afianzar la paz en Laos, por ejemplo, se habló de colocar a ese reino bajo dicha condición jurídica, como una necesidad regional y básica para el mantenimiento de la paz en Asia.

¿Cuáles son, pues, esos elementos restrictivos de la soberanía? En primer término, la obligación de abstenerse totalmente de entrar en cualquier guerra, pero los compromisos abarcan una gama mayor de asuntos, como el de no suscribir pactos de alianza ofensiva y, en cierta forma, aun de alianza de defensa común. Como corolario de ellos, también las obligaciones de no permitir el paso por su territorio a fuerzas armadas de los beligerantes, de abstenerse de construir fortalezas o edificaciones militares, y aun la de no mantener ejércitos fuertes de tierra, mar o aire. Se ha llegado a sostener, asimismo, que el Estado neutralizado no puede instalar en su territorio industrias de carácter bélico, como la producción de municiones o armas, ni hacer uso de los medios

(33) Martínez Moreno, Alfredo. Op. cit. Págs. 9-10.

(34) Whitton, John B. Recueil des Cours. Tomo 17. Pág. 529.

(35) Seferiades S. Op. cit. Pág. 328.

coercitivos de solución de los conflictos, como el bloqueo o el boicot. Naturalmente, en base a que uno de los derechos esenciales de todo Estado es el de legítima defensa, no se puede negar en forma alguna al que se encuentra permanentemente en neutralidad la facultad de mantener cuerpos de seguridad o policía, y que disponga de medios eficaces de defensa. Suiza, para el caso, tiene un ejemplar sistema de servicio militar obligatorio de sus ciudadanos.

De la anterior exposición se puede concluir que la esencia de la neutralidad permanente consiste en una abstención absoluta en cuestiones militares o bélicas, es decir, en mantener ad-perpetuum la calidad de no beligerancia, pero de ello a sustentar el criterio de que un Estado neutralizado, como Austria, no pueda pertenecer a un movimiento de integración económica —como sostiene Rusia— sería negar a dicho Estado la posibilidad de lograr un eficaz desarrollo económico y social, y sería también negar, en síntesis, su derecho fundamental a la independencia, al logro del progreso nacional, y llegando al extremo, a su propia supervivencia. Sería colocar a dichos Estados en una condición de semi-soberanos, como los antiguos tributarios y vasallos, y acaso en peor situación que los protectorados.

La prueba de que en la conciencia internacional no priva el criterio de que los Estados neutralizados deben abstenerse totalmente de celebrar tratados de carácter económico, y aun en ciertos casos, de naturaleza política, la constituye el hecho de que a Suiza se le admitió al seno de la Sociedad de las Naciones, a pesar de que en el Pacto Constitutivo de dicha Organización existían disposiciones claras sobre la obligación de los Estados miembros de ayudar militar, económica y financieramente a un Estado que sufriera una agresión. Es cierto que a Suiza se le eximió de tal compromiso, porque evidentemente una obligación de esa índole afectaba en lo esencial la condición de neutralidad perpetua que la caracteriza, pero el hecho de que aquel país formara parte de un organismo de alcances tan vastos como la Sociedad de las Naciones demuestra que un Estado, en tal condición jurídica, es libre de pertenecer o no, si el interés nacional lo demanda, a organismos internacionales, y de suscribir acuerdos para incrementar su comercio y favorecer su desarrollo económico. Como se sabe, además, Austria es en la actualidad miembro de las Naciones Unidas.

De aceptarse la tesis soviética, habría que concluir que un Estado que tuviera neutralizada una parte de su territorio no podría tampoco formar parte de movimientos de asociación económica, puesto que sería ilógico que hubiera libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas en una parte de su territorio y no en otra, la neutralizada, a menos, naturalmente, que se colocaran barreras aduaneras a la entrada de dicha zona neutralizada o se resignaran los Estados a la existencia de un contrabando constante a través de la misma.

Los Estados neutralizados tienen sin duda alguna restricción de soberanía, pero únicamente en el hecho de no poder cambiar su condición de no beligerancia absoluta, pero no tienen en modo alguno el carácter de Estados semi-soberanos, con limitaciones para ejercer sus derechos fundamentales. Prueba de ello es que Suiza forma parte en la actualidad de la Asociación

Europea de Libre Comercio (AELC), con plenitud de derechos, es decir, como "full member" de ella. Lo mismo ocurre a la propia Austria, la que también integra, como miembro fundador a pesar de la oposición rusa, el Grupo de los Siete.

Por las razones expuestas, nos inclinamos a considerar que la posición soviética no tiene verdadero fundamento en el derecho, sino que es de base puramente política, y que una reiterada actitud en desconocer la facultad soberana de Austria de formar parte, por decisión espontánea, de un movimiento de integración económica, podría acaso constituir claramente lo que en derecho diplomático se denomina "un acto manifiesto"

III

Juzgamos procedente, en el estudio de algunos de los aspectos jurídicos de las comunidades económicas, abordar el tema relacionado con la conveniencia o no de que los movimientos integracionistas tengan, como uno de los órganos principales de su estructura constitucional, un cuerpo jurisdiccional que interprete y aplique las normas comunitarias.

Antes de penetrar al dintel del anterior problema, conviene mencionar el hecho de que el concepto de una soberanía absoluta, por una parte, y el temor de los entes nacionales de salir afectados en sus intereses vitales, por la otra, han sido factores de oposición sistemática a la nobilísima idea de crear tribunales permanentes e internacionales de justicia, que resuelvan las disputas entre miembros de la comunidad de naciones en base a los principios reconocidos del derecho de gentes. En efecto, si bien a través de todas las edades ha habido una serie de proyectos, algunos utópicos aunque admirables, para resolver pacíficamente los conflictos, el hecho real es que no fue sino a principios del presente siglo que las tentativas tuvieron realización concreta. Es sabido que habiendo fracasado el proyecto para constituir un tribunal internacional de presas, a pesar de haberse firmado por numerosísimos Estados el correspondiente convenio constitutivo, la idea no pudo cristalizar debido a la renuencia de algunos Estados poderosos a ceder a un organismo internacional la facultad jurisdiccional, considerando que los derechos e intereses nacionales no podrían dejarse al criterio de magistrados extranjeros (36). Tal fue la posición de los Estados Unidos de América al negarle la ratificación legal al referido convenio.

Sin embargo, ya hemos mencionado que fueron los Estados centroamericanos, los que tratando de establecer cimentos firmes para mantener la paz en la región, abrieron brecha en el campo de los tribunales internacionales de justicia, al crear la Corte de Justicia Centroamericana, que durante diez años memorables contribuyó, de manera eficaz, a consolidar la paz en el Istmo. Por ello hemos dicho en varias ocasiones, con auténtico orgullo patriótico, que el derecho de primogenitura en este campo corresponde indiscutiblemente a Centroamérica, pues con anterioridad los mayores logros de solución pacífica de las diferencias internacionales pertenecía a la respetable institución del arbitraje.

(36) Díaz Cisneros, César. "Derecho Internacional Público" Tomo II, Pág. 429. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires.

Pero el hecho es que para la creación posteriormente de las dos cortes mundiales, y luego para imponer el concepto de que éstas, para el cumplimiento fiel de su elevada misión, requieren de la aceptación general e irrestricta de su jurisdicción compulsiva u obligatoria, ha habido que romper paulatinamente las resistencias de los Estados, aferrados a una noción de soberanía plena, ya ampliamente superada. De allí que sea digno de admiración el esfuerzo de los estadistas europeos, al taladrar los diques de tan poderosa oposición, e incluir como uno de los órganos de las tres comunidades económicas, una corte de justicia. También es digno de esperanza en el plano de las relaciones interestatales el establecimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues en América, para el caso, hasta el momento todos los proyectos para crear un organismo judicial continental han fracasado rotundamente, pese a que estadistas de gran visión y juristas de noble pensamiento han insistido en la idea en casi todas las conferencias interamericanas.

A la resistencia secular de los Estados por conservar el fuero local, se ha agregado algunos argumentos de evidente fragilidad doctrinaria, como el de que la mayoría de los movimientos de integración económica todavía no han alcanzado el grado de madurez necesaria para hacer frente a las presiones de los intereses creados, que pudieran salir afectados por sentencias adversas, y el de que el mantenimiento de jueces en función permanente implica fuertes gastos al erario nacional.

El punto real, sin embargo, es que con excepción del ejemplar movimiento europeo, los otros ordenamientos integracionistas no contienen, en su estructura básica, un órgano judicial de carácter supranacional. Es cierto que hay procedimientos, más o menos eficaces, para resolver las diferencias entre los Estados miembros, pues se ha recargado en otros órganos, con funciones específicas propias, la adopción de medidas para el efecto, y existe, además, la posibilidad de someter el diferendo a decisión arbitral, pero el problema subsiste, sobre todo si tomamos en cuenta que los otros órganos, por ejemplo el Consejo Ejecutivo (a nivel de expertos) y el Consejo Económico (a nivel de Ministros de Economía), en el caso del Mercado Común Centroamericano, deciden sin la imparcialidad lógica que otorga la toga del magistrado, y a veces en base a razones de conveniencia o de política general, que hacen que el problema jurídico sea resuelto en forma de negociaciones y no con fundamento e inspiración en los rayos luminosos de la Diosa Temus.

También es cierto que en Centroamérica, para el caso, se ha contemplado la resurrección de un tribunal regional de justicia, pues la nueva Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) incluye un órgano de esa índole, pero ya se anticipa que su funcionamiento ha de ser a todas luces inoperante, pues el tribunal estará integrado por los Presidentes de las cinco cortes supremas nacionales, quienes evidentemente no dispondrán del tiempo suficiente para encarar las tareas regionales. Por otra parte, dicho cuerpo, que todavía no ha empezado a funcionar, difícilmente podría avocarse al estudio de los complejos e innumerables problemas económicos y mercantiles que se encuentran, a diario, en manos de los funcionarios gubernamentales de los Estados miembros, para su resolución.

Nosotros estimamos que no sólo para que haya un organismo que re-

suelva objetiva e imparcialmente la infinidad de problemas derivados de la integración de varias economías es necesario el establecimiento de un tribunal internacional de justicia, de carácter permanente, sino también para que a través de la jurisprudencia aquél vaya señalando los límites y los alcances de las normas comunitarias.

Por otra parte, es sabido que aun normas jurídicas que han recibido general aceptación, al aplicarse a casos concretos, plantean problemas difíciles, que sólo pueden ser resueltos por tribunales judiciales. Esto es una verdad tanto en el ámbito interno como en el internacional, y como dice Lissitzyn, las decisiones de esos cuerpos, "sean o no consideradas como precedentes legales obligatorios, sirven para clarificar el contenido y el alcance de las normas, y llegan a ser guías para la conducta futura" Además, como agrega el mismo autor, "el lenguaje legislativo (de los instrumentos o tratados) es necesariamente de carácter general, puesto que el legislador no puede predecir las contingencias futuras", lo cual justifica la existencia de organismos internacionales de justicia, sobre todo que éstos, en sus fallos, también coadyuvan al desarrollo del derecho internacional, "al exponer las deficiencias en las normas existentes, y por consiguiente, hacer evidente la necesidad de remedios legislativos" (37).

El anterior Secretario General de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Frank E. Figgures, al destacar los puntos relevantes de dicho movimiento, llama la atención sobre el hecho de que, por haber sido dominadas las negociaciones para la firma de la Convención de Estocolmo, en 1959, por "un deseo de simplicidad" al constituir el régimen estructural de la Asociación, se acordó no crear una corte. Es interesante traer a cuento aquí un punto medular de la exposición de Figgures: él indica que la mencionada Asociación vincula a un Estado poderoso, el Reino Unido, y a seis Estados pequeños (Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza) (38), y que las relaciones entre éstos y la potencia mayor dentro de un sistema como el de AELC pueden ser objeto de preocupación para los pequeños países, que acaso lleguen a temer, con base en la experiencia y en la realidad, que los beneficios mayores de una integración económica sean primordialmente para dicha potencia. Por lo tanto, siendo la mejor garantía de los Estados pequeños el cumplimiento fiel de lo pactado, la lógica indica que habría sido de conveniencia para éstos que se hubiese establecido un tribunal comunitario y permanente de justicia (39).

Consideramos que el argumento de Figgures, de fundamento sólido e irrefutable, es válido en todos los casos, pues aun en aquellos procesos integraciónistas de países de igual desarrollo, la máxima garantía la constituye el respeto a los principios del derecho internacional, y en particular, a las normas comunitarias estipuladas.

Todos estos factores sin duda los tomaron muy en cuenta los gestores del mercado común europeo y de las otras asociaciones conexas, al crear las

(37) Lissitzyn, Oliver J. "The International Court of Justice" Pág. 9. Carnegie Endowment of International Peace, 1951.

(38) Otro Estado pequeño, Finlandia, forma parte del sistema como Estado asociado.

(39) Figgures, Frank E. "Legal Aspects of the European Free Trade Association" The International and Comparative Law Quarterly, Octubre 1965. Volumen 14, Parte 4.

instituciones comunitarias. Al decir de Catalano, la característica de los Tratados de Roma y de París, que crearon las tres comunidades europeas, "es la de confiar la ejecución y aplicación de las disposiciones contraídas entre las Altas Partes Contratantes a órganos comunes independientes de los Gobiernos y de toda otra autoridad de los Estados miembros; de sustraer ciertas materias de la competencia de los Estados miembros para entregarlas a la competencia de las instituciones comunitarias; de atribuir a esas instituciones no solamente un poder de ejecución sino además un verdadero poder normativo, un poder de jurisdicción, un poder de iniciativa y de control político" (40).

Esa facultad normativa otorgada, entre otros órganos del sistema, a la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, es indubitablemente un poder que no sólo ha de servir para interpretar y aplicar el derecho comunitario y para controlar la legalidad de los actos normativos y administrativos de las tres comunidades y de los propios Estados miembros, dentro de lo establecido por los tratados básicos (41), sino también para impulsar el desarrollo del derecho de integración, y por ende, del derecho internacional.

Los otros movimientos de asociación económica, al carecer de una corte de justicia, no sólo encuentran obstáculos para la solución adecuada de los constantes y difíciles conflictos que se les presentan a los Estados miembros, sino que dejan, en cierto sentido, sin suficientes garantías a las empresas o individuos de la comunidad en el ejercicio de sus derechos de libre intercambio o circulación ante cualquier medida arbitraria de uno de aquellos Estados.

Citémos un ejemplo: dentro del engranaje jurídico regional centroamericano, existe un tratado, conocido como Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que tiende a promover en el área el establecimiento de industrias nuevas, de gran envergadura, cuya capacidad mínima de producción para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas, requiere el acceso a la totalidad o gran parte del mercado centroamericano. A la primera de dichas industrias grandes y nuevas que se establecen se les otorga un tratamiento especial y libertad absoluta de comercio, en tanto que a otras similares que se instalen luego, se les aplica una tarifa arancelaria elevada, común y decreciente en varios años. La idea es la de estimular la inversión regional en plantas de mayor capacidad que las existentes, que suplan la demanda de los cinco países, y que incrementen sustancialmente el desarrollo industrial de la zona, respetando, por otra parte, los principios que en los cinco países prohíben los monopolios. Supongamos, pues, que una fábrica de celulosa y papel se establece en uno de los países, con inversiones cuantiosas y proyecciones de cubrir el mercado regional, y que, previos los requisitos mencionados en el Convenio referido, es calificada como "industria regional de integración". Dicha industria, naturalmente, deberá gozar de libre comercio, es decir, de exención absoluta de gravámenes a la importación en los otros cuatro Estados miembros. Pero supongamos que uno de éstos, con el fin de promover otra industria similar en su territorio, arbitrariamente decide gravar con un impuesto aduanero alto a los productos

(40) Catalano, Nicola. Op. cit. Págs. 16 y 17.

(41) Ibid. Págs. 64 y sig.

de la primera planta establecida en la zona centroamericana, en violación evidente del Convenio. ¿A qué organismo debe recurrir el Estado afectado por la medida ilegal y discriminatoria del otro? Lógicamente, el problema llegaría a conocimiento del Consejo Ejecutivo, o del Consejo Económico, en segunda instancia, y la Secretaría, encargada de velar por la correcta aplicación del Tratado, también probablemente intervendría en encontrar arreglo a la cuestión. Finalmente, podrían recurrir a lo dispuesto por el Artículo XXVI del Tratado General de Integración, que dice: "Si no pudiesen ponerse de acuerdo, solucionarán la controversia por arbitraje" Pero el conflicto, como se ha dicho anteriormente, probablemente sería resuelto a base de negociaciones "de toma y daca" entre los Gobiernos, sin que la empresa afectada directamente por la medida arbitraria tenga expedito el recurso al procedimiento judicial, como en Europa, para hacer valer sus derechos. Por ello Bebr ha afirmado que la verdadera finalidad del tribunal europeo es doble: "asegurar la legalidad y constitucionalidad de la administración de las comunidades y de su cuasi-legislación, y proteger los intereses de las partes" (42).

El ejemplo mencionado arriba es uno de los millares que podrían citarse para demostrar la necesidad de un cuerpo judicial en el ordenamiento institucional de integración.

A lo anterior hay que agregar que en los tratados e instrumentos en que se fundamenta un movimiento comunitario, hay una serie de conceptos que requieren interpretación constante. ¿Qué se entiende, por ejemplo, por frases como las siguientes: "en condiciones adecuadas", "productos originarios", "régimenes especiales transitorios de excepción", "en condiciones de monopolio a precios artificialmente bajos", "equiparación razonable de las leyes", etc.? Algunas de tales nociones, si bien son de uso corriente o están definidas en los propios documentos, requieren a veces de medidas de hermenéutica jurídica enfocadas imparcialmente, para su correcta aclaración.

Tomemos para el caso lo dispuesto por el Artículo IX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que dice textualmente: "Los Gobiernos de los Estados signatarios no otorgarán exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas"

Supongamos que una fábrica de cajas de cartón, establecida verbigracia en El Salvador, necesita papel "kraft" como materia prima para la producción de sus artículos. Busca en los otros países del área tal material y encuentra que en uno de ellos se produce el mencionado papel, pero a precios altos, de calidades distintas a las que requiere, y en cantidades y formas de suministro deficientes. Recurre entonces a adquirir la materia prima fuera de Centroamérica, lo cual genera una protesta de la otra empresa centroamericana, que exige la aplicación, por parte del Gobierno salvadoreño, del mencionado Artículo IX, es decir que aquélla no goce de exenciones o beneficios fiscales. Comienza luego una disputa, de empresa a empresa, y más tarde de

(42) Tanames, Ramon. "Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo" Iber-Amer, S. A. Madrid. Págs. 133 y 134.

gobierno a gobierno, para dilucidar qué se entiende por “condiciones adecuadas” Cada Gobierno, es de presumir, se inclinará a apoyar la tesis de la compañía de su nacionalidad, lo cual es conveniente, y hasta absurdo. Es claro que, con gran sentido de responsabilidad, la Secretaría Permanente del Tratado (SIECA) y los órganos del sistema han dado reglas para definir lo que debe entenderse por “condiciones adecuadas”, es decir, que debe haber precio competitivo, buena calidad y suficiente capacidad de producción para suplir la demanda centroamericana, pero aún estas reglas aclaratorias acaso necesiten también de interpretación posterior y de fijación de sus alcances.

Pero si hay algunas disposiciones comunitarias que sin duda necesitan interpretación, todas ellas requieren una aplicación justa y correcta, función propia de los tribunales. La decisión en casos complejos demanda un conocimiento integral del ordenamiento jurídico comunitario, además de la obvia formación legal de todo juez. No puede entregarse a expertos en cuestiones de comercio o a funcionarios políticos la aplicación del derecho comunitario, sino a personas que tengan la preparación científica y la responsabilidad suficiente para fallar, con verdadero conocimiento de causa. en los distintos, y a veces complejos, casos planteados.

En un bien documentado estudio, los cuatro distinguidos economistas que, en diversos organismos continentales, tienen a su cargo la principal responsabilidad de fomentar el desarrollo económico del Continente de Colón, han hecho una serie de proposiciones concretas a los Presidentes de los países latinoamericanos, para lograr la integración acelerada de este Hemisferio. En una de tales propuestas, sugieren que dentro del mecanismo institucional se incluya un procedimiento de conciliación, para resolver los “conflictos de interpretación”, en dos instancias, experiencia que —según ellos— “puede dar lugar a la creación de una corte regional de justicia” (43). Asimismo, en un estudio técnico adicional, preparado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se juzga conveniente crear “tribunales ad-hoc de arbitraje”, no con carácter permanente, sino constituyéndose cuando fuere necesario, y que podría servir de “órgano de consulta a las otras instituciones comunes” (44).

Nos parece que ir con tanteos en el fortalecimiento del mecanismo institucional del movimiento de integración latinoamericana es un error, que puede retrasar, en vez de apresurar, su desenvolvimiento. Las razones que hemos esbozado arriba, en cuanto a que no es conveniente resolver los conflictos a base de negociaciones directas de los Gobiernos, consideramos que se pueden aplicar también al procedimiento de conciliación y que, si lo que en verdad se busca es que el mecanismo jurídico coadyuve al buen éxito y a la aceleración del programa integracionista, desde el principio se debería contar con un cuerpo judicial permanente, que a la vez que interprete y aplique las normas comunitarias, contribuya a la fijación correcta de sus alcances y al desarrollo de dichas normas.

(43) Mayobre, Jose Antonio, Herrera, Felipe, Sanz de Santamaría, Carlos, y Prebisch, Raúl. “Hacia la Integración Acelerada de América Latina” Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. Pág. 38.

(44) *Ibid.* CEPAL. Pág. 190.

Por las diversas razones expuestas, estimamos a todas luces recomendables, y hasta indispensable, que en todo movimiento de integración económica haya un tribunal comunitario de justicia, y que para que pueda cumplir su elevada misión en todo tiempo, tenga el carácter fundamental de permanencia.

Asimismo somos de opinión que a dicho organismo, para la defensa de sus derechos y la salvaguarda de sus intereses, deben tener acceso directo los individuos y las empresas, confirmando una vez más su calidad de sujetos de derecho internacional y dando al régimen comunitario un toque esencialmente humano.

IV

En los distintos seminarios, cursos y “encuentros de estudio” celebrados en diversas regiones del mundo, sobre los aspectos jurídicos de los movimientos de integración económica, hemos notado que se ha dado particular importancia al examen de los problemas atinentes al fortalecimiento de la estructura y de las funciones y atribuciones de los órganos comunitarios, para lograr una mayor eficacia en la consecución de los fines y objetivos de los mencionados programas de asociación económica, por una parte, y también al estudio de dos temas de igual interés práctico, a saber, el problema derivado del complejo y tradicional procedimiento constitucional de entrada en vigor de los tratados comunitarios, que inciden desfavorablemente sobre la aceleración de los procesos integracionistas, y el tema de la diferente y, a veces, contradictoria, legislación interna existente en los Estados integrantes de una comunidad económica, que ejerce asimismo una influencia negativa sobre tales programas.

El primero de esos temas lo hemos abordado, de manera indirecta, al analizar la conveniencia de que toda unión económica regional cuente con un tribunal permanente de justicia, aún cuando sin entrar en el examen de las otras instituciones orgánicas comunes.

En cuanto al segundo de dichos temas, el de facilitar los trámites de suscripción, aprobación y ratificación de los convenios comunitarios, problema que repercute directamente en el de la relación jerárquica entre el derecho internacional y el derecho nacional, consideramos que después de haberse llegado a la conclusión de que los ordenamientos constitucionales individuales deben estar subordinados, en cierta forma, a las exigencias del proceso de integración, es lógico sostener el punto de vista de que el procedimiento tradicional de celebración y entrada en vigor de los instrumentos comunitarios debe ser simplificado en toda forma.

La simplificación de trámites —se ha expresado por algunos comentaristas— podría perfectamente hacerse mediante una “delegación” de funciones de esencia tradicionalmente legislativa al Poder Ejecutivo de los Estados, que es el que está en mejor capacidad de conocer en detalle los problemas del desarrollo de la comunidad. Esto podría lograrse —dicen ellos— mediante la suscripción de instrumentos básicos de asociación, en forma de “tratados-marco”, en los que se concediera expresamente la facultad a organismos administrativos para la celebración y aprobación final de los convenios secundarios, que “implementarán” los primeros. Esta tesis, por supuesto, choca contra

el principio clásico y conveniente de la triple división montesquiana de los poderes, y contra normas básicas de las Constituciones Políticas, en las cuales se prohíbe la “delegación de facultades”, como la de imponer y suprimir gravámenes, que corresponde exclusivamente a las asambleas legislativas. Esto es una verdad evidente en los países latinoamericanos.

Pero lo que sí es posible, aun dentro de los actuales ordenamientos constitucionales, es encontrar los medios para facilitar, y en cierta manera, reducir, los trámites legislativos de ratificación de tratados. También es posible y procedente ahondar en el sistema jurídico imperante, para determinar si, con fundamento en el interés superior de impulsar el proceso integracionista y con base en lo dispuesto por el tratado-marco, se puede dentro de un máximo y un mínimo bajar o subir tributos aduaneros, de acuerdo al ritmo de las necesidades variables del desarrollo comunitario. González Camacho, en el estudio a que tantas veces nos hemos referido, es de opinión que el Poder Legislativo, sin delegar la esencia de sus facultades, lo cual le está vedado constitucionalmente, puede ampliar y aclarar los alcances de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, permitiendo a éste, en numerosos casos, conceder o no determinados beneficios fiscales.

Los límites de la mencionada potestad reglamentaria se parecen, en efecto, en cierto sentido, a la facultad discrecional que las leyes penales otorgan a los jueces para fijar, tomando en cuenta las atenuantes o agravantes de cada caso, la extensión mayor o menor de las sanciones imponibles a los delinquentes.

El esfuerzo intelectual del mencionado jurista salvadoreño se ha concretado en un proyecto de Protocolo al Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación, que en su opinión es jurídicamente válido, pues se fundamenta en las siguientes conclusiones:

- “1^a De acuerdo a los términos del proyecto de Protocolo, es el Poder Legislativo el que decreta la modificación de los impuestos en forma indeterminada pero determinable.
- 2^a La modificación de los gravámenes a la importación se realiza en virtud de ley
- 3^a El Poder Ejecutivo, en virtud de su potestad reglamentaria, se contrae a determinar el monto de la modificación, dentro de los límites y procedimientos establecidos por el Poder Legislativo.
- 4^a No existe disposición constitucional que prohíba la creación o modificación de impuestos en forma indeterminada.
- 5^a Hay precedentes legislativos en Centroamérica sobre creación de impuestos indeterminados y exoneración parcial de los mismos, cuyo monto se determina por el Poder Ejecutivo.
- 6^a El proyecto de Protocolo no autoriza la delegación de facultades, que están dentro de la competencia exclusiva del Poder Legislativo, y no existe por consiguiente, extensión inconstitucional de competencia” (45).

(45) González Camacho, Ricardo, P. cit. Pág. 16.

Hay quienes, en forma seria, han sostenido que aún si el razonamiento de González Camacho no fuera válido, habría que considerarlo así para que el impulso comunitario no sufriera retrasos por culpa de procedimientos legislativos supuestamente anacrónicos.

Como uno de los factores retardatarios del movimiento de integración económica centroamericana ha sido la lenta ratificación legislativa de los diversos instrumentos regionales, especialmente en cuanto a la equiparación de gravámenes aduaneros frente al exterior, consideramos que la solución propuesta por González Camacho, para "flexibilizar" las tarifas arancelarias, es en principio aceptable, pero que la ideal sería que las disposiciones constitucionales fueran reformadas a la luz de las necesidades del mencionado movimiento de unión económica.

En lo que se refiere al tercer punto, el de la necesidad de superar el problema originado en la diferente legislación interna, podemos decir que se ha afirmado que "la diversidad legislativa a menudo no incide seriamente en el proceso integracionista", como lo demuestra la experiencia de la Comunidad Económica Europea (46).

El hecho real es que, incida o no firmemente en dicho proceso, la maraña de contradictorias disposiciones legales internas en los países miembros, sin duda repercute sobre el desarrollo más o menos acelerado de aquél. De ahí que sea fundamental propiciar la unificación, uniformidad, o al menos, la armonización, de los distintos cuerpos legales nacionales.

Es indudable que el primer punto que debe destacarse en esta materia es la necesidad de establecer un orden o prioridad en tal unificación o armonización legislativa, pues sería imposible abarcar toda la gama inmensa de disposiciones legales existentes en los Estados miembros para proceder a imprimir el tratamiento de uniformidad. Aún cuando el objetivo final sea la unión política completa de los Estados, con una sola legislación comunitaria, en tanto la finalidad permanezca en el dominio del ideal, el esfuerzo debe encarrilarse hacia la unificación legislativa en aquellos campos que inciden definitivamente y directamente en el proceso de integración.

Es lógico, por ejemplo, que para que exista una tarifa arancelaria común, base para constituir una unión aduanera, se requiere que haya previamente una nomenclatura uniforme y un código aduanero, que establezca el contenido de las normas y las formas procesales correspondientes.

También es lógico que si el movimiento de integración comprende no sólo el intercambio libre de bienes y servicios, lo cual está contemplado hasta en los incipientes programas de cooperación económica, sino también la libre circulación de capitales, y sobre todo, de personas, es indispensable armonizar la legislación en cuanto a las facilidades de inversión, por una parte, y en cuanto a las garantías de libertad de tránsito, con el corolario de abolir cualesquiera restricciones que existan sobre la ocupación de mano de obra regional, al igual que en el aspecto medular del derecho de residencia y el goce de un tra-

(46) Informe de la Secretaría General del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en relación al Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Centroamericana, celebrada en Miami, en agosto de 1964. Washington, D. C. Pág. 12.

tamiento laboral igual al del trabajador nacional. La legislación en este campo requiere definitivamente de un alto grado de prioridad en su unificación.

Siendo también uno de los pilares de los movimientos de esta índole el de asegurar una competencia efectiva en el intercambio de mercancías y servicios, la uniformidad legislativa debe, en lugar preferente, procurar una equiparación adecuada en los incentivos fiscales, en los sistemas tributarios y, acaso en el nivel de salarios de los países miembros.

La anterior enunciación ejemplificadora no pretende en modo alguno ser exhaustiva, sino simplemente indicar algunos campos específicos en que la actividad de uniformidad legislativa debe tener cierta prelación, considerada su incidencia clara y profunda sobre el desarrollo comunitario. Hay otros campos, como el monetario, que siendo tan importante, demandan más bien la firma de instrumentos internacionales que de leyes uniformes.

Sol Castellanos, quien sin duda tiene derecho para reclamar para sí parte de la paternidad en el movimiento de integración centroamericana, pues además de haber contribuido a gestar la idea, como funcionario le dio luego apoyo sostenido y constante, y ahora estudia sus resultados, para encauzar el proceso hacia mejores metas, considera que —si bien es de imprescindible necesidad la adopción de medidas para uniformar o armonizar la legislación nacional de los cinco Estados miembros, pues, según sus palabras, “sorprende observar cómo estos países, de una misma tradición jurídica y situados uno tan cerca del otro, tienen instituciones jurídicas tan disímiles”— no es indispensable que se unifique toda la legislación mercantil, sino aquella que incide de manera efectiva y directa sobre el proceso de integración (47).

Tan importante como la función de unificación legislativa es la de procurar que las leyes que se promulguen en el futuro se caracterizan por su uniformidad. A este respecto, el Primer Seminario sobre Integración Jurídica Centroamericana, celebrado en febrero de 1966 en San Salvador, en su primera recomendación acordó “interponer sus gestiones ante los Estados miembros, a fin de evitar que se continúe legislando a nivel nacional en aquellas materias en que la diversidad legislativa pueda incidir desfavorablemente en la marcha y el progreso de la integración centroamericana”

Para lograr buenos resultados en este campo, habría que adoptar una serie de medidas concretas, algunas de las cuales nos atreveríamos a proponer en la siguiente forma:

- 1—Es necesario que haya un centro coordinador de la integración jurídica en las asociaciones económicas, que vele constantemente por la unificación o armonización legislativa y por impedir, en lo posible, que las nuevas leyes nacionales de los Estados miembros se caractericen por su diversidad.
- 2—Es recomendable que se dicten cursos en las Universidades sobre las instituciones y principios comunitarios, y que los institutos científicos

(47) Sol Castellanos, Jorge. “La Evolución y los Problemas Actuales del Mercado Común Centroamericano”, plática dictada en los cursos organizados por el Instituto Centroamericano de Derecho Comparado, Tegucigalpa, Honduras. Junio de 1965.

den preferente atención al examen y estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas.

3--Es conveniente que al negociar y formular los proyectos de tratados y los otros instrumentos jurídicos de la comunidad, los negociadores se hagan acompañar de abogados, a fin de que tales documentos no adolezcan de defectos de técnica jurídica u ocasionen, posteriormente, conflictos legales innecesarios (48).

Luego de haber analizado, sin duda sin la profundidad debida a un tema de tanta importancia actual y práctica, algunos aspectos jurídicos de las uniones económicas, nos permitimos proponer algunas conclusiones, así:

A) El llamado derecho comunitario o derecho a la integración, cuyo estudio es de interés primordial en la hora presente, aun cuando presenta aspectos jurídicos nuevos, no es rama jurídica autónoma, por lo menos en su grado actual de desarrollo, sino que forma parte integrante del derecho internacional.

B) Como regla general doctrinaria se puede sostener que, en caso de conflicto, las normas comunitarias, como parte del derecho de gentes, deben prevalecer sobre las normas de derecho interno de los Estados miembros.

C) En los casos concretos de los dos movimientos de asociación económica de la América Latina, el de Integración Económica Centroamericana y el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, debido a que sus ordenamientos jurídicos continúan expresamente aferrados al dogma de la superioridad jerárquica de los principios constitucionales, es recomendable que los Estados miembros de dichos movimientos procedan a adaptar sus Cartas Magnas a las necesidades de los procesos de integración.

D) Los Estados que se encuentran bajo el régimen de la neutralidad permanente o perpetua, como Austria o Suiza, pueden perfectamente pertenecer a uniones económicas regionales, ya que no es de la esencia de su condición jurídica especial la de abstenerse de formar parte de movimientos internacionales que buscan, por medios pacíficos y lícitos, la superación nacional de los Estados miembros.

E) Todo movimiento de integración económica debe contar, en su estructura orgánica, con una corte de justicia, de carácter permanente, no sólo para realizar la función de interpretar y aplicar las normas comunitarias, sino también para contribuir a desarrollar tales normas y a fijarles sus alcances, resolviendo al mismo tiempo, imparcialmente, los numerosos conflictos originados por los propios movimientos integracionistas. A tal tribunal deben tener acceso los individuos, reconociéndose así su carácter de sujetos de derecho internacional.

F) Para acelerar el proceso de desarrollo comunitario es necesario simplificar los procedimientos de celebración, aprobación y ratificación de tratados, y sin delegar facultades que corresponden exclusivamente al Poder Le-

(48) El Segundo Congreso Jurídico Centroamericano, celebrado en San José, Costa Rica, en noviembre de 1964, aprobó una resolución número XVII, en el mismo sentido.

gislativo, encontrar medios legales adecuados, como la de extender la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo para fijar, dentro de un máximo y un mínimo predeterminado legislativamente, el monto de los impuestos que sea necesario aplicar de acuerdo al mencionado desarrollo comunitario.

G) Para eliminar obstáculos legales al desenvolvimiento normal del proceso integracionista es recomendable proceder a la unificación y uniformidad, o por lo menos, a la armonización, de las disposiciones legales internas de los Estados miembros, dando prioridad en este aspecto a aquellas normas que incidan directamente en el mencionado proceso.

H) Las Universidades y los institutos científicos, como las academias de derecho internacional o comparado, deben dar preferente atención al estudio del llamado derecho comunitario, a fin de que la técnica y doctrina jurídicas fundamenten correctamente los tratados o instrumentos de integración, facilitando así el desarrollo comunitario.