

EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS COMUNITARIOS: PROYECTOS Y POSIBILIDADES EN EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (1)

I

INTRODUCCION

1. INTRODUCCIÓN.—IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA

Mi experiencia, derivada de otras interesantes reuniones, celebradas en Dalías y en San Salvador, sobre el Derecho comunitario centroamericano, me indica la conveniencia de una brevísima aclaración terminológica. Procede, como cuestión inicial, fijar el alcance de dos conceptos, que por su orden lógico deben ser los siguientes:

- a) El acto comunitario.
- b) Control de la legalidad en los actos comunitarios.

¿Qué alcances tienen esos conceptos?

El campo de la definición del *acto comunitario* lógicamente está muy vinculado a la definición del *Derecho comunitario* mismo, de donde aquél procede, campo demasiado polémico para internarnos en él. En vista de ello nos limitamos a apuntar —eludiendo toda discusión— que el *Derecho comunitario* es el conjunto de normas jurídicas existentes en los convenios internacionales que regulan una comunidad económica (integrada o en proceso de integración), o derivadas de éstos, y las reglas jurídicas dictadas dentro de la comunidad por los órganos competentes de la misma. Creemos que a nuestro objeto el concepto anterior es suficiente. Sería ocioso en este momento discutir

(1) Ponencia presentada por el autor en el «Seminario para Profesores de Derecho sobre: Aspectos Jurídicos de la Integración», convocado por el Instituto para la Integración de América Latina, y celebrado en Buenos Aires en marzo de 1967.

si el Derecho de integración y el Derecho comunitario son o no conceptos similares, y si este nuevo Derecho es en realidad nuevo o una derivación del Derecho internacional público, o si forma una rama jurídica independiente por su naturaleza, fines y objetivos, o por la técnica jurídica que le es peculiar. Lo que en modo alguno implica, por otra parte, que demos la espalda a una evidente realidad, la presencia del fenómeno de la «supranacionalidad» como algo inherente a este nuevo Derecho o a estas nuevas formas del Derecho internacional que, por primera vez, en el Derecho positivo, según Segrellés, nace su aparición en el Tratado de la CECA. Fué el propio Canciller Schumann, creador y propulsor de la idea de la CECA, el que, en el prólogo de la obra del profesor Paul Reuter, definiera así este concepto: «Lo *supranacional* se sitúa a igual distancia entre el *individualismo internacional*, de una parte, que considera intangible la soberanía nacional y no acepta como limitación de la misma más que las obligaciones contractuales, ocasionales y revocables, y, de otra parte, el *federalismo de Estados* que se subordinan a un Super-Estado, dotado de una soberanía territorial propia. La institución supranacional no posee las características de un Estado; pero detenta y ejerce ciertos poderes soberanos. Es independiente con relación a los Gobiernos nacionales, dentro de los límites del Tratado, y esta independencia es irrevocable, como lo es el traspaso de competencias que le da la vida. El Tratado confiere a la Comunidad una función propia y no la ejerce a título de Delegación por cuenta de los Estados Miembros» (cit. por Segrellés, véase Bibliografía).

A ese concepto, tan esencial a las comunidades económicas actuales, está íntimamente ligada toda la concepción moderna de las reglas jurídicas de esas comunidades, lo que vale tanto como decir que ese concepto es fundamental dentro del llamado Derecho comunitario, bien se entienda éste como una derivación del Derecho internacional o como un nuevo Derecho en creciente formación. En consecuencia, derivándose el acto comunitario del Derecho comunitario mismo y estando éste condicionado por el principio de la supranacionalidad (concepto eminentemente funcional y político), éste condicionará a su vez a la definición o concepto del acto comunitario. Bajo tales supuestos éste puede definirse como *una de las categorías del acto jurídico que los organismos rectores de una comunidad disponen o ejecutan, fundándose en los excepcionales poderes de que están investidos, y que son obligatorios para los Estados Miembros, los organismos rectores y los particulares de la comunidad*. Como tendremos oportunidad de ver más adelante, sus fines y objetivos, la naturaleza propia de esos actos jurídicos y su diversidad de formas y propósitos harán patente la necesidad de una clasificación adecuada.

Sentado lo anterior, podemos referirnos inmediatamente a lo que debe entenderse por «control de los actos comunitarios».

En otras reuniones de naturaleza parecida a la que motiva este informe, surgió un punto de vista muy curioso. De ahí la necesidad de estas aclaraciones terminológicas. Se sostenía que los actos comunitarios se desenvolvían siempre dentro de un régimen de legalidad por derivar y ser ejecutados por los organismos establecidos para ello en los tratados, convenios y protocolos del Mercado Común. Para el expositor en aquella oportunidad, ello bastaba para sustentar la presencia de un «régimen de legalidad».

Es evidente que la anterior posición no tuvo en cuenta un ángulo de extraordinaria importancia al considerar el *acto comunitario*. Este punto de vista entonces omitido consiste en la necesaria valoración que debe hacerse del acto comunitario mismo, para conocer si éste se ajusta a las normas que le dan vida y si los organismos que los originan actúan, precisamente, *dentro de la esfera de sus respectivas competencias*. Así considerada la cuestión, inevitablemente desembocamos en esta otra: ¿Quién decide la legalidad del acto comunitario, la competencia del órgano que lo dictó, el perfecto ajuste de la decisión de un órgano rector de una comunidad económica a su encuadramiento jurídico? Esta pregunta nos lleva necesariamente al control de la legalidad de los actos comunitarios. Estoy absolutamente seguro de que es, en este sentido, en el que debemos encontrar el problema planteado bajo el tema oncenso en esta Reunión.

En consecuencia, ni los redactores del tema, ni el estudio contenido en este Informe, pueden interpretarse en el sentido de que, el proponente del tema o el redactor del informe, arranquen de un juicio previo respecto a la ausencia de legalidad de los actos comunitarios. Creo que tanto al redactor del tema como al informante solamente les preocupa encontrar un mecanismo, lo más perfecto posible dentro de la actual técnica jurídica, que permita asegurar que el *acto comunitario* responde ciento por ciento al conjunto total de las reglas jurídicas de una comunidad económica determinada. Es bajo este supuesto que desarrollamos nuestro informe.

La cuestión será, pues, decidir:

- a) ¿Es necesario y útil ese control?
- b) ¿Cuál es el mejor mecanismo para lograrlo?
- c) ¿Hasta dónde debe extenderse?

2. LOS ACTOS COMUNITARIOS.—DEFINICIÓN PREVIA.—SU ESFERA DE EFICACIA EN EL TIEMPO, EN EL ESPACIO Y EN CUANTO A LAS PERSONAS (DE DERECHO PRIVADO Y DE DERECHO PÚBLICO).—DESTINATARIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

En el epígrafe precedente hemos establecido el concepto del ACTO COMUNITARIO como «una de las categorías del acto jurídico que los organismos rectores de una comunidad económica disponen o ejecutan, fundándose en los excepcionales poderes de que están investidos, y que son obligatorios para los Estados Miembros, los organismos rectores y los particulares de la comunidad».

Los efectos jurídicos del acto comunitario varían según sus distintas modalidades y esta cuestión se enlaza y es dependiente del alcance vinculante que en cada caso puedan tener las normas del Derecho comunitario mismo. Este alcance vinculante es de muy variada naturaleza y recorre una amplia gama, que arranca desde el concepto simple de la *cooperación* hasta el concepto cerrado de una *obligatoriedad* que necesariamente tiene por fundamento la supranacionalidad a la que ya nos referimos. En consecuencia, una breve incursión por el tema de la clasificación del *acto comunitario* nos dará una visión más exacta de éste y servirá para profundizar, cuanto sea necesario, en su condición y efectos.

Su clasificación

Por su origen, el acto comunitario puede ser *de autoridad propia* o *por mandato*. El primero, cuando su facultad arranca directamente de un tratado o convenio orgánico de la comunidad. Por mandato, cuando se trata de un acto ejecutado por disposición de un organismo comunitario de mayor jerarquía.

Por su naturaleza, los actos comunitarios pueden ser de *orden administrativo, interno* (gubernativo); *simplemente expositivos* (dictámenes no obligatorios, opiniones, etc.); *decisorios* o *de ejecución*, que a su vez se dividen en tres categorías: de tipo político, de tipo administrativo o de tipo jurisdiccional, en cuya última categoría podemos incluir al arbitraje.

Por su forma, el acto comunitario puede ser singular o de carácter general. En el primer caso, se refiere a una persona o hecho determinado y específico; en el segundo, desenvuelve sus facultades de tipo reglamentario.

Según el acto comunitario esté o no sometido a control, éste puede ser de naturaleza *discrecional* o *reglado*. El primero, cuando desenvuelve funciones

propias o bajo mandato, no sujetas a reglas, que limiten o reduzcan la facultad de accionar del organismo y cuyo acto no puede ser objeto de ninguna controversia jurisdiccional. Por el contrario, en el *acto reglado* la facultad de que hace uso la autoridad comunitaria está sometida a requisitos precisos en las reglas jurídicas de la comunidad y la decisión puede ser controvertida ante los propios poderes jurisdiccionales de la comunidad, o ante otros poderes de tipo administrativo.

Establecida la definición previa de los actos comunitarios y la clasificación de los mismos, entremos en la esfera de eficacia en el tiempo, en el espacio y en cuanto a las personas de dichos actos comunitarios, lo que por su carácter introductorio analizaremos en una forma bastante general.

Su eficacia

El *acto comunitario*, por principio general de Derecho, está designado solamente para operar y aplicarse en el futuro y debe rechazarse la aplicación retroactiva del mismo, por lo menos de aquel grupo de actos comunitarios que tengan el carácter de reglas generales.

Así, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional ha establecido que «el principio del respeto a los derechos adquiridos forma parte del Derecho internacional común» (sentencia núm. 7, de 25 de mayo de 1926). Siguiendo a Guggenheim podemos afirmar que la no retroactividad de las normas jurídicas se aplica en el Derecho internacional, al igual que en el Derecho interno, aunque de manera menos rigurosa.

Sin embargo, cuando se trate de actos comunitarios que según la clasificación precedente sean singulares, es posible que éstos se dicten contemplando un hecho anterior al acto mismo. Esto es así por su propia naturaleza decisoria de casos de situaciones singulares. Por ejemplo, cuando un organismo rector sanciona disciplinariamente a uno de sus funcionarios administrativos. El acto comunitario contempla evidentemente una situación anterior, lo que no implica que el acto comunitario en sí mismo pueda aplicar reglas jurídicas nacidas con posterioridad a la situación que se resuelve. Se ve, pues, que mientras la resolución que tomamos como ejemplo es, en sí misma, retroactiva, en cuanto resuelve una situación anterior a la misma, no podrá nunca, en buena técnica jurídica, aplicar a su vez reglas que han nacido con posterioridad a los hechos que motivaron la resolución singular en cuestión. Es en ese sentido en el que el acto comunitario no puede ser retroactivo.

Junto al principio general de la no *retroactividad*, deben existir excepciones que permitan aplicar retroactivamente el Derecho comunitario. Estas ex-

cepciones generalmente tienen su origen en situaciones extraordinarias, en defensa de los intereses de la comunidad, siempre que se trate de intereses muy esenciales a la vida misma de la comunidad y en otros casos similares.

Cuando analicemos lo pertinente de este tema en relación con el MCCA, veremos algunos casos en los cuales ha funcionado el principio de excepción y el Derecho comunitario centroamericano ha tenido una verdadera aplicación retroactiva.

En lo que respecta a la aplicación en el espacio de los actos comunitarios, éstos lógicamente tienen como límite el espacio territorial de los Estados Miembros que integran una comunidad determinada. Lo anterior no elimina la posibilidad de que, existiendo otros Estados que no sean miembros de la comunidad, pero sí asociados a ésta, el poder vinculante derivado de esa asociación puede establecer la eficacia y ejecución de determinados actos comunitarios en el territorio de otros Estados, no Miembros.

Salvo los casos de resoluciones singulares dirigidas a los particulares, por principio general, los Estados Miembros, y en ciertos casos los Estados asociados, son los destinatarios primarios de las normas originadas por los actos comunitarios. Pero como el Derecho no se detiene en su ejecución, a su vez serán *destinatarios secundarios* de las normas comunitarias los intereses directa o indirectamente afectados por dichos actos, o sea las personas naturales o jurídicas a quienes afecta o quienes están llamadas a cumplir los citados actos comunitarios.

Esta última distinción, entre destinatarios primarios y secundarios, tiene la importancia de que sirve de base para preservar el principio de la soberanía estatal en ciertas comunidades. A este efecto se establece que sea el Estado Miembro quien ejecute, bien sea una medida singular o una medida de tipo general. En el primer caso, notificando al interesado y obligando al Estado Miembro como poder ejecutor de una decisión; en el segundo, actuando el Estado Miembro por un mandato de la comunidad, cuyo poder vinculante no debe desconocer o dejaría de pertenecer a ella, y dictando, a los fines requeridos por la comunidad, *las reglas de carácter general dispuestas en el acto comunitario correspondiente*. De este último sistema daremos oportunamente algunos ejemplos de esa naturaleza que ocurren en el MCCA.

En consecuencia, el acto comunitario se aplica a los Estados Miembros, a los Estados Asociados en forma restringida y a los particulares de la comunidad.

3. PODERES DISCRECIONALES Y REGLADOS.—DIVERSOS CAMPOS DE UNOS Y OTROS.—EL NO CONTROL DE LOS PODERES REGLADOS: EL PODER ARBITRARIO.
EL CONTROL DE LOS PODERES REGLADOS: EL RÉGIMEN DE LEGALIDAD

Según hemos dejado establecido, los organismos rectores de las comunidades económicas ejercitan dos tipos de facultades básicas: Unas que tienen su asiento en amplios poderes discrecionales de que disponen esos organismos, y otras que se derivan de facultades que están específicamente reguladas y, además, sobre las que se ejercita algún tipo de control, bien sea por un organismo de tipo superior o por un verdadero poder jurisdiccional. Este carácter aparece también no sólo en las organizaciones de integración, sino también en las organizaciones técnicas, sociales y humanitarias y en algunas militares.

La existencia de *poderes discrecionales* en organismos comunitarios es perfectamente explicable, pues es evidente que ciertas directrices de una comunidad económica, como aquellas que fijan una política comercial o una política agrícola, no podrán ser discutidas en el campo jurídico y debe ser una facultad ampliamente ejercitada por los organismos de la comunidad. Sin embargo, habrá casos en los cuales esta distinción, que en teoría es tan sencilla de establecer, aparezca bastante confusa. Es decir, que en ciertos casos la aplicación de una política establecida por un órgano de la comunidad puede producir efectos negativos sobre un interés privado de un Estado Miembro. ¿Cabría entonces discutir esa política general, que nace al amparo de un poder discrecional establecido en uno de los instrumentos orgánicos de la comunidad?

Estas cuestiones suelen ser parecidas a las que, en iguales campos, se plantean a nivel interno de los países integrantes de una comunidad. Actualmente la tendencia, generalmente repudiada por los juristas, es ampliar cada vez más las esferas de competencia discrecional del Estado, y no hablamos al señalar esta tendencia de Estados totalitarios, sino que encontramos esa acusada posición en Estados demo-liberales, generalmente conectadas esas funciones con la necesidad del ejercicio de una política dirigista del Estado en materia económico-social. No es, pues, de extrañar que tales problemas y necesidades surjan también a nivel comunitario.

A nuestro modo de ver la solución racional está en encontrar un punto de equilibrio, que no podría hallarse sino bajo la base de establecer ciertas limitaciones a los poderes que ejercitan los órganos rectores de una comunidad, dejando libres aquellas esferas político-económicas en las cuales una libertad de acción es necesaria para el bienestar común y para el progreso de la co-

lectividad, que son en definitiva los propósitos y objetivos de estas organizaciones económicas.

Precisemos ahora el concepto de un poder comunitario reglado. ¿Bastará que ese poder se establezca en detalle, bajo ciertas normas, para fijar la esfera de competencia de un organismo rector en determinada comunidad económica? O, dicho en otros términos, ¿una buena organización comunitaria no hará necesaria no sólo la definición de las respectivas competencias, sino también el control mediante órganos especializados que revisen la forma en que efectivamente se ejercitan esas esferas de competencia?

A nuestro modo de ver no basta la existencia de una regla que defina el poder que pueda ejercitar determinado mecanismo, digamos en un programa de integración, si al propio tiempo no se establece un control que califique la legitimidad del poder en ejercicio. Hasta donde esto exista, y hasta donde pueda desarrollarse con perfeccionamiento este control, es que podemos decir que nos encontraremos frente a un régimen de legalidad. A éste no se puede llegar sino a través de un control de los poderes reglados. De lo contrario, se sitúan a los intereses afectados (los Estados Miembros y los particulares) frente a situaciones injustas o ilegítimas para las cuales no se tiene un remedio legal adecuado. Esta situación, si se quiere, no será tan grave en los casos de un Estado Miembro de una comunidad económica, en razón de que su poder político y su condición de igual frente a los otros Estados Miembros pudieran servir para encontrar soluciones posiblemente al margen del campo estrictamente jurídico. Pero en aquellas organizaciones internacionales o comunidades económicas en las que está ausente un régimen de legalidad, al no existir límite alguno, el Estado Miembro tendrá que aceptar las decisiones de sus órganos rectores, aun a sabiendas de que son contrarias a las reglas de la comunidad o al Derecho comunitario, y no le quedaría otro camino que el de separarse de dichas organizaciones o aceptar tales decisiones.

La posición del interés privado es aún más trágica. Si está ausente el control de poderes, las decisiones de los organismos rectores de una comunidad, aunque le afecten, no serían impugnables, sin que le quede al interés privado, a la persona individual o colectiva, el recurso de abandonar la comunidad. Esta situación es lógicamente injusta y en ambos casos, tanto en aquel en el cual es afectado un Estado Miembro como en ésta en la que se afecta un interés privado, es perjudicial al desenvolvimiento de la comunidad y contraria a su desarrollo, desde que significa y entraña una situación de inseguridad para los intereses que la componen. En consecuencia, en líneas generales, y ya tendremos la oportunidad de ver cuál es la situación en el MCCA, somos partidarios de que existan poderes discrecionales en manos de los organismos rectores de las comunidades económicas porque estos poderes son necesarios para

enfrentar ciertas situaciones. Pero igualmente somos partidarios de que, en su mayoría, las funciones que ejercitan esos organismos rectores sean regladas, y para que lo sean de verdad debe establecerse un sistema de control administrativo o judicial que ofrezca adecuadas garantías a los intereses en los cuales se funda una comunidad económica determinada. Es evidente que no tiene sentido convocar con urgencia a la iniciativa privada en empeños planificados de tipo económico y social, alentar la inversión local o foránea en una determinada zona o región y no hacerlo sobre bases que permitan a esos intereses así convocados una protección justa y razonable, la que sólo podrá existir mediante el sistema de control de las facultades de los organismos rectores de la misma.

No es, por tanto, exagerado afirmar que si en el orden constitucional y administrativo interno de los Estados es necesario un balance adecuado de los poderes discrecionales y de los reglados, esto es de importancia esencial en el Derecho comunitario. Entre otras razones, que debemos tener muy presentes, porque el acto comunitario suele incidir y hasta limitar la soberanía estatal y un control adecuado suele ser más satisfactorio en tales situaciones.

4. BASES MÍNIMAS DEL RÉGIMEN DE LEGALIDAD

De las anteriores consideraciones surge claramente el concepto relativo al régimen de legalidad. Este estará presente cuando el acto comunitario generado por un organismo rector de una comunidad económica no sólo estuviere dictado al amparo de las reglas jurídicas de la comunidad, sino cuando su Derecho comunitario establezca un sistema de revisión de dichos actos para prevenir que el primer presupuesto sea cumplido. Esta revisión deberá hacerse por un organismo independiente. De los dos sistemas que posiblemente pudieran emplearse, el jurisdiccional y el administrativo, nos pronunciamos por el poder jurisdiccional como el que ofrece las mejores seguridades y garantías y el que más puede acercarse a la perfección. A la pregunta: ¿Cuáles serían las bases para que un régimen de legalidad tuviera vigencia en una comunidad económica?, respondemos estableciendo siete principios básicos, que son los siguientes:

- A) Distribución y equilibrio de los poderes rectores de la comunidad.
- B) Revisión jurisdiccional de los actos comunitarios por un Tribunal (especializado).
- C) Libre acceso de los Estados Miembros para accionar ante el Tribunal Comunitario.

- D) Libre acceso de los Organos Rectores de la comunidad para accionar ante el Tribunal.
- E) Libre acceso de los particulares afectados por los actos comunitarios para accionar ante el Tribunal.
- F) Publicidad de los actos y decisiones de la Comunidad. El Diario o Gaceta oficial.
- G) Eficacia de las decisiones del Tribunal Comunitario.

La explicación de cada uno de estos principios la haremos al examinar subsiguientemente los epígrafes que siguen.

II

ESTADO ACTUAL DE ESTOS PROBLEMAS EN EL MCCA

5. INTRODUCCIÓN

Es sabido que el MCCA está regido por dos órganos principales que, por su orden jerárquico, son: el *Consejo Económico Centroamericano* y el *Consejo Ejecutivo del Tratado General*. Ambos organismos, a su vez, reciben la asesoría de la Secretaría General (SIECA), que en ocasiones, como tendremos oportunidad de examinar a su debido tiempo, ejercita cierto tipo de facultades rectoras, aunque desde luego en mucho menor escala que los dos organismos anteriormente citados. La estructura básica de los poderes rectores emana esencialmente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960, que rige desde el 4 de junio de 1961 y cuya vigencia alcanza actualmente a los cinco países miembros del MCCA. No está de más señalar que tratados complementarios, siguiendo distintas formas y persiguiendo objetivos diferentes, han completado el cuadro de facultades de los órganos rectores de la comunidad económica de Centroamérica.

A los fines propuestos en el tema en estudio lo apuntado es suficiente para proseguir.

6. LOS ACTOS COMUNITARIOS EN EL MCCA.—SU CLASIFICACIÓN GENERAL, POR SU FUENTE U ORIGEN.—SU ESFERA DE EFICACIA EN EL TIEMPO, EN EL ESPACIO Y EN CUANTO A LAS PERSONAS.—POSICIÓN DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN Y DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DEL MCCA.

EJEMPLOS

Los actos comunitarios en el MCCA tienen un triple origen. Derivan del Consejo Económico Centroamericano, del Consejo Ejecutivo del Tratado General y en algunos casos de la SIECA, o sea de la Secretaría General. A su vez, si atendemos a las fuentes de origen del poder que ejercita el respectivo órgano rector, podremos clasificarlos, según ya señalamos, en *poderes directos o propios* y *poderes por mandato*.

Poderes propios

Un ejemplo de *poderes propios* es el que ejerce el Consejo Económico Centroamericano para dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política en materia económica de los Estados contratantes. La fuente de origen de ese poder está contenida en el artículo XX del Tratado General. Tiene igual carácter la facultad de reglamentar el *procedimiento relativo a seguir para determinar el «origen de la mercancía»* que pueda considerarse centroamericana, y que ejerce el Consejo Ejecutivo. Esta función dimana directamente de lo dispuesto en el artículo V del Tratado General. También la Secretaría General (SIECA) ejercita en ocasiones *poderes propios* o *directos*. Un ejemplo de estos *poderes propios* o *directos* lo establece la facultad de *dictaminar en forma contraria o favorable a la pretensión de una empresa que solicita se le clasifique como industria nueva*. A pesar de que se trata de un simple dictamen, éste será decisivo si no es favorable. Esta facultad está desarrollada en el artículo 7.º del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

Poderes por mandato

Encontramos también que algunos órganos del MCCA ejercitan *poderes por mandato*, a cuyo concepto nos referimos más arriba.

En efecto, el *Consejo Ejecutivo*, como organismo dependiente y en cierto sentido subordinado al Consejo Económico Centroamericano, pese a sus innu-

merables facultades de decisión y de administración, *algunas veces ejecuta acuerdos dispuestos por el Consejo Económico*. También la Secretaría General, además de las funciones propias, *ejercita facultades por mandato*, viniendo esos mandatos de decisiones del Consejo Económico Centroamericano o del Consejo Ejecutivo. A estos mandatos se ha referido muy recientemente la SIECA en un informe cuyos pormenores no consideramos necesario citar ahora, pero cuya lectura recomendamos (ver en la Bibliografía, SIECA: *Evaluación de la SIECA*, s. f. mimeo). Si continuamos aplicando los distintos criterios de clasificación enunciados más arriba en el epígrafe 2, la situación será la siguiente:

Por su naturaleza

Por su naturaleza los actos comunitarios, según señalamos más arriba, se pueden dividir en tres grandes categorías: *de orden administrativo interno* (gubernativo), *de orden expositivo* (dictámenes) y *de orden resolutivo y decisorio*, que a su vez se subdivide en: *decisiones de tipo político*, *decisiones de tipo administrativo* y *decisiones de tipo judicial o arbitral*.

He aquí algunos ejemplos que demuestran el estado actual de este campo en el MCCA.

Son de orden administrativo interno las facultades concedidas al Consejo Ejecutivo por el artículo XXI del Tratado de administrar el mismo, «así como de realizar todas las gestiones y trabajos que tengan como objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica». Desde luego que de esta autorización general nacen también otras facultades que no son precisamente de orden administrativo o gubernativo y que ejercita el propio Consejo Ejecutivo.

Son de orden expositivo las amplias funciones que en el campo de los estudios se concede a la Secretaría General por el artículo XXIV del Tratado General. Precisa distinguir entre los estudios y dictámenes de carácter general, encomendados a la Secretaría General por disposición de dicho artículo XXIV, y aquellos otros tipos de dictámenes que en ocasiones tienen un valor en cierto sentido decisorio, como es el caso que señalamos más arriba.

Son facultades decisorias las que se conceden, por ejemplo, al Consejo Ejecutivo, en forma muy general, en los artículos XXI y XXII del Tratado General. Tales facultades son: Aplicar el Tratado General (término extraordinariamente amplio), dictar las medidas a fin de asegurar los compromisos establecidos en el propio Tratado (de igual amplitud), resolver los problemas que se susciten por su aplicación (lo que puede envolver una facultad jurisdic-

cional o política), proponer la suscripción de convenios y otros de no menos importancia.

Cuando estudiemos el epígrafe siguiente tendremos a la vista un examen general de los poderes y facultades de los órganos rectores del MCCA. Sin embargo, al objeto de la clasificación que ahora estudiamos, o sea de los actos comunitarios que por su naturaleza tienen el carácter de decisorios, y que hemos dividido en tres categorías (políticos, administrativos y judiciales), podemos señalar que, entre las funciones concedidas al Consejo Ejecutivo por el Tratado General y por otros tratados y protocolos, se verá que dicho organismo ejerce facultades decisorias en los tres campos, lo que examinaremos con la amplitud suficiente en el próximo epígrafe, y no ahora, para no incurrir en innecesarias repeticiones.

Finalmente, nos queda exponer ejemplos según los cuales se observa que en el MCCA se ejercitan indistintamente los poderes discrecionales y los reglados, tanto por el Consejo Económico como por el Consejo Ejecutivo y, en casos más limitados, por la propia Secretaría General (SIECA).

Sin embargo, este tema también será objeto de tratamiento específico en el epígrafe que subsigue, o sea en el epígrafe 7, y a él nos remitimos a fin de no incurrir también en repeticiones.

Esfera de eficacia del acto comunitario en el tiempo

Nos queda considerar ahora la esfera de eficacia en el tiempo, en el espacio y en cuanto a las personas de los actos comunitarios en el MCCA.

¿Cuál es la posición del Tratado General al respecto? Así como ¿cuál es la posición de los principales instrumentos internacionales que regulan el MCCA?

A falta de un pronunciamiento específico, cuyo pronunciamiento podría haberse situado en el Tratado General, lo que no se hizo, podemos decir que, siguiendo un principio de Derecho, *el acto comunitario no puede aplicarse en forma retroactiva*, conforme a los lineamientos generales que al respecto hemos trazado en el epígrafe número 2, que precede, y conforme a la jurisprudencia internacional.

Sin embargo, pese a que no existe un pronunciamiento de tipo general, que pudiéramos llamar institucional; que no existe, entre otras razones, por la forma en que históricamente se ha producido el desarrollo del Programa de Integración en el MCCA, cabe señalar algún ejemplo en el que se demuestra la posición del legislador centroamericano en este campo. Cuando me refiero al legislador centroamericano, estoy señalando con esa expresión en for-

ma impersonal a los redactores y propulsores de los instrumentos internacionales del MCCA.

En el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se contienen disposiciones de derecho transitorio que en ocasiones respetan los derechos adquiridos al amparo de las leyes nacionales de fomento industrial, y junto a ellas aparecen disposiciones que lesionan los derechos adquiridos al amparo de dichas legislaciones. Se trata de las disposiciones transitorias primera a octava, contenidas en el capítulo XIII de dicho Convenio. Estas disposiciones lógicamente condicionarán a los «actos comunitarios» nacidos de ellas.

Como se sabe, ese Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales tiene el propósito de unificar esta materia en los cinco países miembros del MCCA. Actualmente ese Convenio aún no rige, por faltar el depósito del quinto país, que le daría vigencia, que en este caso es Honduras. Las disposiciones transitorias a que nos hemos referido contienen el *principio general de que «las empresas acogidas a leyes nacionales de fomento industrial continuarán gozando de los beneficios fiscales que les hubiesen sido concedidos por dichas leyes»*. Pero éste no es más que un principio de carácter general, pues a continuación las propias disposiciones transitorias *anulan las concesiones para importar materiales de construcción, dispone que las franquicias para la importación de ciertos rubros muy importantes (maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados, envases y combustibles) quedan sujetas al régimen del artículo IX del Tratado General, etc.* Igualmente contiene una disposición que será de imperativa aplicación para regular el plazo dentro del cual una industria, clasificada al amparo de una ley nacional, pueda iniciar el uso de los beneficios que se le asignaron.

De los señalados preceptos de derecho transitorio se advierte, en líneas generales, que el legislador centroamericano ha acogido el principio de no retroactividad del Derecho comunitario y de los actos que se derivan de dicho Derecho comunitario, salvo casos muy excepcionales y fundados siempre en las conveniencias y beneficios generales que habrían de derivarse de esa aplicación retroactiva para toda la región, produciéndose entonces el sacrificio de los derechos e intereses privados. Tal es el caso de la disposición transitoria que anula el derecho de importar materiales de construcción libre de gravámenes y cuyo derecho se hubiere otorgado en virtud de leyes nacionales de fomento industrial, y cuyos beneficios quedarán sin efecto treinta días después de la entrada en vigencia del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (Cap. XIII, Disposiciones Transitorias, Transitorio Primero).

Otra cuestión conectada con la vigencia del *acto comunitario* en el tiempo es la relativa al momento en que los convenios adquieren vigencia. Lógica-

mente, la forma, momento y alcances de la vigencia en el tiempo del Derecho comunitario afectará en igual sentido al *acto comunitario* derivado de sus reglas jurídicas.

Si estudiamos los principales instrumentos internacionales que han dado nacimiento a la comunidad económica de Centroamérica, encontraremos que *existen en realidad cinco sistemas de vigencia diferentes* adoptados indistintamente por unos y otros convenios, tratados o protocolos. Esos sistemas de vigencia son los siguientes:

Primer sistema.—Fecha del depósito del tercer instrumento (sólo para los tres ratificantes) y para los subsiguientes, en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos.

Segundo sistema.—Ocho días después de que se *deposite el tercer instrumento*, para los tres primeros ratificantes y para los subsiguientes, en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos.

Tercer sistema.—Ocho días después que se deposite el *quinto* instrumento de ratificación.

Cuarto sistema.—Fecha del depósito del quinto instrumento.

Quinto sistema.—Fecha del canje de los respectivos instrumentos de ratificación.

La existencia de los distintos sistemas de vigencia adoptados para regular el momento en que los tratados, convenios y protocolos comiencen a tener eficacia, crea situaciones muy disímiles y plantean problemas en el campo de la vigencia del Derecho comunitario, no sólo en el tiempo, sino también en el espacio. Por ejemplo, en algún caso se exige la ratificación y depósito de los cinco contratantes para que se produzca la vigencia de un convenio, como sucede en el caso de los Incentivos Fiscales. Bajo este sistema no se produce dualidad en la vigencia del Derecho comunitario en el territorio centroamericano. En cambio, en los casos en que rige el sistema que hemos denominado más arriba «Segundo sistema», se produce la vigencia del tratado o convenio tan pronto se depositan tres ratificaciones y transcurra el término de ocho días después del depósito del tercer instrumento. En estos casos habrá una dualidad (o anomalía) típica en el Derecho comunitario centroamericano porque tres países estarán sujetos a la vigencia de un tratado determinado y otros dos estarán ausentes en lo que respecta a esas obligaciones o al cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio en cuestión. Esta situación es común porque, según hemos podido apreciar de la relación de los distintos sistemas, el más corriente y usual es el señalado, o sea el sistema de vigencia que produce ésta en el momento del tercer depósito. No hay duda alguna que

sería muy útil unificar esos sistemas o, por lo menos, seguir en el futuro un sistema uniforme en cuanto a la vigencia, teniendo en cuenta que el Derecho comunitario centroamericano tiene que estar forzosamente limitado y regido por las normas del Derecho constitucional de los distintos Estados Miembros y también en gran parte condicionado por razones cuyo análisis consideramos ahora impropios, que se inspiran en principios del Derecho constitucional público que pudiéramos llamar tradicional.

Explicada hasta aquí la situación práctica de los distintos sistemas de vigencia para los tratados, convenios y protocolos del MCCA, surge una interesante cuestión:

¿Cuándo comienzan a contarse las etapas progresivas en el MCCA? ¿Desde que entró en vigencia el instrumento que las establece? ¿Y para los Estados Miembros que produjeron el depósito de sus ratificaciones después de que ya regían en el resto de la comunidad (en otros Estados Miembros) esas disposiciones?

La cuestión tiene su origen en el MCCA —y posiblemente ocurra igual en otras comunidades— en la circunstancia de que en el Derecho comunitario es usual que los Tratados contengan etapas progresivas. Por ejemplo, para el libre tránsito de ciertos productos, para tratamientos arancelarios, etc. En estos casos el Derecho comunitario dispone que la primera etapa comienza a contarse desde la vigencia del Tratado. Producida la vigencia bajo el *Sistema primero* (más arriba mencionado), al comenzar ésta por el depósito de la tercera ratificación, puede ocurrir que un cuarto o/y un quinto Estado Miembro lo depositen después de un año o más de dicha vigencia inicial. La pregunta es:

¿Corrió para ellos esa vigencia o pueden iniciar ellos en ese momento la primera etapa del Convenio? La cuestión, no exenta de dificultades, sobre todo desde el ángulo del Derecho interno de los señalados ratificantes tardíos, fué resuelta en forma tajante por el *Consejo Ejecutivo del Tratado General*, en la *Resolución número 13, de 16 de mayo de 1963*, en la forma que sigue:

«El intercambio de los productos naturales o manufacturados originarios de los Estados Contratantes, sujetos a regímenes especiales transitorios de excepción al libre comercio inmediato, se rige exclusivamente por las disposiciones del Anexo «A» del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; por consiguiente, los períodos de vigencia de los regímenes especiales se cuentan, para todos los efectos, a partir del 4 de junio de 1961.»

La fecha anteriormente señalada de 4 de junio de 1961 indica el inicio de la vigencia del Tratado General.

Aun cuando la Resolución arriba transcrita fué dictada en atención a ciertas etapas establecidas en el Tratado General para el libre tránsito, tal criterio puede considerarse de aplicación general en el *Derecho comunitario* del MCCA. Como único comentario a este criterio indicamos que, desde el punto de vista del Derecho comunitario, es evidente que *no hay retroactividad* en la aplicación del Tratado General, según la interpretación dicha. Pero, en cambio, tampoco debe existir duda de que, contemplada la cuestión a la luz del Derecho interno, los Estados obligados por esa Resolución se vieron precisados a aplicar retroactivamente las señaladas disposiciones en sus respectivos territorios. Ello porque es evidente también que la falta del consiguiente depósito de la ratificación del Tratado hacía inoperante e inexistente el mismo dentro del territorio del Estado moroso. En este caso se impuso la solución del Derecho comunitario frente a la solución del conflicto al amparo del Derecho nacional.

En conclusión de todo lo anterior, podemos establecer como principio general en el Derecho comunitario del MCCA, que la vigencia en el tiempo de sus instrumentos internacionales se rige sólo por sus propias disposiciones, con absoluta independencia de lo que al respecto pueda establecer el Derecho interno, incluso constitucional, de los Estados Miembros.

Existen contados casos en los cuales un acto comunitario típico tiene señalada una vigencia en el tiempo en forma específica y para todos los casos. Citamos como ejemplo las «resoluciones» del Consejo Ejecutivo del Tratado General. Por la Resolución 24, de 29 de enero de 1964, del propio Consejo Ejecutivo, se dispuso:

«Que las Resoluciones del Consejo Ejecutivo entrarán en vigencia en cada país ocho días después de que la Secretaría Permanente notifique a los Gobiernos dichas Resoluciones, transcribiéndoles el acta correspondiente.»

El sistema, entre otros factores, es consecuencia directa de la ausencia de un periódico oficial o gaceta y constituye, sin embargo, una aceptable solución práctica.

Esfera de eficacia del acto comunitario en el espacio

La vigencia en el espacio del Derecho comunitario en el MCCA no ofrece especiales problemas y, en consecuencia, tal es la situación del acto comunitario derivado del mismo. En términos generales, el Derecho comunitario

tiene como objetivo inmediato su vigencia en el territorio de los cinco países miembros. Sólo en las contadísimas ocasiones en que algunos países han hecho *reservas* al aprobar los Tratados, se quebranta ésta en el territorio de la comunidad. Ejemplo de estos casos son las reservas producidas por los cinco países en el Tratado Multilateral de Libre Comercio (1958) y por Guatemala en el Convenio sobre el Régimen de Industrias C. A. de Integración (1958). En el campo de la vigencia en el espacio, estamos llamados a señalar como cuestión relacionada con este problema, y de indudables efectos prácticos, la situación, que es frecuente en el Derecho comunitario del MCCA, en que las disposiciones de un Tratado o de un Convenio no rigen íntegramente para los cinco países, *por faltar los depósitos correspondientes de algunos de sus signatarios*. Se trata, en todo caso, de una situación absolutamente transitoria. A ello nos referimos más arriba.

Lo anterior está conectado con el *régimen de vigencia* que en líneas generales establece el Derecho comunitario en el MCCA para la efectividad de los Convenios, Tratados y Protocolos, y también, en cierto sentido, con la vigencia en el tiempo, por lo que fué tratado anteriormente en este mismo epígrafe.

Esfera de eficacia del acto comunitario en cuanto a las personas

En el campo de la eficacia de los actos comunitarios en cuanto a las personas, la posición de las reglas jurídicas del MCCA son bastante conservadoras. Generalmente, y exponemos ahora una visión de conjunto, se hace más patente la presencia del destinatario primario de las normas que la presencia de los destinatarios secundarios. En otras palabras, en su evolución actual, *el Derecho comunitario centroamericano luce dirigido y enfocado hacia el Estado Miembro como sujeto único de las relaciones jurídicas reguladas en ese nuevo Derecho*. También se destaca la posición de los organismos rectores del MCCA como autores o destinatarios (en ambos papeles en muchos casos) de las normas jurídicas que regulan esta comunidad económica. Rara vez este Derecho comunitario se encuentra frente a la presencia del individuo (personas físicas o empresas) y, generalmente, entre el poder rector del MCCA y el individuo aparece interpuesto el Estado Miembro. Este tipo de situaciones ha sido excelentemente destacado por el profesor Reuter, que ve en ellas la ausencia de una sanción directa de los derechos de los particulares por la norma internacional (*Instituciones*, trad. esp., págs. 97 y 98).

Veamos algunos ejemplos:

El Capítulo III del *Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equipa-*

ración de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, Costa Rica, el 31 de julio de 1962, establece verdaderas *medidas punitivas o penales*. Estas se aplicarán a los infractores de sus disposiciones que incurran en la falta calificada por el propio Tratado como «comercio desleal». Se trata de una verdadera figura delictiva que tiene vigencia en el citado capítulo y que es, técnicamente, un delito propio del Derecho internacional penal, si lo consideráramos bajo las orientaciones del profesor Pella. Esta figura delictiva de «*Comercio desleal*» no sólo se encuentra esbozada en el citado Protocolo, sino que tiene sus antecedentes en el Capítulo III del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Los antecedentes que figuran en el Tratado General, firmado en 1960, ilustran la figura delictiva que más tarde se desarrolla en el Protocolo que hemos mencionado más arriba, fechado en 1962. Si estudiamos este último se verá cómo el Consejo Ejecutivo, actuando como tribunal único, estudia el caso, *lo califica* (expresión literal que usa el Convenio) y dispone, una vez comprobada la existencia de la práctica del comercio desleal, una sanción de US. \$ 100.00 por kilo bruto y 100 % ad-valorem sobre la mercadería así calificada, *cuya sanción será aplicada por el Gobierno del país donde se efectuó la importación al destinatario de las mercancías o embarque sujeto a la misma*. Se cuida bien el expresado Protocolo de establecer literalmente que «*la decisión del Consejo tendrá validez para los cinco Países Miembros*».

El ejemplo anteriormente mencionado pone de manifiesto que el poder punitivo del Consejo Económico se ejerce de modo indirecto, pero con señalada eficacia, y que el destinatario primario de esa norma lo es el Estado Miembro, el cual, a su vez, compelido por ella, aplicará la sanción respectiva al particular. En teoría y en la práctica es el particular el que recibe el impacto de la sanción.

Frente al ejemplo anterior cabría preguntarse cuál es la verdadera naturaleza de la sanción que en materia de *comercio desleal*, y bajo esta denominación, impone el Consejo y aplica directamente el Estado Miembro. ¿Se trata de una simple *sanción administrativa* o, por su naturaleza misma, sus alcances y sus efectos patrimoniales bastante severos, cabría calificarla como una sanción penal? Si aceptamos lo primero, se reduce el área de conflicto de esa disposición del Derecho comunitario con el Derecho constitucional de los Países Miembros. En cambio, si se entiende que esa sanción tiene un carácter esencialmente penal, por su evidente naturaleza punitiva, en este caso se agranda el área de conflicto que sin duda existe entre esa facultad punitiva dimanada del Derecho comunitario y las disposiciones constitucionales internas de los Estados Miembros que, como principio general, consagran: *la definición del delito en una ley previa, la posibilidad de la sanción sólo*

ejecutable por un tribunal y el derecho de defensa en juicio penal, por no citar más que aquellos principios fundamentales del Derecho y del procedimiento penal recogidos en las Constituciones centroamericanas que resultan más adversados por la disposición que estudiamos. En resumen, y sólo apuntando la cuestión como un ejemplo de las constantes incidencias del Derecho comunitario centroamericano en la problemática constitucional, podemos cerrar con estas interrogantes: ¿Hasta dónde es posible admitir que el Derecho comunitario, «per se», pueda crear figuras delictivas? ¿Hasta dónde es posible el ejercicio de un poder punitivo legítimo, independiente de los Estados Miembros? ¿Es admisible jurídicamente, sin quebrantar el orden constitucional de los Estados Miembros, que usando como vehículo un TRATADO —fuente usual del Derecho comunitario del MCCA— se puedan crear figuras delictivas y sus correspondientes sanciones (por ejemplo, en materias de aduanas, migratorias o del delito de contrabando), cuando el Derecho constitucional de los cinco Estados del MCCA establece —según es usual— que la LEY (en su más cerrado sentido formal) es la única fuente del Derecho penal interno? En otras palabras, ¿se puede legislar (valga la expresión) para el área de la comunidad, por medio de Tratados o Convenios internacionales, en todas las materias en que la comunidad experimente la necesidad de una legislación totalmente uniforme, o existen áreas en las cuales este sistema está vedado por serios y precisos imperativos constitucionales internos?

Podemos concluir ahora afirmando que en el MCCA el acto comunitario afecta en forma muy variada a los propios órganos rectores de la comunidad, a los Estados Miembros y a los particulares, sin que ninguno de estos sujetos (llamémosle así provisionalmente) tenga medios de adecuada defensa en un campo jurídico. De los tres interesados, es conclusión inexcusable que los particulares son los que se encuentran en situación más débil.

7. PODERES DISCRECIONALES Y REGLADOS EN EL MCCA.—EJEMPLOS TÍPICOS DE UNOS Y OTROS.—AUSENCIA DE CONTROLES JURISDICCIONALES A NIVEL COMUNITARIO.—LIMITADO PAPEL ACTUAL DE LAS JURISDICCIONES NACIONALES EN ESTE CAMPO POR LA SUPREMACÍA DE LOS TRATADOS FRENTE A LAS LEYES INTERNAS, SALVO LAS CONSTITUCIONALES.—RESUMEN

Poderes discrecionales y reglados

A continuación examinaremos cómo funcionan y existen los *poderes discrecionales* y los *poderes reglados* en el MCCA, según ya habíamos anunciado en el epígrafe precedente. Desde luego que en el Derecho comunitario cen-

troamericano, al no existir controles de los *actos comunitarios*, no existen realmente *poderes reglados puros*, sino poderes regimentados y reglamentados, sin control. Pero frente a esa situación, y hecha esta salvedad, cabe distinguir entre facultades totalmente discrecionales y facultades sujetas a una normación estricta, aunque carentes de control.

Posiblemente el *Consejo Económico Centroamericano* es el que tiene en sus manos el mayor poder discrecional del Derecho comunitario centroamericano. Esto ocurre por razones institucionales. Es lógico que el Consejo Económico Centroamericano, el organismo rector de mayor categoría en la comunidad, disponga de una esfera de acción amplia, derivada de los principios generales de los tratados, principalmente del Tratado General de Integración Económica, para conducir la marcha del Programa de Integración. De no ser así, el Programa no podría marchar. Ello origina los poderes discrecionales. Estos son, en su naturaleza y en sus alcances, similares a los que por idéntico motivo o parecidas razones ejercen determinados órganos del poder público a nivel nacional.

Son discrecionales los poderes que tiene el Consejo Económico Centroamericano para dirigir el desarrollo de las economías centroamericanas; lo son también los que tiene el propio Consejo para coordinar la política en materia económica de los Estados Miembros. Según señalamos, esos poderes dimanaban específicamente del artículo XX del Tratado General.

Partiendo de los conceptos que hemos establecido en el epígrafe número 3 precedente y al inicio de este epígrafe 7, es difícil encontrar ejemplos de poderes que no sean 100 por 100 discrecionales en manos del Consejo Económico Centroamericano. Exceptuamos, desde luego, aquellas disposiciones que tome dicho organismo rector del MCCA en los casos en que sustituya al Consejo Ejecutivo en sus decisiones, cuando este último organismo no ha podido llegar a un acuerdo por falta de los votos necesarios. En estos casos, el Consejo Económico Centroamericano, por mandato expreso del artículo XXI del Tratado General, asume las funciones del Consejo Ejecutivo. Si en el caso en cuestión la decisión a tomar se basa en una norma comunitaria que establece un poder reglado para el Consejo Ejecutivo, sólo en estos casos concretos el Consejo Económico Centroamericano actuará ajustándose a ese poder reglado.

En cambio, son múltiples los ejemplos que pudiéramos citar en virtud de los cuales se establecen con claridad funciones en manos del Consejo Ejecutivo que son discrecionales o que son regladas, siempre, desde luego, recordando que no hablamos en el MCCA de un *poder reglado puro*. Por ejemplo, el Consejo Ejecutivo del Tratado General está autorizado, en forma amplia, para *aplicar y administrar dicho Tratado* y para *dictar las medidas que sean ne-*

cesarias, a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho instrumento internacional. También está facultado ampliamente para *resolver los problemas que se susciten* con motivo de la aplicación del Tratado General. Las mismas razones que expusimos para fundamentar la existencia de poderes discrecionales del Consejo Económico Centroamericano, servirán para sustentar estas facultades que, de igual naturaleza, tiene en sus manos el Consejo Ejecutivo.

Es discrecional también la facultad del Consejo Ejecutivo en cuanto a reglamentar el concepto de «*producto centroamericano*», conforme se establece en el artículo V del Tratado General.

Como tendremos oportunidad de ver (cuando en el epígrafe siguiente examinemos los poderes y facultades de los organismos rectores del MCCA), la casi totalidad de estos poderes o funciones que se encuentran en manos del Consejo Ejecutivo *son discrecionales*. La Secretaría General del Tratado *también ejerce facultades discrecionales y regladas*. Son discrecionales la mayoría de las facultades que en el campo de las decisiones meramente expositivas ejerce la Secretaría General, como es lógico que así sea. Sin embargo, algunos dictámenes, a pesar de su naturaleza aparentemente informadora, *serán decisivos para establecer o no determinados beneficios económicos a favor de empresas privadas*, como ocurre en el campo del Convenio de Incentivos Fiscales, a cuyo caso ya nos hemos referido con anterioridad.

En otros casos, la Secretaría General ejerce facultades dentro de *un campo relativamente reglado*. Ejemplo de este caso es el que señalamos a continuación.

Cuando la Secretaría General del Tratado determina el momento en que deben aplicarse determinados aforos protectores, según se dispone en el artículo 33 del Protocolo al «Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración» (San Salvador, 29 de enero de 1963), lo hace ejercitando una facultad reglada. En este caso la facultad está condicionada a que exista una solicitud del país o países interesados, y deberá hacer el estudio correspondiente en colaboración con el ICAITI. *Se trata, pues, de un simple condicionamiento formal*, y en el fondo *la facultad sigue siendo completamente discrecional* para decidir lo que corresponda, con la fuerza ejecutiva dispuesta en el propio artículo 33 del Protocolo referido.

En resumen, el Derecho comunitario y, consecuentemente, los *actos jurídicos en el Derecho comunitario* que ejecutan los organismos rectores del MCCA, abarcan las dos gamas de la clasificación ya establecida, abundando los actos discrecionales por encima de los reglados, lo que es perfectamente explicable en la etapa de formación, organización y crecimiento acelerado del Programa de Integración Económica. Como he señalado en otras oportunida-

des, no tengo dudas de que la preponderancia de los poderes discrecionales en los organismos del MCCA en estas etapas previas ha sido beneficiosa. Pero dudo respecto a la conveniencia de mantener indefinidamente tal sistema, y menos si se aspira a ofrecer un régimen de garantías que en justo equilibrio regule, a la vez que facilite y estimule, a la *iniciativa privada*.

Volvamos ahora a una idea ya enunciada al inicio de este epígrafe; la situación actual en el campo del ejercicio de los poderes discrecionales y reglados que indistintamente ejercen los órganos rectores del MCCA, demuestra que *la ausencia de un poder de control jurisdiccional reduce completamente la clasificación apuntada a una sola categoría*. Es frecuente, por lo menos en el campo del Derecho administrativo, considerar que *sólo cuando hay un sistema de control que autoriza la defensa de los intereses afectados* (recursos procesales, administrativos o jurisdiccionales) *existe un poder reglado*. En este caso podemos decir que en la casi totalidad los poderes que ejercen los órganos rectores del MCCA tienen el carácter de discrecionales, al no existir poderes *reglados puros*. Es decir, que si se condiciona el carácter de reglado a que tales facultades o poderes sean susceptibles de impugnación, concluimos afirmando que en casos muy reducidos, como vamos a ver, esos poderes y facultades tienen un carácter reglado.

El arbitraje

En el MCCA el «acto comunitario» sujeto a algún tipo de impugnación, *siempre por parte del Estado Miembro (nunca bajo la excitativa directa de un interés privado)*, queda reducido a aquellos casos en los cuales el Derecho comunitario establece la posibilidad de someter la cuestión controvertida a un *arbitraje*.

A fin de ilustrar esos casos señalamos siete ejemplos básicos en los cuales el Derecho comunitario establece tal procedimiento:

- a) En el artículo XXVI del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960.
- b) En el artículo XXV del Tratado Multilateral del Libre Comercio e Integración Económica, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1958.
- c) En el artículo XXIX del Tratado de Asociación Económica, suscrito en Guatemala, Guatemala, el 6 de febrero de 1960.
- d) En el artículo XIII del Convenio Centroamericano sobre Equi-

paración de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, Costa Rica, el 10 de septiembre de 1959.

e) En el artículo XI del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1958.

f) En el artículo 23 del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en San José, Costa Rica, el 31 de julio de 1962.

g) En el artículo 26 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960.

Antes de proseguir, debemos hacer una salvedad. La facultad concedida al Consejo Ejecutivo por el artículo 23 del Convenio C. A. de Incentivos Fiscales, citada en la relación anterior, letra f), no es, en verdad, un verdadero arbitraje, pues dicho precepto dispone que sea el propio Consejo Ejecutivo, y no un tercero ajeno a la disputa, el llamado a resolver los conflictos o controversias surgidos por aplicación del indicado Convenio, actuando como «organismo coordinador».

Hecha esta salvedad podemos proseguir.

Según las disposiciones mencionadas más arriba, de las que es típica la contenida en el artículo XXVI del Tratado General, la cuestión surge básicamente cuando existen discrepancias sobre la *interpretación y aplicación de cualquiera de las cláusulas de los instrumentos internacionales que regulan el MCCA*. En realidad, *no estamos aún frente a la existencia de un acto comunitario*, sino tal vez estas situaciones suponen precisamente la ausencia de un acto comunitario, pues generalmente la cuestión surge por existir puntos de vista distintos en la interpretación de las reglas del Derecho comunitario emanadas de los tratados. Claro que en algunos casos pudiera existir un acto comunitario, si alguno de los organismos rectores del MCCA hiciera un pronunciamiento y tomara una decisión con la que no estuviera de acuerdo un Estado Miembro. Pero quiero señalar que el sistema de arbitraje patrocinado por el Derecho común del MCCA *puede funcionar aun en el caso de que no exista acuerdo*, sino una simple diferencia interpretativa. *Por tanto, el arbitraje del Derecho comunitario centroamericano podrá funcionar en los dos supuestos*. En presencia de un *acto comunitario* o en presencia de una simple «diferencia» que no ha producido todavía ningún acuerdo, *sino creado tan sólo una «situación de hecho» que aún no se ha convertido en un hecho jurídico y no se convertirá en un hecho jurídico hasta que un Estado Miembro tome la decisión de hacer funcionar el sistema de arbitraje, o el organismo*

decida, por mayoría de votos, imponer una solución, lo que también dará lugar al funcionamiento del arbitraje.

En el sistema de arbitraje existente en el Derecho comunitario centroamericano cada una de las partes contratantes propone, a la Secretaría General de la ODECA, el nombre de tres magistrados de sus respectivas Cortes de Justicia, y de la lista total de los candidatos el Secretario General de la ODECA y los representantes gubernamentales de ese organismo escogerán, por sorteo, *a un árbitro por cada parte contratante*. El laudo del tribunal arbitral, que deberá adoptarse con el voto de tres miembros, *causará los efectos de la cosa juzgada*. Como ya señalamos, sólo los Estados Miembros tienen facultad para hacer funcionar este mecanismo.

Recordamos también un caso muy especial en que existe organizado, en forma muy rudimentaria, la posibilidad de una defensa frente a un acto comunitario. Nos referimos a lo dispuesto al efecto en el artículo 25 del Convenio Constitutivo del BCIE. Según éste, las divergencias acerca de la interpretación de las disposiciones constitutivas del Banco, que ocurran entre un Estado Miembro y el Banco, o entre los Estados Miembros, será decidida por el Directorio. Contra el acuerdo que tome el Directorio los Estados Miembros pueden apelar ante la Asamblea de Gobernadores del propio Banco, cuya decisión será definitiva.

Fuera de los casos anteriores, y con las limitaciones ya señaladas, *el Derecho comunitario del MCCA está ausente de controles a nivel regional*, y en los pocos casos en que existe algún tipo de control, si es que se puede llamar jurisdiccional al que ejerce un poder arbitral no permanente, *en ningún caso se admite la presencia de los particulares en defensa de sus intereses*, sino que el ejercicio de tal control, pese a su limitación y pobreza, *sólo queda conferido a los Estados Miembros*. Esa es la situación actual.

El papel de las jurisdicciones nacionales

La ausencia de controles jurisdiccionales en el MCCA nos lleva necesariamente a indagar *cuál puede ser y cuál es en realidad*, frente a esa situación, *el papel que pueden desempeñar las jurisdicciones nacionales en este campo*, o sea la posibilidad jurídica en que se encuentran las jurisdicciones nacionales para producir algún control sobre los poderes de los organismos rectores del MCCA, controlando las *decisiones o actos comunitarios* derivados de esos organismos, en cuanto se apliquen nacionalmente y afecten a los particulares.

A mi modo de ver, el examen de esta situación afectará a dos campos muy

diferentes: *Uno, en el cual la misión tuteladora de la jurisdicción nacional no podrá funcionar frente al acto comunitario. Otro, en el cual, produciéndose la incidencia del «Derecho comunitario» sobre preceptos constitucionales, la jurisdicción nacional tiene un importante papel que desempeñar.* Ambos supuestos deben partir de un principio de Derecho constitucional comúnmente aceptado por las Constituciones centroamericanas, y que es éste: *los Tratados legítimamente acordados, una vez que han recibido la aprobación interna de acuerdo con el régimen constitucional respectivo y se cumplen los demás requisitos establecidos en el Tratado mismo para que éste tenga vigencia y ésta se produzca, tienen una jerarquía superior a las leyes internas, nunca superior a las leyes constitucionales o Constituciones de los Estados Miembros.* Este sistema o principio general se deduce de lo que al efecto disponen, de modo más o menos directo, las siguientes disposiciones de las Constituciones vigentes en los cinco países que integran el MCCA:

Honduras.—Artículos 9, 10 y 18 (26).

Guatemala.—Artículos 2, 170 (13), 170 (14) y 246.

Nicaragua.—Artículos 9 y 148 (8).

Costa Rica.—Artículos 7, 10, 121 (4).

El Salvador.—Artículo 47 (29).

Es claro que frente a ese régimen jurídico en el cual los Estados Miembros le dan una preponderancia extraordinaria a lo acordado en los Tratados, *con la única disposición de no afectar la Constitución de sus respectivos países*, el Derecho comunitario del MCCA desempeña un papel preponderante sobre el Derecho nacional. Actualmente no conocemos de casos en los cuales estas cuestiones se hubieren planteado, pero frente a la *preeminencia del Derecho comunitario que le otorga expresamente el Derecho constitucional de los distintos países*, dudamos que puedan existir medios adecuados de defensa frente al acto comunitario, mientras éste no afecte un derecho constitucional. Creemos que un ejemplo práctico puede ser mucho más claro que cualquier explicación teórica. En consecuencia, vamos a un ejemplo práctico.

Una empresa industrial pretende obtener determinados beneficios fiscales y clasificarse como *Industria nueva* del grupo «A», al amparo de lo establecido en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. A este efecto produce su solicitud ante una autoridad nacional, conforme a lo que establece el artículo 29 de dicho Convenio, cumpliendo al efecto todos los requisitos que, en número de ocho, fija dicha disposición del Derecho comunitario, y acompañando además los estudios técnicos y económicos y la información requerida por el artículo 30 del propio Convenio. De acuerdo con las disposi-

ciones del mismo, y teniendo en cuenta que en nuestro caso hipotético la empresa pretendía clasificarse como «Industria nueva» del grupo «A», la autoridad nacional, antes de clasificar a la empresa en cuestión como perteneciente a «Industria nueva», *debe solicitar y recibir dictamen técnico favorable de la Secretaría Permanente del Tratado General*, según lo dispone el artículo 7 del Convenio. Esto quiere decir que si la autoridad nacional no recibe un *dictamen favorable de la SIECA, no podrá proceder a calificar como «nueva» a la empresa solicitada*. Es presumible que, en este caso, la autoridad nacional dicte resolución estableciendo que, constando en el expediente un dictamen contrario de la SIECA, *no procede clasificar como «nueva» a la empresa peticionaria*.

Ante la situación que relatamos en el párrafo precedente, ¿de qué medios de defensa disponen los representantes de la empresa a nivel nacional? Efectivamente podrán ejercitar los recursos administrativos y en algunos casos contencioso-administrativos o de amparo que están establecidos en las leyes nacionales, pero dudamos mucho en que, en buena técnica jurídica, *un tribunal pueda dar una decisión que implique anular lo resuelto*, desconocer el dictamen de la SIECA y ordenar que se clasifique como «nueva» a la industria del peticionario. ¿Por qué razón llegamos a estas conclusiones? Sencillamente porque el tribunal nacional al tomar una decisión se encontrará:

a) Con un Tratado (artículo 7, Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial) que obliga al Estado, y por tanto a sus autoridades, a aceptar *como definitivo el dictamen* que al respecto pueda emitir la SIECA, por tratarse de facultades absolutamente discrecionales de dicho organismo.

b) Por tratarse de facultades discrecionales ejercitadas por la SIECA, su dictamen no puede ser controvertido, ni en la vía administrativa ni menos en la contenciosa.

Pudiéramos así citar múltiples ejemplos demostrativos del limitadísimo papel que actualmente pueden desempeñar las jurisdicciones nacionales en el campo del control de los actos comunitarios, que como en el caso anterior sitúan al particular en una posición de absoluto desamparo jurídico.

Quando la cuestión que se suscita (el acto comunitario controvertido) afecta en alguna forma a un derecho que tiene su fundamento directo en la Constitución de un Estado Miembro (disminuyendo, restringiendo o adulterando tal derecho), la situación es bien diferente. En este campo los conflictos han de sucederse, aun cuando hasta estos momentos no conocemos de ninguno, y es lógico pensar que el particular afectado, *que no tiene acceso al débil régimen arbitral establecido en el Derecho comunitario* y menos a la posibilidad de accionar frente a un tribunal comunitario que no existe, se valdrá de todos los medios posibles para defender sus intereses y tratará siempre de alegar

la afectación de un derecho constitucional para actuar ante las jurisdicciones nacionales.

A lo que decimos en el párrafo anterior hay que añadir que, sin necesidad de forzar la interpretación, un gran número de «actos comunitarios» efectivamente inciden sobre ciertos derechos constitucionales y afectan a éstos. Tal es el caso de los actos comunitarios, que son muy frecuentes, que en la práctica limitan o reducen la libertad del comercio, produciéndose entonces una situación conflictiva entre tales actos comunitarios y las disposiciones de los artículos 92 de la novísima Constitución de Honduras y 78 de la nueva Constitución de Guatemala, que sólo citamos a título de ejemplo, y que establecen la libertad de comercio como derecho fundamental de sus respectivos nacionales.

El cuadro que mencionamos en forma muy general en los párrafos precedentes pone de manifiesto una vez más la necesidad de un ajuste constitucional que libere de ciertas trabas al Derecho comunitario del MCCA y, de no hacerse este ajuste, esperar que en los próximos años la cuestión pueda agravarse por inconstitucionalidades parciales que puedan decretarse sobre el Derecho comunitario. Esto quebrantaría, en forma insalvable, la vigencia uniforme de sus disposiciones. La reforma constitucional en Centroamérica es, pues, una necesidad patente. De este vacío del Derecho constitucional en Centroamérica y de sus más recientes reformas nos hacemos eco en el epígrafe 13 de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Protocolo acompañado a un trabajo publicado recientemente (2). Otros remedios colaterales los analizaremos en la parte tercera de este Informe.

8. EXAMEN GENERAL DE LOS PODERES Y FACULTADES DE LOS ORGANISMOS RECTORES DEL MCCA.—CONVENIENCIA DE UNA REDISTRIBUCIÓN DE LOS MISMOS.—EL SISTEMA DE ARBITRAJE ACTUAL Y EL VERDADERO CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS COMUNITARIOS

Las conclusiones que se revelan por los razonamientos expresados en el epígrafe que precede demuestran, claramente, la ausencia de controles adecuados frente al «acto comunitario» y, consecuentemente, la total ausencia de un mecanismo de defensa en manos de los intereses privados, empresas y particulares. Pero si hacemos un examen general de los poderes y facultades de los

(2) En la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Madrid), núm. 149, sepbre-oct. 1966. *El Mercado Común Centroamericano. La crisis de la transición y la necesidad de un poder jurisdiccional.*

organismos rectores del MCCA, esta situación se agudiza aún más y fácilmente patentizan:

a) Que es conveniente una redistribución de los poderes y facultades actualmente concentrados en su mayoría en el Consejo Ejecutivo y excepcionalmente en el Consejo Económico.

b) Que el sistema de arbitraje establecido en el Derecho comunitario no es satisfactorio para la actual etapa del Programa de Integración.

c) Que el verdadero control de los actos comunitarios que genera un «régimen de legalidad» requiere, en los momentos actuales, la presencia de un poder jurisdiccional llamado a desempeñar una labor de trascendencia en el desarrollo y en la perfección del Derecho comunitario en el MCCA.

Vamos a enunciar a continuación las principales facultades de los órganos rectores del MCCA, a fin de que este informe pueda presentar un panorama completo del estado actual de esas facultades y poderes.

Facultades del Consejo Económico

En efecto, el Consejo Económico Centroamericano tiene las siguientes facultades básicas:

a) Dirigir la integración de la Economía Centroamericana y coordinar la política en materia económica de los Estados contratantes (artículo XX TGIECA).

b) Es el organismo encargado de facilitar la ejecución de las resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. La Secretaría Permanente de este organismo está asumida por la CEPAL (artículo XX TGIECA).

c) Resolver los problemas que surjan con motivo de la aplicación de las disposiciones del artículo XX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

d) Decidir los asuntos sobre los cuales no hubiera acuerdo en el Consejo Ejecutivo (artículo XXI TGIECA), como organismo superior.

e) Acordar el Reglamento al Código Aduanero Uniforme, el que será emitido obligatoriamente por los Estados Miembros una vez acordado por el Consejo. Igualmente las modificaciones al citado Reglamento.

f) Prorrogar, por su propia decisión, el plazo de vigencia del Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Des-

arrollo Industrial, que concede especial tratamiento a Honduras (Protocolo firmado en Managua el 23 de septiembre de 1966).

(Nótese lo peculiar y extraordinario de esta facultad, que permite al Consejo Económico decidir sobre la prórroga de un Convenio, siendo en la práctica esa decisión sustitutiva de las voluntades nacionales en materia convencional.)

Facultades del Consejo Ejecutivo

Las facultades básicas del Consejo Ejecutivo del Tratado General son las siguientes :

a) *Aplicar y administrar* el Tratado General de Integración Económica (artículo XXI TGIECA).

b) *Realizar todas las gestiones y trabajos* que tengan por objeto llevar a la práctica la Unión Económica de Centroamérica (artículo XXI TGIECA).

c) *Dictar las medidas que sean necesarias* a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (artículo XII del Tratado).

(Entre estas medidas son singularmente notables las relativas a las facultades que se le conceden al Consejo Ejecutivo en materia de *impuesto de consumo* (artículo VII TGIECA). Sus facultades (que pueden negar o autorizar tales impuestos) están por encima de las que en materia impositiva normalmente ejerce el Poder Legislativo Nacional. Otra medida de no menos importancia que puede dictar el Consejo Económico está relacionada con su facultad de calificar lo que debe considerarse *«producto originario»* de una de las partes contratantes. La importancia de esta facultad del Consejo adquiere mayor trascendencia si tenemos presente que el Tratado (artículo V TGIECA) establece claramente que este organismo «no considerará como productos originarios de una de las partes contratantes aquellos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador». Sobre este tema el Consejo Ejecutivo y en su caso el Consejo Económico Centroamericano han de decir siempre la última palabra, actuando en forma que mucho recuerda a la ALTA AUTORIDAD de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (C. E. C. A.). Parejamente a esta función ejecutiva, también con caracteres supranacionales, el Consejo Ejecutivo ejerce sobre la misma

materia una evidente función cuasi-legislativa. Esto ocurre cuando el TGIECA deja en sus manos la facultad de establecer mediante un reglamento (verdadera ley en sentido material) «el procedimiento a seguir para determinar el origen de la mercancía». No podemos omitir tampoco la mención de las facultades contenidas en los artículos IX y X del TGIECA. La primera, una alta fiscalización sobre las franquicias aduanales de tipo nacional; la segunda, constitutiva de una facultad de recomendación en materia monetaria.)

d) *Fijar las cuotas de importación aplicables a la leche en polvo procedente de terceros países* y comprendida bajo los incisos arancelarios números 022-02-01-02 y 02-02-02-01. («Una vez que el Consejo haya establecido la cuota correspondiente, los Gobiernos sólo podrán autorizar las cantidades que faltaren para completar la nueva cuota.» «Los Gobiernos no importarán ni autorizarán la importación con fines comerciales de leche en polvo procedente de terceros países, en exceso de las cuotas que se establezcan para cada uno de ellos.» Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, San José, 31 de julio de 1962, artículos IV al IX.)

e) *Someter a la aprobación del Poder Ejecutivo de cada país la adopción de regulaciones a la importación de otros tipos de leches* procedentes de terceros países (Protocolo CCAEGI, artículo X).

f) *Estudiar las situaciones* presentadas al Consejo que fueran constitutivas de «comercio desleal» (Protocolo CCAEGI, artículo XIII).

g) *Aplicar al destinatario de las mercancías o embarques respectivos* (que el Consejo Ejecutivo hubiere calificado como «comercio desleal») «una sanción de US. \$ 100 por K. B. y 100 % *ad-valorem*, sin perjuicio de cualquier otra medida que resuelva el Consejo». «La decisión del Consejo tendrá validez para los cinco países miembros.» «La sanción será aplicada por el Gobierno del país donde se efectuó la importación y por el de cualquier otro país centroamericano donde la misma mercancía se importe.» La sanción continuará aplicándose mientras subsista la situación o práctica de comercio que le dió origen, y será suspendida por decisión del Consejo Ejecutivo (artículos XII, XIII y XIV Protocolo CCAEGI).

h) *Vigilar el cumplimiento* de las disposiciones contenidas en el Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, de San Salvador, de 29 de enero de 1963 (artículo X.)

i) *Aplicar las medidas* establecidas en el capítulo III del Protocolo de San José de 31 de julio de 1962, sobre comercio desleal, en los casos del artículo 80.

del Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (artículo XIII de este último Protocolo).

j) *Para aumentar precios* en los casos de las Industrias de Integración de Sosa Cáustica e insecticidas clorados (artículo XVII Protocolo CRICAI).

k) *Determinar la lista de tipos y tamaños* de neumáticos que deben estar protegidos arancelariamente (artículo XX Protocolo CRICAI).

l) *Calificar, por mayoría de votos, las solicitudes* sobre falta de suministro adecuado de llantas y neumáticos, y dictar otras medidas (artículos XXIII y XXIV Protocolo CRICAI).

m) *Fijar precios de llantas y neumáticos* producidos por las plantas acogidas al sistema de Industrias de Integración (artículo XXV Protocolo CRICAI).

n) *Fijar la incorporación de nuevas plantas* dentro del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (artículo XXVII Protocolo CRICAI).

o) *Elevar el gravamen arancelario de ciertos rubros* con el propósito de amparar a determinadas industrias del Régimen Centroamericano de Integración, y *establecer en su caso cuotas de importación* (artículos XXXIII y XXXIV Protocolo CRICAI).

p) *Vigilar los precios de venta* de las industrias amparadas por el «sistema especial» del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y, en determinados casos, *autorizar la importación de productos* (artículo XXVII de dicho Protocolo).

q) *Coordinar la aplicación del Convenio Centroamericano* sobre Incentivos Fiscales (artículo XXIII del citado Convenio), actuando en forma arbitral en determinados supuestos.

r) *Dictaminar sobre franquicias* para importar *materias primas, productos semi-elaborados y envases* (Convenio CAIFDI, artículo XXVI). Esta facultad será sustituida por la señalada en la letra z), más abajo, cuando entre en vigencia el reciente Protocolo al CAIFDI, otorgado en Managua el 23 de septiembre de 1966.

s) *Calificar los proyectos de inversión industrial* al amparo del Convenio de Incentivos Fiscales. Si el proyecto ha sido rechazado por la autoridad administrativa nacional, la confirmación del Consejo Ejecutivo impide que ninguno de los Estados Miembros pueda otorgar clasificaciones favorables con respecto al mismo proyecto de inversión (artículo 27 Convenio CAIFDI).

t) *Facultad de decidir la correcta clasificación* al amparo del Convenio, a petición de un Estado Miembro. La decisión que otorgue el Consejo Ejecutivo será obligatoria para la autoridad administrativa nacional, al extremo de que ésta «quedará obligada a notificar, en lo conducente, los términos de dicho decreto o acuerdo» (artículo 28 Convenio CAIFDI).

u) *Ejercitar, en relación con el Convenio CAIFDI, los procedimientos y*

sanciones estatuidos en el capítulo III del TGIECA, sobre Comercio Desleal (artículo 41 Convenio CAIFDI).

v) Elaborar el *Reglamento Uniforme* al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (artículo 47 del citado Convenio).

w) Ejercer las funciones de la *Comisión Centroamericana de Comercio* (creada en el Tratado Multilateral de Libre Comercio y ratificado en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes).

x) Ejercer las funciones de la *Comisión Centroamericana de Integración Industrial* (creada en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración). La importancia de estas funciones resulta evidenciada por los artículos VIII, IX y X del citado Convenio, por ser en esos artículos donde se establecían las funciones de la antigua Comisión Centroamericana de Integración Industrial.

y) Asume las funciones y deberes de las *Comisiones Mixtas* de los Tratados Bilaterales vigentes entre las partes contratantes.

Estas tres nuevas funciones las asumió el Comité Ejecutivo en virtud de las disposiciones del artículo XII del TGIECA.

z) Decidir en última instancia la procedencia o improcedencia de los acuerdos de los Comités Nacionales Arancelarios, creados por el Código Aduanero Uniforme (CAUCA), en materia de interpretación arancelaria (artículos 22 b) y 177 del CAUCA).

z') Decidir sobre la procedencia o improcedencia del dictamen emitido por la SIECA sobre casos en los cuales se alegue por una Empresa, ante las autoridades de su país, que «se ha roto la relación de competitividad con otra Empresa de cualquier país de Centroamérica» (Protocolo Managua de 23 de septiembre de 1966).

z'') Decidir igualmente en las situaciones que surjan, con motivo de la aplicación del Protocolo preferencial a Honduras, en materia de exenciones aduaneras sobre materias primas, productos semi-elaborados y envases (Protocolo Managua de 23 de septiembre de 1966).

z''') Decidir, a los fines de prohibir las franquicias de importación sobre los similares, si determinado artículo (o producto) se produce en Centroamérica en *condiciones adecuadas*.

(Aun cuando un país considere que «*las condiciones* (de un determinado artículo) *no son adecuadas, no podrá otorgar franquicias* hasta que este extremo hubiere sido comprobado, mediante dictamen de la SIECA y del ICAITI, y cuyo dictamen, si es impugnado por un Estado Miembro, será conocido por el Consejo Ejecutivo.»)

z''''') Facultar a los Estados Miembros para variar, unilateralmente, los niveles de aforos acordados en el Apéndice 3 del Protocolo de Guatemala, que

se contrae al aforo de refrigeradores eléctricos procedentes de terceros países. (Protocolo de Guatemala de 10 de agosto de 1964).

Conviene apuntar que desde la vigencia de la nueva Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, otorgada el 12 de diciembre de 1962 en la ciudad de Panamá, y cuya vigencia se produjo el 30 de marzo de 1965 (al hacerse por Costa Rica el quinto depósito de ratificación en la Secretaría General de la ODECA), tanto el Consejo Económico como sus organismos dependientes forman parte de dicha organización, siendo el Consejo Económico Centroamericano uno de los órganos encargados de la realización de los fines de la ODECA, según se dispone expresamente por el inciso f) del artículo 2.º de dicha Carta.

Facultades de la SIECA

En cuanto a los poderes y facultades de la Secretaría General, según ya dijimos, éstos son muy amplios y, según indica el propio organismo, «las atribuciones de la SIECA se derivan, fundamentalmente, de lo dispuesto por una serie de instrumentos legales». «Estas han sido ampliadas, además, tanto por mandatos del Consejo Económico como por mandatos del Consejo Ejecutivo o en virtud de solicitudes emanadas de otros órganos colaterales que han ido surgiendo del Programa.» Una detallada revisión de esas facultades pueden consultarse en el estudio de la Secretaría bajo el título *Evaluación de la SIECA* (versión preliminar, mimeo, s. f.).

Conclusiones

El estudio y examen de las funciones que realizan los órganos rectores del MCCA pondrá de manifiesto que muchas de ellas son de *naturaleza francamente legislativa* o cuasi-legislativa. Véase, en efecto, las facultades o funciones que citamos más arriba bajo las letras c), d), j) k), m), o), r), v), z'') y z'''). Este órgano ejerce también *facultades reglamentarias* propias de un poder ejecutivo, pero teniendo como ámbito de su competencia el territorio de los cinco países. De este tipo son las funciones que señalamos más arriba bajo las letras a), n), p), s), t) y v).

Finalmente, ejerce también el Consejo Ejecutivo *funciones punitivas*, como puede fácilmente apreciarse en las ejercidas por el Consejo Ejecutivo, facultades que se señalan más arriba con las letras g) y u); igualmente desarrolla funciones de tipo arbitral, más propias de un tribunal internacional que de

una autoridad ejecutiva, como se aprecia en los casos señalados anteriormente bajo las letras q), t) e y).

Ese rápido examen demuestra que es necesario ir a una redistribución de esos poderes y facultades y sustituir el sistema de arbitraje por un definido poder *jurisdiccional independiente* que, permitiendo accionar no sólo a los Estados Miembros, sino también a los organismos rectores del MCCA y a los particulares, sienta las bases imprescindibles para desarrollar un adecuado régimen de legalidad en el MCCA.

III

POSIBILIDADES, PROYECTOS Y SOLUCIONES PARA EL MCCA

9. INTRODUCCIÓN.—EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.— LA ANTIGUA ESTRUCTURA.—LA NUEVA ESTRUCTURA.—LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN HACIA LAS NUEVAS FORMAS O MECANISMOS DE ACCIÓN

El cuadro actual es revelador. Demuestra que el *Derecho comunitario en el MCCA* (y su secuela de «actos comunitarios» que adoptan infinitas formas, tales como decisiones, acuerdos, dictámenes con efectos paralizadores, reglamentos, verdaderas disposiciones legales, sanciones administrativas y tal vez punitivas, decisiones arbitrales, etc.) *ha marchado en una sola dirección*. Ha contemplado tan sólo uno de los términos de la ecuación económica, política y jurídica del Programa. ¿Por qué hacemos esta afirmación? *Porque el desarrollo del Derecho comunitario ha tenido en cuenta sólo la presencia de los Estados Miembros y de los órganos rectores del MCCA*. Tal conclusión es inexorable y no hay crítica en esto. Es el resultado de un examen totalmente objetivo y soy el primero en admitir que este desarrollo unilateral ha sido necesario. *La cuestión está en determinar si sigue siendo necesario o si, por el contrario, es más recomendable, superada la antigua estructura del MCCA, asentado éste bajo nuevas bases institucionales y aceptando que estamos en presencia de una etapa de crisis por la falta de adecuados mecanismos de acción para conducir el Programa, frente a las numerosas responsabilidades e innumerables tareas que dicho Programa ha impuesto a sus rectores, ir bien a fondo, con una profunda reforma institucional*. Esa reforma institucional debe tener, a nuestro juicio, tres metas bien definidas:

- a) *Redistribución de las actuales funciones de los organismos rectores del MCCA y una adecuada separación de los poderes decisorios y jurisdiccionales.*

b) *Remozamiento de los órganos rectores y tal vez la ampliación o sustitución de alguno de ellos, siguiendo la dirección aconsejada por la SIECA.*

c) *Creación de un poder jurisdiccional para el MCCA totalmente organizado e independiente.*

No tengo que decir, como ya he expuesto en varias oportunidades anteriores, que estamos absolutamente convencidos de que no se puede ir a una reforma institucional en el MCCA por el camino de remozar simplemente sus órganos rectores para crear, como señala la SIECA con mucho acierto, nuevos mecanismos de acción y detenernos en medio del camino (3). Este tipo de reforma sería gravemente negativa. Debemos ir a una reforma estructural de los órganos rectores del MCCA, si organismos tan capacitados como la SIECA palpan la realidad y necesidad urgente de esas reformas, pero esas reformas deben ser completas o sólo servirán para sustentar en mayor dimensión un régimen arbitrario dentro del MCCA. *Sería una marcha en dirección contraria al progreso jurídico que afectaría seriamente la correcta evolución del Derecho comunitario.* Si se siente necesidad de una reforma, sea ésta bienvenida, pero que paralelamente al engrosamiento de las funciones de los organismos rectores *se desarrolle completamente un «régimen de legalidad», cuyo primer paso, necesariamente, supone la creación de un poder jurisdiccional para el MCCA.*

10. LOS POSIBLES CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LOS ORGANISMOS RECTORES DEL MCCA Y EL TRIBUNAL COMUNITARIO.—DESARROLLO Y MADUREZ DEL MCCA QUE JUSTIFICAN SU CREACIÓN.—ARGUMENTOS CONTRARIOS.

NUESTRA POSICIÓN

No se le escapa al informante que, a pesar de ser Centroamérica pionera en el establecimiento de tribunales internacionales, y tal vez por esa circunstancia misma, y valorando el poco éxito que un tribunal internacional tuvo en esta región en el pasado, algunos juristas vean con cierta reticencia y desgana la creación de un tribunal comunitario para la actual comunidad económica. Por respetables que sean esos sentimientos y prevenciones, que tienen su apoyo más en una cuestión psicológica que en una opinión razonada, a nadie se le escapará que las condiciones existentes en la Centroamérica que vivió el fracaso de su Corte internacional y la actual Centroamérica, firmemente atada

(3) *Ob. cit.* Nota precedente.

no ya por simples vínculos históricos, sino por fuertes lazos económicos, son visiblemente muy distintas como para sustentar aún tales prevenciones. Además, no se trata de un tribunal propiamente internacional, sino de un tribunal comunitario, con jurisdicción especializada y destinado tan sólo a afrontar los conflictos jurídicos propios de una comunidad económica, que no son conflictos políticos y, por tanto, que no están sujetos a los factores que suelen acompañar a este tipo de situaciones. La circunstancia de que patrocinemos en este Informe, según se explica más adelante en el epígrafe 12, la creación de un Tribunal Comunitario para atender con jurisdicción propia y exclusiva los conflictos del MCCA y que encuadremos ese Tribunal Comunitario como una de las Salas de la Corte Centroamericana de Justicia, creada en la Carta de la ODECA, no tiene más que un valor circunstancial y formal. La Carta de la ODECA creó un tribunal prácticamente inoperante. El MCCA necesita un órgano jurisdiccional permanente, y, por la naturaleza de su composición, es evidente que, para los propósitos que nosotros patrocinamos, no podrían asignarse tales funciones, en modo alguno, a la Corte creada en la Carta. Esto es obvio y elemental; por eso patrocinamos un tribunal permanente, con funciones propias, aunque adscrito a la Corte, por razones puramente formales.

Finalmente señalamos que entendemos que el MCCA ha arribado a una etapa de madurez económica, administrativa e institucional suficiente para demandar ya una medida de esa naturaleza.

Como hemos apuntado con reiteración, no pretendemos el monopolio de estas ideas y posiciones. Ya el «Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Centroamericana» indicaba, en la reunión celebrada en el verano de 1964 en el Centro de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, la conveniencia de hacer un estudio que *«abarcaría los medios y procedimientos disponibles de solución de controversias que suscite la interpretación y aplicación de los instrumentos centroamericanos de integración y de cooperación, con miras a comprobar si son adecuados o suficientes, o a sugerir las fórmulas convenientes y posibles para fortalecer el proceso de integración...»* Ese mismo año el «Segundo Congreso Jurídico Centroamericano», reunido en San José, Costa Rica, del 23 al 28 de noviembre, recomendaba: *«que asimismo, caso de modificación o sustitución del Tratado General, se cree un tribunal permanente de justicia destinado a conocer exclusivamente de las diferencias que surjan sobre la interpretación de los instrumentos de la integración económica centroamericana y a resolver definitivamente las controversias que resulten en su aplicación, tanto entre los Estados Miembros como entre éstos y los demás sujetos de derecho, inclusive las personas naturales...»* (Rec., II, 2).

En el otoño de 1965 la «Conferencia de Juristas Centroamericanos sobre la

Función de la Profesión Jurídica en el Problema de la Integración Económica», reunida en Dailas, Texas, en la sede y por convocatoria de la Escuela de Leyes de la Universidad Metodista del Sur (S. M. U.), recomendó en la Conclusión sexta: «Que se estudie la *posibilidad de establecer un tribunal especial*, con jurisdicción limitada a los asuntos de integración económica, destinado a conocer de las disputas de particulares, o de los recursos que puedan intentarse en contra de los organismos de integración y de los Gobiernos sobre esa materia».

Las anteriores conclusiones, obtenidas en un alto nivel técnico, justifican nuestra creencia de que el MCCA ha arribado a un punto de desarrollo suficiente para el empeño propuesto.

II. EL TRIBUNAL COMUNITARIO Y SU FUNCIONAMIENTO POR ETAPAS GRADUALES, COMO ALTERNATIVA O TERCERA POSICIÓN.—VENTAJAS E INCONVENIENTES

La creación de un poder jurisdiccional para el MCCA presenta tres alternativas:

- a) Dotar de funciones a la actual Corte de Justicia creada en la nueva Carta de la ODECA; o bien,
- b) Crear una Sala Permanente, especializada, y dedicada solamente al conocimiento de los conflictos jurídicos del Programa de Integración; o bien,
- c) Crear la Sala Permanente, señalada en la letra b), y dotarla de una competencia más reducida (siempre en el campo de los conflictos jurídicos del Programa de Integración), cuya competencia resulte ampliada progresivamente, hasta que asuma completamente el conocimiento exclusivo de todos los conflictos, en un plazo de cinco o diez años.

Por las razones que explicamos ampliamente en la Exposición de Motivos de nuestro «Anteproyecto a la Carta de la Organización de Estados Americanos» (4), principalmente en el epígrafe número seis, no es posible dotar

(4) El anteproyecto se publicó como anexo al estudio aparecido en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS núm. 149, citada en la nota núm. 2 que precede. El anteproyecto de Protocolo fue publicado más tarde por la Organización de Estados Centroamericanos (1966) bajo el título: *La Corte de Justicia Centroamericana - Comentarios*.

a la actual Corte de Justicia Centroamericana, establecida por la Nueva Carta de la ODECA, de tales facultades, como supone la alternativa a).

En dicha Exposición de Motivos señalamos que ese sistema «era en extremo árido y difícil, puesto que suponía una reforma sustancial en la recién estrenada Carta Constitutiva, reforma que tendría que ir muy a fondo, pues incluso hubiera sido necesario variar la composición de la Corte, pues no se podría pretender que ésta, integrada por los Presidentes de los Poderes Judiciales de cada uno de los Estados Miembros de la ODECA, pudiera reunirse con carácter permanente, como será necesario para atender los asuntos del Mercado Común, que habrían de ser competencia de dicha Corte en tales circunstancias».

«Ante la situación precitada, optamos por el segundo camino, o sea recomendar el establecimiento de una Sala Permanente, constituida como una dependencia de la Corte de Justicia Centroamericana creada en el artículo 14 de la Carta Constitutiva de la ODECA. Estimamos que no había otra solución práctica, si realmente se desea avanzar en este camino» (5).

Descartada así la alternativa a), la cuestión a decidir consiste, pues, en adoptar una de las dos alternativas señaladas más arriba con las letras b) o c). La primera solución, b), supone el pleno funcionamiento de la Sala Permanente desde sus inicios. El segundo sistema, c), supone una ampliación progresiva de las facultades y competencias de la Sala Permanente durante un período de cinco a diez años, hasta que ésta asuma plenamente su total competencia.

Nuestra opinión está ya expresada en la Exposición de Motivos del Anteproyecto arriba mencionado. No necesitamos ser más explícitos. Además es evidente que, aun si adoptamos la alternativa del funcionamiento por etapas, será preciso establecer totalmente las esferas de competencia de la Sala Permanente desde sus inicios. Por tanto, si se lleva a la práctica la tercera posición o alternativa, la elaboración de un proyecto completo será absolutamente necesario.

12. BASES PARA UN TRIBUNAL COMUNITARIO PARA EL MCCA

En la sustentación de siete principios básicos fundamos la organización de una Sala Permanente de Justicia que, como Tribunal Comunitario, tendría competencia exclusiva para conocer de los conflictos jurídicos de la comunidad relativo al Programa de Integración.

(5) *Ob. cit.* en la nota núm. 4 que precede.

Estos principios son los que siguen :

A) Se establecerá una Sala Permanente, adscrita a la Corte de Justicia Centroamericana, en un Protocolo adicional a la Carta de la ODECA.

B) Composición de cinco jueces y sus suplentes, designados por cada uno de los Estados Miembros. (Alternativa: la Sala de siete jueces.)

C) Se le atribuirá con carácter excluyente poderes jurisdiccionales y arbitrales a nivel regional. Actuará también como órgano de consulta.

D) Revisará y controlará, sólo a petición de parte afectada y mediante procedimiento judicial, los «actos comunitarios» y los que ejecuten los Estados Miembros que incidan con las normas o reglas comunitarias o de integración del MCCA.

E) Al mismo tendrán acceso los Estados Miembros, los órganos rectores del MCCA y los particulares afectados.

F) Eliminación en su esfera de competencia de los conflictos constitucionales, salvo el caso de exitativa directa de un Estado Miembro afectado.

G) Sistema de ejecución de sus decisiones que garantice su cumplimiento. Efectos anulatorios de sus decisiones y efectos derogatorios. Limitación de estos efectos en determinados casos.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto citado más arriba, resumimos así la posición de la citada propuesta :

«En esencia, el Anteproyecto creando la Sala Permanente de Justicia para los conflictos del Mercado Común, que hoy sometemos al juicio público, pone sobre la mesa de la discusión el tema de la *intervención jurisdiccional* en una organización internacional como es, sin duda, la Comunidad Económica Centroamericana. Pero la cuestión tiene un interés más calificado en los momentos actuales si consideramos que, a juicio de la SIECA, según queda dicho, estamos en puertas de una posible reestructuración institucional en el Mercado Común, y la lógica indica que sería éste el momento de producir las reformas necesarias que abarcaran todas las cuestiones que realmente están en juego en estos momentos.»

«Ratificamos nuestro punto de vista más arriba expresado en el sentido de que la dirección, que pretende aumentar el poder decisorio de los organismos receptores del Mercado Común, sería más lógica y adecuada si, conjuntamente con el aumento de ese poder de decisión, se creara un control jurisdiccional

que impidiera a esos poderes convertirse en poderes *absolutos* y, en cierto sentido, *arbitrarios*. Pues esta última calificación subsistirá aún con la presencia de un poder reglado, como lo es en cierto sentido el que ejercitan los órganos rectores del Mercado Común (y suponemos lo será en el futuro), si este poder no va acompañado a la vez de un *poder jurisdiccional* que controle las decisiones que se dicten al amparo de esas facultades regladas. Si no hay control, el poder sigue siendo arbitrario, puesto que sería la propia autoridad ordenante la que determinaría su esfera de acción jurídica y la legitimidad de sus decisiones.»

«Estamos completamente conscientes de que en la debatida cuestión de la *intervención jurisdiccional* en los organismos internacionales se mueven dos tendencias básicas: restrictiva una, más generosa la otra, respecto a la extensión de las facultades de los tribunales internacionales. Pero no debe olvidarse que generalmente la posición restrictiva se refiere a dejar en plena libertad a los «órganos políticos» de las organizaciones internacionales. Es allí donde arranca la posición restrictiva. En cambio, esta posición restrictiva, respecto a los poderes jurisdiccionales, no existe cuando se trata y atiende a las cuestiones de tipo administrativo, de gobierno y de control no político. La posición restrictiva frente a los poderes jurisdiccionales entonces se limita sólo a poner un valladar al tribunal que le impida su intervención en ciertas formas, aquellas que justifican la acción de los organismos internacionales. Ejemplo típico de esta limitación está contenido en el artículo 33 del Tratado de la CECA, cuando dice que «la indagación del tribunal no puede versar sobre la apreciación de la situación que se deriva de los hechos o circunstancias económicas en vista de las cuales han sido adoptadas las citadas decisiones o recomendaciones». Pero, en cambio, en el Tratado de Roma las facultades del tribunal internacional han alcanzado cambios verdaderamente extraordinarios, como es el caso que citamos sólo a título de ejemplo, contemplado en el artículo 175 del Tratado, que faculta al Tribunal de Justicia para actuar «cuando, en violación del presente Tratado, el Consejo y la Comisión se abstengan de pronunciarse...». En este caso, como puede observarse, se autoriza un procedimiento judicial frente al silencio o abstención del Consejo de la Comisión de la Comunidad, cuando éstas no han actuado, estando en obligación de hacerlo, de acuerdo con el Tratado, y los Estados Miembros y otros órganos de la Comunidad pueden accionar ante el Tribunal, obligando al organismo requerido a que tome las medidas demandadas.»

«Todas esas limitaciones aconsejadas por la técnica, mencionadas en los párrafos precedentes, las hemos tenido en cuenta en el Anteproyecto. Así, podrá observarse, cuando expongamos en detalle las facultades de la Sala Permanente, que escapan al control jurisdiccional las decisiones de los orga-

nismos de la ODECA en razón a que tales organismos son de naturaleza esencialmente política y, queda dicho, que no es aconsejable establecer un control judicial en este caso sobre las decisiones de los organismos internacionales. En adición a lo anterior podemos añadir que, no obstante, los conflictos de competencia que puedan originarse entre los órganos de la ODECA y los del Mercado Común y los Estados Miembros están sometidos a un *arbitraje obligatorio*, que puede iniciarse por petición de cualquiera de las partes interesadas en el conflicto (art. 51). De esta forma, aun cuando el Tribunal no ejerce un control sobre los actos de los organismos de la ODECA, en cambio, el arbitraje obligatorio facilitará que tales organismos se mantengan dentro del marco de sus atribuciones y no ejecuten actos que interfirieran con aquellos que son competencia de los órganos rectores del Mercado Común. Estos, sometidos también al arbitraje obligatorio, no podrán ejecutar actos que interfirieran las funciones encomendadas por la Carta Constitutiva Centroamericana a los órganos de la ODECA. De esta forma se establece, pues, el equilibrio.»

«Se verá también que en el campo de las resoluciones tácitas (una de las formas que puede revestir un acto jurídico por omisión, cuando el órgano llamado a dictarla en un término obligatorio no lo hace) hemos establecido sólo la posibilidad del recurso en materia aduanal. En efecto, el Anteproyecto faculta a los interesados para recurrir directamente en apelación contra las resoluciones de los Comités Arancelarios Nacionales en materia de aforos cuando el Consejo Ejecutivo se hubiere abstenido de tomar acuerdo dentro del término legal (arts. 12 y 17 del Anteproyecto, párrafos finales), entendiéndose, en esos casos, que estamos frente a una resolución tácita de abstención, que dejamos reducidas a aquellos casos en los cuales el Consejo Ejecutivo no toma ningún acuerdo, confirmando o revocando una decisión de un Comité Arancelario de nivel nacional, dentro del término de cuarenta y cinco días naturales. En estos casos, consideramos que hay una resolución tácita de abstención y se faculta a las partes interesadas para que concurran al tribunal y obtengan la revisión de la resolución dictada por el Comité Arancelario nacional, sobre aforos que afectan al recurrente.»

«Como puede observarse, en ambos casos el Anteproyecto ha seguido una línea bastante conservadora que es preciso reconocer que contrasta mucho con el avance en estas mismas materias jurisdiccionales en otras comunidades económicas. Pero creemos que esto es suficiente para la etapa inicial en que pueda funcionar un tribunal de justicia en el Mercado Común» (6).

(6) *Ob. cit.* en la nota núm. 4 que precede.

13. PAPEL COMPLEMENTARIO DE UN DIARIO O GACETA OFICIAL EN EL MCCA

Necesariamente, un «régimen de legalidad» para el MCCA necesita sustentarse también en la publicidad oficial de los acuerdos y decisiones de las autoridades de la comunidad, o sea de los «actos comunitarios». Es por ello por lo que sustentamos que la organización y funcionamiento de un sistema jurídico más perfeccionado que el actual, requiere de esa publicación oficial actualmente inexistente. Para este empeño pudiera tomarse como orientación el «Journal Officiel des Communautés Européennes», que se edita por dicha comunidad.

Ya desde el *II Congreso Jurídico Centroamericano*, celebrado en San José, Costa Rica, del 23 al 28 de noviembre de 1964, este Congreso instaba a los Gobiernos, en su Resolución XVII, a la publicación inmediata, en el «Diario Oficial» de los respectivos Estados, de la notificación del depósito que hiciere de los instrumentos legales de la integración económica. Sin embargo, en el decursar de un bienio, se hace cada día más patente la necesidad de que la publicidad oficial alcance, de igual forma, a los acuerdos y resoluciones de los organismos rectores del MCCA.

Siguiendo las anteriores orientaciones, la «Conferencia de Juristas Centroamericanos sobre la función de la profesión jurídica en el problema de la integración económica», reunida en Dallas, Texas, en el otoño de 1965, bajo la convocatoria y patrocinio de la Escuela de Leyes de la Universidad Metodista del Sur (S. M. U.), aceptando nuestra propuesta, estableció en la Sexta Conclusión:

«Recomendar la publicación de una Gaceta periódica en la que se den a conocer los acuerdos y resoluciones de los organismos del Mercado Común Centroamericano.»

En el Acta de la reunión el tema alcanzó expresiones y razonamientos como los que siguen, sobre la importancia de la Gaceta Oficial:

«Que falta una publicación, por lo menos semanal, que dé difusión a las disposiciones legales que se van dictando, a la jurisprudencia que se va estableciendo, sobre los problemas de la integración» (Licenciado Fernando Fournier, Acta Tercera Sesión).

«La Gaceta de que hablaba el Dr. Maza, como medio de divulgación y publicidad, es fundamental para conocer lo que está pasando en materia de integración...» (Licenciado Jorge Skinner Klee, Acta Cuarta Sesión).

Sólo nos resta señalar para destacar la importancia de la publicación que proponemos, para llenar el vacío ahora existente, que en su actual estado de evolución los acuerdos y resoluciones del Consejo Ejecutivo del Tratado General, para no citar sino a uno solo de sus organismos, adquieren cada día más señalada importancia y cada día, a medida que se hace más frondoso el Derecho comunitario, esos típicos «actos comunitarios» inciden en forma más profunda sobre los intereses privados, afectados —y— actores en el MCCA.

Esa realidad no puede, ni debe, desconocerse. Ella es suficiente para sustentar la necesidad de la publicación oficial que recomendamos en este Informe, como medida complementaria para el adecuado control jurídico de los «actos comunitarios».

14. EL ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS

Para llenar ese vacío que advertíamos en la estructura actual del MCCA, elaboramos, a petición de la Secretaría General de la ODECA, un Anteproyecto creando una Sala de Justicia especializada en los problemas del Mercado Común. Su texto completo se puede consultar en la *Revista de Estudios Políticos* (7).

La creación de ese poder jurisdiccional representará, sin dudas, una conquista efectiva, tanto de orden técnico como de orden práctico, en el campo jurídico del MCCA y representará igualmente el inicio de una etapa de organización superior que ya demanda la Comunidad Económica del Istmo.

Creo innecesario añadir que, como mecanismo para sustentar el adecuado control de los «actos comunitarios», la presencia de un «poder jurisdiccional» es imprescindible.

Como quiera que en la Exposición de Motivos que acompaña al Anteproyecto se explican suficientemente los fundamentos y alcances de éste, es innecesario repetirlos aquí. Sin embargo, a fin de facilitar la labor del manejo de dicho Anteproyecto y procurar la rápida localización de los principales problemas que podrían provocar la presencia de un poder jurisdiccional en el MCCA, reproducimos a continuación los temas de la Exposición de Motivos anexa al citado Anteproyecto.

(7) Núm. 149, sepbre.-oct. 1966. Posteriormente fué publicado por la ODECA, según se señala en la nota núm. 4.

He aquí esos temas :

- Un poder jurisdiccional para el Mercado Común.
- Posición de la SIECA al respecto.
- Posición del Anteproyecto.
- El Anteproyecto contempla un control judicial limitado.
- Antecedentes que explican la posición y origen del Anteproyecto.
- Por qué un Protocolo adicional a la Carta de la ODECA.
- Por qué una Gaceta Oficial para el Mercado Común.
- La Sala Permanente como Tribunal Regional para la comunidad. Competencias y Procedimientos.
- Los Procedimientos de Apelación y Amparo.
- La suspensión de la Resolución combatida.
- La excepción de soberanía.
- La legitimación activa en los procesos de apelación y amparo.
- Límites a los conflictos constitucionales.
- El arbitraje y las consultas en el Tribunal Comunitario.
- El sistema de prelación obligatoria en el conocimiento por la Sala de los procedimientos básicos.
- Los efectos de las resoluciones y el Tribunal Comunitario.

15. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Arribando ya al campo de las conclusiones, podemos afirmar que en Centroamérica existe un Programa de Integración en creciente avance. Este Programa se funda y se mantiene sobre una estructura jurídica que contempla la organización y el funcionamiento rudimentarios de «poderes comunitarios» que alcanzan, sin duda alguna, la categoría de poderes supraestatales. Precisamente la forma rudimentaria de su organización y funcionamiento ha hecho derivar el Derecho comunitario hacia el camino de criterios prácticos, de soluciones de tipo singular con las que, por fortuna, con un gran sentido político y de equidad, las autoridades del MCCA han ido solucionando los innumerables problemas que una integración trae aparejados. Esto último ha sido reconocido por el Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Centroamericana, cuando se advierte en el Informe de la Secretaría General: «En efecto, está ocurriendo muy a menudo que dichos organismos, ante necesidades y circunstancias no previstas en los respectivos instrumentos constitucionales, desempeñen sus funciones y ejercen sus atribuciones en forma liberal y progresista» (Reunión en el Centro de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, 17-21 de agosto de 1964).

Es lógico pensar que, en la medida en que sean mejoradas las estructuras jurídicas y perfeccionado su funcionamiento a través de un adecuado régimen procesal-administrativo, dejarán de tener influencia los criterios prácticos, ausentes de técnica, contrarios al buen orden jurídico, aunque constituyan soluciones transitorias y aceptables por las partes.

Según señalamos, existen poderes organizados, de la naturaleza indicada, que constituyen los órganos rectores del MCCA. Dos Consejos, entre los cuales hay relaciones de subordinación y de interdependencia; una Secretaría General, en muchos casos ejecutiva y en otros casos meramente asesora, y junto a ellos el Poder tutelar de los Estados Miembros.

Básicamente, *la estructura jurídica del MCCA atiende a un solo sujeto: el Estado*. Ello no implica que algunas organizaciones internacionales injertadas dentro de toda la urbidumbre del Programa de Integración no tengan el carácter de «personas jurídicas» que tal vez puedan calificarse de internacionales. Tal es el caso de la SIECA, del ICAITI, etc. Pero no hay duda que la persona física y la empresa (para calificar así a las personas jurídicas de Derecho privado) no son sujetos actuantes, ni destinatarios de las normas del Derecho que rige la comunidad centroamericana, por lo menos destinatarios primarios, pese a que ellos forman parte de todo el tinglado del Programa; y hay un aspecto sociológico del problema que un verdadero Derecho comunitario no puede desconocer, y es que *el desarrollo del Programa de Integración se basa precisamente en la cooperación del individuo y de las empresas particulares, pues no son sólo por los canales públicos por donde afluyen las aportaciones de capital para conducir el Programa, sino también por el esfuerzo y los canales privados*. Este hecho, socio-económico, ha quedado virtualmente desconocido y, por tanto, marginado.

Existe una ausencia de control de los «actos comunitarios» en todo sentido. Sólo existen revisiones a nivel del Consejo Ejecutivo de «acuerdos arancelarios», en los que la acción del interés privado está siempre ausente, una vez que el asunto llega a los niveles de las autoridades del MCCA; o conocimiento por el Consejo Económico de asuntos no decididos por ausencia de votos suficientes, para aprobarlos o rechazarlos, a nivel del Consejo Ejecutivo. Es obvio que menos puede existir un «control jurisdiccional» en el verdadero sentido del vocablo, pues ya vimos que tal carácter en modo alguno, ni en el orden técnico ni en el orden práctico, se le puede asignar al procedimiento de arbitraje (estudiado más arriba, epígrafe 7), donde solamente se ventilan, en forma directa, los conflictos entre los Estados Miembros. Finalmente, existe una ausencia absoluta de publicidad oficial como requerimiento técnico adecuado para la vigencia y aplicación de los «actos comunitarios» singulares y generales. No existe una Gaceta Oficial. No se publican los acuerdos y reso-

luciones del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo en forma total, completa, periódica y oficial.

Ante ese cuadro y esas precisas conclusiones, que son el resultado de una larga y meditada práctica en el MCCA, sinceramente nos asalta la duda de si hemos sido correctos al emplear el concepto de «*Derecho comunitario*» para definir, clasificar y estudiar las ya frondosas relaciones jurídicas que sustentan al Programa de Integración en el MCCA. Ya en el terreno de las conclusiones, estamos a punto de interrogarnos a nosotros mismos si en verdad puede decirse que en la etapa actual existe en Centroamérica (en el Programa de Integración) un genuino «*Derecho comunitario*» o, simplemente, estamos en presencia de un «*Derecho de integración*» que llegará a ser un «*Derecho comunitario*» cuando adquiera cierta categoría, si es que estamos de acuerdo en establecer algunas sutiles diferencias entre el uno y el otro, tema que por escapar a los propósitos de este Informe, y ya en el campo de las conclusiones, no me atrevo a profundizar ahora; o si, finalmente, el MCCA se estructura básicamente en normas tradicionales del Derecho internacional público.

Esas dudas que apunto tienen su fundamento en la idea de que *la manifiesta y clara presencia y la total aceptación de las personas físicas y de las empresas* (para designar así a las personas jurídicas de Derecho privado) *como sujetos actuantes de las relaciones jurídicas en un orden determinado, y también la presencia de ellas como sujetos o destinatarios primarios de las normas de un determinado sistema jurídico, son, a mi modo de ver, tal vez la clave de la distinción entre el Derecho internacional público propiamente dicho y un auténtico Derecho comunitario*, bien se consideren ambas ramas dependientes entre sí o independientes la una de la otra; bien se considere que la segunda está subordinada a la primera y que el Derecho comunitario es una expresión moderna del Derecho internacional público.

Debemos recordar aquí, siquiera como sustentación indirecta de la conclusión establecida en el párrafo que precede, que el profesor Reuter y más tarde el profesor Yturriaga Barberán, en un sólido estudio publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, de Madrid (véase referencias en la Bibliografía), exponen y sistematizan cómo se «*adquiere la calidad de sujeto de Derecho internacional*», expresando que esto ocurre cuando se les reconozca a los interesados una triple facultad:

- a) Poseer derechos y deberes **DIRECTAMENTE** sancionados por el Derecho internacional.
- b) Participar en el proceso de creación de las normas jurídicas internacionales.
- c) Poder presentar reclamaciones e incurrir en responsabilidad internacional.

A lo anterior hay que añadir que el propio Reuter reconoce que «las reglas internacionales pueden sin dificultad DEFINIR derechos y obligaciones para los particulares», pero que esto solo no es suficiente, pues tales derechos y obligaciones en realidad *no son sancionados directamente por el Derecho internacional*, sino por mediación de una organización internacional. Concluye afirmando: «Suponiendo que se cumpla esta condición y limitándose a ella, los particulares no son, pues, sujetos de Derecho internacional más que de un modo doblemente derivado en relación a los Estados; no son sujetos de Derecho internacional más que recurriendo a una organización internacional, fundada por los Estados.»

Esa situación claramente ejemplificada por el profesor Reuter está precisamente presente, en forma negativa, en los actuales sistemas jurídicos del MCCA. Nótese como en el MCCA al particular (individuo o empresa) se le imponen limitaciones y prohibiciones (de importar determinados productos, de establecer ciertas industrias, etc.) e incluso se le sanciona, por disposición del Consejo Ejecutivo, en los casos de «comercio desleal», aplicando la sanción el Estado Miembro (véase más arriba, epígrafes 6, 7 y 8), sin que el particular afectado pueda recurrir a una autoridad internacional de la comunidad para defenderse. Su única posibilidad de defensa está condicionada a la posible actuación del Estado Miembro y sus representantes en la comunidad.

Lo anterior significa que las *reglas jurídicas de la Integración Centroamericana* sí definen derechos y obligaciones para los particulares, pero no dotan a éstos de los mecanismos de defensa. Creemos que la «acción privada» ante un Tribunal Comunitario, tal y como patrocinamos nosotros para controlar el «acto comunitario», es distinción básica y profunda, suficiente para calificar, con otros elementos, la condición y presencia de un genuino *Derecho comunitario*, diferente del Derecho internacional, si sus mentores se empeñan en sostener una posición negativa frente a las personas físicas y empresas. Tales consideraciones tienen además su fundamento en lo controvertido que sigue siendo en el campo del Derecho internacional clásico (llamémosle así como contrapuesto al Derecho comunitario y -- en su caso -- al Derecho de integración) la presencia de la persona natural o de las empresas como entes actuantes, no sólo pasivos.

Hoy, en la práctica, el Derecho internacional público sólo acepta a los Estados como sujetos de sus relaciones, como verdaderos sujetos de derecho. Esta ha sido desde luego la ardiente posición de la doctrina positivista. Creo que en sus evoluciones ulteriores y actuales, prescindiendo de la escuela solidarista francesa, el Derecho internacional público cuando más acepta, junto al Estado como *sujeto de derecho*, a las organizaciones internacionales, aunque situándolas como un sujeto de derecho de menos categoría, inferiorizado.

No estamos totalmente de acuerdo con Aguilar Navarro en que es absolutamente evidente *la ampliación del catálogo de los sujetos internacionales*, salvo en cuanto a la aceptación de los organismos internacionales en esa categoría, como ya ha sido aceptado por el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen Consultivo de 11 de abril de 1944, sobre «Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas». *En cambio, en el Derecho comunitario* (llámesele así o llámesele Derecho internacional público novísimo, generado como consecuencia del crecimiento del poder de los organismos internacionales, la presencia de las comunidades económicas y de su secuela, el Derecho de integración), *junto al Estado y a las organizaciones internacionales, aparecen con un claro papel las personas naturales y las empresas, como sujetos activos de ese Derecho y, lo que es más, como destinatarios primarios en múltiples casos de las normas comunitarias*. Esto se demuestra con un simple ejemplo: la posibilidad en que se encuentran la persona física y la empresa para accionar ante la Corte de Justicia cuando es afectada por un «acto comunitario» en la CEE. Si aplicamos a este ejemplo la técnica de Reuter para calificar la condición de estos sujetos, sí podemos decir que en este caso sí existen derechos directamente sancionados por el orden jurídico internacional y posibilidad de reclamar, por esos derechos, ante autoridades de ese carácter (internacionales o comunitarias).

Si partimos de todas estas condiciones tal vez debemos afirmar que, en su estado actual, el Programa de Integración Centroamericana se basa en su mayor parte en relaciones puras del Derecho internacional público, tradicional, salvo en limitadísimos campos, y tendrá este carácter y esta naturaleza mientras no se conforme su estructura con lo que es el verdadero «Derecho comunitario», *acogiendo a la persona física y a la empresa, sin temor ni reticencias, como sujeto de excepcional importancia en toda la trama jurídica del Programa*. Hasta ahora sus mentores (por razones que comprendemos perfectamente) sólo se han preocupado de atar en esa trama a los Estados Miembros y de hacer de éstos los únicos destinatarios de sus normas, bien generales, bien singulares, y los únicos sujetos de ellas.

Este es el cuadro resumido de la estructura jurídica del MCCA cuando nos asomamos a las intrincadas cuestiones que plantea el «control de la legalidad» de los «actos comunitarios» (8).

EMILIO MAZA

(8) Para un examen más general ver, del propio autor, «Notas sobre el Mercado Común Centroamericano - Contribución al estudio de sus aspectos jurídicos», en *Revista de Economía Política* (Madrid), núm. 40, mayo-agosto 1965, págs. 31 a 74.

FUENTES TÉCNICO-LEGALES

SECCIÓN I

- *Tratado de París, de 18 de abril de 1951*, creando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (Texto en español en la obra de Segrellés Chillida mencionada en la bibliografía), esp. cap. IV: El Tribunal.
- *Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957*, creando la Comunidad Económica Europea (CEE) (texto en español en la obra señalada arriba), esp. quinta parte, título I, capítulo primero, sección cuarta: El Tribunal de Justicia (arts. 165 a 188).
- *Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957*, creando la Comunidad Económica Europea de Energía Atómica (EURATOM) (texto en español en la obra citada arriba), especialmente sección cuarta: El Tribunal de Justicia (arts. 136-160).
- *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, suscrito en Managua (Nicaragua) el 13 de diciembre de 1960. Edición SIECA. Princip.: arts. V, XX, XXI, XXII y XXIV. También incluido en numerosas publicaciones, especialmente en *Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina*, ob. cit. en la bibliografía. (Rige desde el 4 de junio de 1961; actualmente rige en los cinco países miembros.)

SECCIÓN II

- *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. (Ver referencia arriba.)
- *Convenio Centroamericano de Incentivos fiscales al Desarrollo Industrial*, suscrito en San José (Costa Rica) el 31 de julio de 1962. Texto visible en *Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina* (ob. cit. en bibliografía). Especialmente: art. 7, capítulo XIII, y disposiciones transitorias. Este Tratado aún no rige.
- *Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial*, suscrito en Managua (Nicaragua) el 23 de septiembre de 1966. Texto en «Acta número 19 del Consejo Económico Centroamericano». SIECA (Mimeo). (Este Protocolo aún no rige.)
- *Protocolo al Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación*, suscrito en San José (Costa Rica) el 31 de julio de 1962. Especialmente: capítulo III y artículos XII al XIV.
 Texto visible en *Instrumentos...*, ob. cit. en la bibliografía de esta sección; y en la G. O. de la Rep. de Nicaragua, núm. 41, 18 de febrero de 1963, y fe de erratas en el número 75, de 29 de marzo de 1963. (Este Protocolo rige en los cinco Estados miembros.)
- *Los instrumentos internacionales* que se citan en el párrafo 7, sub-epígrafe «El arbitraje», de este informe. Textos visibles en *Instrumentos...*, ob. cit. en la bibliografía.
- *Resolución núm. 13, de 16 de mayo de 1963, del Consejo Ejecutivo del Tratado General*. Visible en SIECA. Acta núm. 4, Cuarta Reunión del Consejo Ejecutivo del Tratado General, 16 al 25 de mayo de 1963. (Mimeo.)
- *Resolución núm. 24, de 29 de enero de 1964, del Consejo Ejecutivo del Tratado General*. Visible en Resoluciones del C. E. y del Consejo Ejecutivo del Tratado General, (Circulación limitada) SIECA, 5 noviembre 1964. Resúmenes (Mimeo), pág. 36.
- *Instrumentos internacionales* que se citan en el párrafo 8 de este informe. Visibles en *Instrumentos...*, ob. cit. en la bibliografía.

- *Constitución de la República de Guatemala*, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965. Pub. del Ministerio de Gobernación. Guatemala, C. A., 1965, 139 págs.
- *Rep. de Honduras, C. A. Constitución de la República*. Decreto núm. 20 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1965, 233 págs.
- *Constitución política*. Con notas que contienen las reformas vigentes. Managua, D. N., agosto de 1962. Impresa en los Talleres Nacionales. (Para las ulteriores modificaciones del Derecho constitucional nicaragüense, ver el párrafo 13 de la «Exposición de motivos» al anteproyecto de Protocolo a la Carta de la ODECA, que se acompaña como anexo al presente informe, donde se citan las fuentes oficiales.)
- *Constitución política de la República de C. R.*, 7 de noviembre de 1962.
- *Constitución política de la República de El Salvador*, 8 de enero de 1962.
(Ambos textos en N. T. Zeledon, *Digesto Constitucional Centroamericano*, Pub. de la ODECA, San Salvador, 1962, págs. 273 y 44, respectivamente.)
- *Fuentes constitucionales relativas a la libertad de comercio*:
 - Constitución de Honduras: art. 92.
 - Constitución de Guatemala: art. 78.
- *Fuentes constitucionales relativas a la preeminencia de los Tratados sobre las Leyes internas, y de las Constituciones sobre ambos*:
 - Honduras: artículos 9, 10 y 18 (26).
 - Guatemala: artículos 2, 170 (13), 170 (14) y 246.
 - Nicaragua: Artículos 9 y 148 (8).
 - Costa Rica: artículos 7, 10 y 121 (4).
 - El Salvador: artículos 57 (29).
- *Fuentes constitucionales relativas a los principios básicos del Derecho y procedimientos penales* (definición del delito en una LEY previa; sanción sólo ejecutable por un Tribunal, y derecho de ser oído y de defensa en juicio):
 - Guatemala: artículos 49 y 53.
 - Honduras: artículos 57, 59 y 70.
 - Nicaragua: artículos 42, 48 y 49.
 - Costa Rica: artículos 35 y 39.
 - El Salvador: artículos 166, 167 y 169.

SECCIÓN III

- «Anteproyecto de Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Americanos.» (Se acompaña como anexo y ha sido publicado (1966) por la ODECA. Véase bibliografía.)

BIBLIOGRAFIA

SECCIÓN I

- ENGL, Salo: «The new charter of the organization of Central American States» (*The American Journal of International Law*, vol. 58, pág. 127).
- FRANK, Isaiah: *El Mercado Común Europeo* (Publ. del Instituto de Estudios Europeos); Barcelona, 1962.

- CAMPBELL, Alan, and THOMPSON, Dennis: *Common Market Law. Text and Commentaries*. London, Stevens Sons, 1962.
- CORREA AVILA, Carlos M.: «El Mercado Común Europeo, la Asociación Europea de Libre Comercio y el intercambio con América Latina y la Zona de Libre Comercio Latinoamericano», *Rev. Pol. Internacional*, núm. 59. Madrid, enero-febrero 1962.
- CARTOU, Luis: *El Mercado Común y el Derecho Público*. Ed. Aguilar, Madrid, 1959. Principalmente la parte III, «El cambio de competencias».
- CARRILLO SALCEDO, Juan A.: *La recepción del recurso contencioso administrativo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Sevilla, 1958.
- CATALANO (Nicola): *Commentaire au Traité Instituant la C. E. E.* Collection Jupiter, Reuels Practiques, 1959.
- *La Comunità Economica e l'Euratom*. Prólogo de Gaetano Martino-Giuffré, editore. Milán, 1959, 614 págs.
- *Le Fonte Normative Della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*. AIOCEBCHA. Giuffré. Milán, 1957. Tomo II.
- *Manual de Droit des Communautés Européennes*. Dalloz, Paris, 1962.
- JESSUP, Philip C.: *Transnational Law*. New Haven, 1956.
- LARRAZ, J., y otros: *Estudios sobre la Unidad Económica de Europa*. Nueve tomos: IX-1961. Madrid, Publicaciones de la S. A. Estudios Económicos Españoles y Europeos.
- MAZA DE LA MUJELA, Adolfo: *De la utopía federal a las organizaciones supranacionales en Europa*. Estudios sobre la integración europea publicados por la Universidad de Zaragoza, 1960.
- NAVARRO RUBIO, Mariano: «Las unidades económicas». *Rev. Pol. Internacional*, núm. 55. Madrid, mayo-junio 1961.
- Progress Report on Central American Common Market*. Publ. Sieca, Guatemala, 1963.
- Proyecto de bases de la Comunidad Centroamericana*. Pub. del Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala, 1964.
- REUTER, Paul: *The Rule of Law of the European Coal & Steel Community*. Paris, 1953.
- *Instituciones Internacionales*, Edit. Bosch, Barcelona, 1959.
- ROPKÉ, Wilhelm: *Organización e integración económica internacional*. Valencia, 1959. Versión directa del alemán de E. Prado.
- ROSESTIEL, Francis: *El principio de la supranacionalidad*. Trad. de F. Murillo, Colección de Estudios Internacionales. Madrid.
- SCHUMANN, Robert: «Prólogo a la obra de P. Reuter sobre la CECA». Paris, 1953.
- SCITOVSKY, Tibor: *Teoría económica e integración de la Europa occidental*. Traducción de Francisco Albert. Madrid, Aguilar, 1965, XXIV-172 págs. (Biblioteca de Ciencias Sociales).
- SEGRELLES CHILLIDA, Vicente: *Introducción al nuevo Derecho europeo (CECA, Mercado Común y Euratom)*. Edit. Reus, Madrid, 1962. Principalmente el capítulo VI, «El problema de la naturaleza jurídica de las comunidades en relación con el principio de la supranacionalidad».
- TRUYOL Y SERRA, Antonio: «Genese et Structure de la Société Internationale», *RCADI*, vol. 96, 1959 (pág. 557).
- YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio de: «Las organizaciones internacionales y la soberanía de los Estados». *REV. DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, 135-136 (Madrid), mayo-agosto 1964, págs. 83-102.

SECCIÓN II

- ARGUETA FAGUEROA, Hugo Enrique: «Los incentivos fiscales en la Integración Económica Centroamericana, Las implicaciones jurídicas del Convenio». Ponencia en el IV Congreso Jurídico Guatemalteco (1966). Documentos del Congreso (Mimeo).
- Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho comparado*, núms. 1-2. Tegucigalpa, Honduras, junio 1962-junio 1963.
- «Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)». *Diario Oficial, El Guatemalteco*, 20 nov. 1963, núm. 20, pág. 177.
- Carta Informativa de la SIECA*, núms. 1-66. Guatemala (1961-1966).
- Centroamérica y su Mercado Común*, vol. 2, Guatemala, abril de 1964. Publ. de la SIECA.
- Centroamérica y su Mercado Común* (Algunos datos económicos). Publ. de la SIECA, mayo 1962.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*: «Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano» (14 de diciembre de 1960 a 20 de enero de 1963).
- Declaración de Centroamérica y exposición conjunta de los jefes de Estado centroamericanos al Presidente Kennedy*. Publ. Ministerio de Economía y Hacienda, Honduras, 1963.
- Dictamen de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras sobre el proyecto elaborado por el Presidente de Guatemala para la reestructuración de la ODECA*. Lic. Miguel Ortega. (Memoria U. N. A. de Honduras, 1961-1962.)
- FERNÁNDEZ SHAW, Félix: «Nueva Carta de San Salvador», *Rev. Pol. Internacional*, Madrid, núm. 67, mayo-junio 1963.
- «Estado actual de la integración económica centroamericana», *Rev. de Política Internacional*, núm. 76, noviembre-diciembre 1964. Madrid.
- La integración económica centroamericana*. Inst. Cultura Hispánica, Madrid, 1965.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario: «El Tratado general. Aspectos constitucionales», Ponencia en el Cuarto Congreso Jurídico Guatemalteco (1966). Documento del Congreso. (Mimeo.)
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: Reunión sobre la enseñanza e investigación de la problemática jurídica e institucional de la Integración Latinoamericana. (Buenos Aires, 25-29 noviembre 1965). Informe de la Secretaría General. Washington D. C. 1966.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: Seminario sobre aspectos jurídicos e institucionales de la Integración Centroamericana. Centro de Altos Estudios Internacionales. Universidad de Miami, 17-21 agosto 1964. Informe de la Secretaría General. Washington D. C. 1964.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK: *Multinational Investment Programs & Latin American Integration*. New York, septiembre 1966.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: *Instrumentos relativos a la Integración Económica en América Latina*. Washington, D. C. 1964.
- MAZA, Emilio: «Notas sobre el Mercado Común Centroamericano. Contribución al estudio de sus problemas jurídicos», *Revista de Economía Política*, núm. 40, Madrid, mayo-agosto 1965, págs. 31 a 74.
- NORIEGA MORALES, Manuel: *El empresario y la industrialización en el proceso de inte-*

- gración centroamericana*. (Seminario para empresarios sobre la integración de América Latina). Sao Paulo, Brasil, 21-26 noviembre 1966.
- QUINONES AMEZQUITA, Mario: *Estado actual de la integración centroamericana y sus aspectos jurídico-políticos*. Ponencia en el Cuarto Congreso Jurídico Guatemalteco (1966). Documentos del Congreso (Mimeo).
- ROCKFELLER, David: *What Private Enterprise Means to Latin America*. Foreign Affairs, N. Y., vol. 44, núm. 3, págs. 403-416, abril 1966.
- SIECA: Actas del Consejo Ejecutivo del Tratado General de In. Eco. C. A., núms. 1 a 23, 12 julio 1961-13 octubre 1966. Circulación limitada (Mimeo).
- SIECA: Actas del Consejo Económico Centroamericano, núms. 1 a 20, 23 julio 1961-11 octubre 1966. Circulación limitada (Mimeo).
- SIECA/CE-1/D.T.4: Nota de la Secretaría. La forma en que se ha dado cumplimiento al Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación y al Protocolo de Managua. Primera Reunión del Consejo Ejecutivo. Guatemala, 21 de junio de 1962 (Mimeo).
- SIECA/CE-11/D.T.9: Nota de la Secretaría. Segunda Reunión del Consejo Económico de Centroamérica sobre el cumplimiento de las disposiciones del artículo transitorio del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 10 de agosto de 1962 (Mimeo).
- SIECA/CE-V/D.T.9: Nota de la Secretaría. Quinta Reunión del Consejo Ejecutivo. Criterio sobre origen de mercancías para propósitos del Convenio de Asociación con Panamá. Tegucigalpa, Honduras, 21 de agosto de 1963 (Mimeo).
- SIECA: Informe de labores de la Secretaría Permanente (SIECA) Memoria anual, 1962-1963. Guatemala (Mimeo).
- SIECA: Nota de la Secretaría. Sobre régimen laboral y la Integración Económica. Guatemala, 2 de octubre de 1964 (Mimeo).
- SIECA/REINENS/51: Nota de la Secretaría. Sobre los fines de la Reunión y la urgencia de legislar en materia de industrias de ensamble a nivel de expertos. Guatemala, 14 a 18 de diciembre de 1964 (Mimeo).
- SIECA/CE-XIII/59: Proyecto de Convenio Centroamericano sobre zonas francas y puertos libres. Décimotercera Reunión del Consejo Ejecutivo. Guatemala, 2 a 10 de marzo de 1965 (Mimeo).
- SIECA: Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Guatemala, mayo de 1965 (Mimeo).
- SIECA/CE-XVI/D.T.8: Nota de la Secretaría. Sobre la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. San José, Costa Rica, 15 al 25 de junio de 1965 (Mimeo).
- SIECA: Nota de la Secretaría. Reunión informal de Ministros de Economía. El Mercado Común Latinoamericano. Guatemala, 19 al 21 de junio de 1965 (Mimeo).
- SIECA/CHC-C/O/D/T/6: Proyecto de Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (REIFALDI). Décimoquinta Reunión del Consejo Económico. San Salvador, 15 al 25 de junio de 1965 (Mimeo).
- SIECA/CE-XIX/94: Nota de la Secretaría. Proyecto de Reglamento para determinar el origen de las mercancías. Décimonona Reunión del Consejo Ejecutivo, La Ceiba, Honduras, 23 al 30 de noviembre de 1965 (Mimeo).
- SIECA: *Resumen y comentarios de los Tratados de Integración Económica Centroamericana*. Págs. 20 (5 ediciones).
- Tratados, convenios y protocolos comerciales o de cooperación técnica o económica suscritos por la Rep. de Honduras*. Teg. D. C., mayo 1964 (pub. ofic. del Gobierno de Honduras).

VILLAGRAN KRAMER, Francisco: «Aspectos sociales y políticos de la Integración Centroamericana». Ponencia en el Cuarto Congreso Jurídico Guatemalteco (1966). Documentos del Congreso (Mimeo).

SECCIÓN III

- AGUILAR NAVARRO, Mariano: «La crisis del Derecho internacional y la teoría de sus sujetos», *REDI*, VII (1), 1954, pág. 11.
- Apuntes del Curso de Doctorado de la Universidad de Madrid. «Organos internacionales», 1961-1962.
- ANZILOTTI, Dionisio: *Curso de Derecho internacional*. Madrid, 1935.
- CARTOU, Luis: *Ob. cit.*, págs. 78 a 89 (Edic. Española, Aguilar).
- CRUZ, Ramón E.: «El individuo ante las jurisdicciones internacionales», *Boletín del Instituto C. A. de Derecho comparado*, núms. 1-2, 1962-63, pág. 31.
- DE VISSCHER, Charles: *Teorías y realidades en Derecho internacional público*. Edit. Bosch, Barcelona, 1962. Principalmente libro II, capítulos II y III.
- MAZA, Emilio: *La Corte de Justicia centroamericana. Comentarios*. Publicaciones de la ODECA, San Salvador, 1966. (Contiene anteproyecto a la Carta de la ODECA y su Exposición de motivos.)
- «La forma en que debe conducirse la Unificación Legislativa Centroamericana». Ponencia, tema tercero, Primer Congreso sobre Integración Jurídica Centroamericana convocada a nivel de Gobiernos, por la Organización de Estados Centroamericanos (1966). Documentos del Seminario, doc. núm. 7 (Mimeo).
- «El Mercado Común Centroamericano. La crisis de la transición y la necesidad de un Poder Jurisdiccional». *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 149, septiembre-octubre 1966.
- REUTER, Paul: *Derecho internacional público*. Trad. esp. Barcelona, 1962. Especialmente en págs. 19 a 23, 51 a 57, 69 a 72, 85 a 92, 96 a 99 y 358 a 360.
- ROUSSEAU, Charles: *Derecho internacional público*. Edit. Ariel, Barcelona, 1961, págs. 508 a 524.
- SEGUNDO CONGRESO JURÍDICO CENTROAMERICANO: *Recomendaciones, Resoluciones, Declaraciones, Acuerdos*. San José, Costa Rica, 1964.
- VALENTINE, D. G.: «The Jurisdiction of the Court of Justice of the European Communities to annual Executive Action» (*British Yearbook of International Law*, 1960, pág. 174).
- VERDROSS, Alfred: *Derecho internacional público*. Ed. Aguilar, Madrid, 1961, especialmente el capítulo XI, «Los órganos de la comunidad internacional».
- VON DER HEYDTE, Frederick: «Influencia de la Organización Internacional en la evolución del Derecho internacional». Curso en la Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1957, pág. 37.
- WENGLER, Wilhelm: «La noción de sujeto de Derecho internacional público examinada bajo el aspecto de algunos fenómenos políticos actuales», *REDI*, IV, 1951.

ABREVIATURAS

MCCA	Mercado Común Centroamericano.
SIECA	Secretaría General de Integración Económica Centroamericana.
TGIECA	Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

CCAEGI	Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación.
CRICAI	Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.
CAIFDI	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos.