

Estado actual de la Integración Centroamericana y de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

La nueva integración, vigente, nació del Acuerdo Presidencial llamado Esquipulas II (Procedimiento para lograr la paz firme y duradera en la región suscrito en 1987). El instrumento se incorporó al Protocolo de Tegucigalpa lo cual quiere decir que ese histórico Acuerdo Presidencial es asumido por el primer tratado de la integración dándole, entonces, al Acuerdo Presidencial el equivalente rango.

Esquipulas II sentó las bases para la paz, la democracia, la justicia social y el absoluto respeto a los Derechos Humanos en la región; y sobre esas bases se construyeron después los Acuerdos de Paz, las nuevas constituciones centroamericanas y el actual proceso de integración, hoy vigente.

La integración es un instrumento para alcanzar fines y objetivos que los países o Estados Miembros no pueden alcanzar, o solo podrían hacerlo relativa o parcialmente. Mediante ese instrumento, porque en realidad la integración no es un fin en sí mismo, los Estados crean todo un ordenamiento jurídico-sociopolítico, dotado de características especiales que las Cortes Supremas nacionales y la misma Corte Centroamericana han ayudado a construir e interpretar. Las características de ese ordenamiento, muy parecido a los internos de los estados, son: la primacía, el efecto directo, la aplicabilidad inmediata y la responsabilidad estatal.

Este instrumento, con su ordenamiento jurídico concentrado, se llama SICA y comprende el Sistema de la Integración Centroamericana. Toda esta estructura se basa en Tratados formales internacionales que establecen los pilares constitutivos del Sistema; y estos Tratados son fundamentales, complementarios y hay, además, un derecho secundario o derivado. Este derecho es de obligatorio cumplimiento para los Estados, los Organismos y los ciudadanos de Centroamérica.

En ese esfuerzo de creación del Sistema, los Estados han puesto sus soberanías, o parte de ellas, en común, transfiriéndolas voluntariamente al Sistema, el cual entonces se denomina comunitario: primero, porque es propio de la Comunidad Regional y segundo,

porque al ser comunitario es de naturaleza vertical, al contrario de los Sistema de simple cooperación que son de naturaleza horizontal, propios de Derecho Internacional clásico, por ejemplo: la OEA, la ONU, el TIAR, la OTAN.

Además, el Sistema es de naturaleza supranacional. La supranacionalidad del Sistema tiene su base en las Constituciones nacionales y en su misma jurisprudencia e igualmente en la de la Corte Centroamericana. Sin supranacionalidad no habría verdadero Sistema de Integración, sino, simplemente de cooperación y por lo tanto estaríamos al amparo de la voluntad aislada de las partes y tendríamos lo que tiene la comunidad internacional organizada: derecho internacional clásico: recomendaciones, declaraciones y Tratados, pero sin instancias de ejecución ni efecto directo de los mismos. En nuestro Sistema en cambio, las sentencias de la CCJ por ejemplo, se ejecutan como sentencias nacionales, sin necesidad de internación, según el artículo 39 del Tratado Constitutivo de la CCJ.

Casi todas las constituciones de los estados de la Región permiten la creación de instituciones supranacionales en tanto se facilite la integración centroamericana, en nuestro caso es el artículo 89 de la Constitución.

Estos Sistema se encaminan hacia la unión definitiva de los pueblos que la integran. Su funcionamiento y complejidad varía de región a región y en función de diferentes factores, por ejemplo: el económico, el político y otros.

En este sentido, podríamos clasificarlos desde varios puntos de vista, por ejemplo: pequeños y grandes, desde la perspectiva geográfica; de integración propiamente dicha (verticales) y de cooperación (horizontales), a partir de su naturaleza; en parciales o completos, según contengan pocas o muchas áreas de acción desde la óptica material; supranacional, intergubernamental o mixta, según su funcionamiento o composición. La verdad es que un auténtico Sistema de integración tiene que ser supranacional, es decir, debe basarse en instituciones autónomas, independientes y generadoras de derecho propio (Derecho Comunitario). La supranacionalidad, o más bien lo supraestatal, tiene varias connotaciones, la principal, sin embargo, es la de estar por encima, jerárquicamente, del ordenamiento estatal al cual el derecho comunitario, en definitiva, se integra con sus características especiales. Nuestro Sistema se encuentra a caballo entre dos mundos, algunos

dirían que no es ni fu ni fa y otros, los salvadoreños, ni chicha ni limonada. En realidad, desde el punto de vista institucional tenemos un ente mixto, es decir, que tiene órganos y organismos comunitarios y otros de carácter intergubernamental; la CCJ por ejemplo, es estrictamente comunitaria y el Parlamento Centroamericano, solo lo es parcialmente. También, en razón de su funcionamiento, le juzgamos como de carácter mixto puesto que tiene órganos que deciden por mayoría, por ejemplo, la CCJ y otros, casi todos, que deciden por el mecanismo del consenso y unanimidad. Sin embargo, es necesario resaltar que todas las instituciones emiten derecho en sus respectivas categorías, salvo el Parlamento Centroamericano.

El Derecho Comunitario, ciertamente, tiene su origen y es parte del derecho internacional (derecho de los Tratados), pero tiene las características especiales que los mismos Estados le han conferido en base al pleno ejercicio de su soberanía y en el marco de sus constituciones, tanto en el texto de los mismos Tratados como en la jurisprudencia constitucional de cada uno de ellos.

Nuestro derecho comunitario de integración es un mecanismo vigoroso, ordenado y legítimo con el que los Estados persiguen objetivos y beneficios tanto comunes como individuales, pero siempre en función del bien común regional. Esto tiene su razón de ser en lo siguiente:

- a) Los procesos de integración comunitarios tienen una gran credibilidad internacional y respaldo, el cual es tanto más fuerte cuanto los procesos sean o estén más consolidados o avanzados
- b) Se crea un atractivo mercado común, grande, uniforme, flexible, tanto a lo interno como a lo externo, lo cual incrementa el comercio y atrae la inversión.
- c) Se crean ventajas y entornos favorables para la acción ciudadana y para los capitales que deben circular con plena libertad en los países de la Región
- d) Origina políticas comunes para combatir el crimen organizado, la delincuencia, la protección del medio ambiente y en todos los demás ordenes de la vida de los pueblos

Nuestro derecho de integración debe ser motivo de orgullo para los centroamericanos. Con todo y sus defectos y contradicciones, que los tiene y serios, constituye un modelo hermoso, noble, completo y conceptualmente rico y novedoso. Leyendo los exuberantes textos de sus Tratados, el lector se queda estupefacto ante tanta expresividad y certeza. Muy pocos documentos legales he leído tan profundos, humanos e idealistas. Los Tratados se convierten así en un excelente aporte a la cultura regional, sobre todo si los comparamos con otros Tratados regionales que, aunque más efectivos y prácticos que los nuestros, no dejan de ser más fríos y esquemáticos. Les invito que lean el Convenio de la ALIDES o el Tratado de Integración Social e incluso del Tratado de Seguridad Democrática y podrán comprobar lo que les estoy mencionando.

Especialmente el marco funcional del área social está muy bien desarrollado en los Tratados y su derecho derivado, adaptándose en general a la tendencia universal del respeto a los Derechos Humanos de los habitantes, sobre la base de que el fin supremo de la integración es el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Es así como el Sistema de Integración está dividido en varios subsistemas, amparados por sendos Tratados fundamentales, todos en vigor:

- a) El Subsistema político: que constituye el eje transversal del Sistema y esta creado a través del Protocolo de Tegucigalpa, que opera de manera funcional, como la constitución del Sistema y del ordenamiento jurídico regional. Este contiene dos partes, como el esquema de las constituciones nacionales: una parte dogmática, en la cual se establecen los principios esenciales de la integración que impregnan todo el Sistema y son: la democracia representativa y el irrestricto respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales (art. 3 y 4 PT). La segunda, crea los Órganos de la integración.
- b) La ALIDES, Alianza para el Desarrollo Sostenible, que, sin ser un Tratado, sino una resolución de la Reunión de Presidentes posee plena validez y vigencia y contiene desarrollado exhaustivamente un catálogo de Derechos Humanos, género, familia, educación y justicia social. Este documento forma parte del subsistema social establecido en el Tratado de Seguridad Democrática y en el Tratado de Integración Social

- c) El Subsistema medioambiental desarrolla otro eje transversal del Sistema junto con los Derechos Humanos y la democracia: la salvaguarda y el respeto al medioambiente.
- d) El Subsistema económico o comercial que es el que dio inicio al proceso en 1960, constituye el elemento, hoy por hoy, más redituable o rentable del Sistema, aunque adolezca de defectos y deficiencias. El subsistema esta manejado por un organismo muy importante que es la SIECA.
- e) El subsistema de seguridad, establecido por el Tratado de Seguridad Democrática, que habrá de servir de base para otros instrumentos que efectivamente le hagan frente con debido rigor, a los grandes problemas que en esta materia existen en los Estados de la región.

Cada subsistema, como si fuese un ministerio de gobierno estatal, tiene su propio Consejo de Ministros que opera con vinculación “erga omnes” mediante la emisión de reglamentos, equivalentes a las leyes nacionales y superiores a estas en su aplicación.

En este momento podríamos entonces preguntarnos: ¿porque teniendo Centroamérica los instrumentos adecuados se encuentra tan emproblemada, desintegrada y entre sí misma, incluso aislada? Esa es la gran pregunta y la gran respuesta es: por la falta de voluntad política, principalmente. Falta la puesta en marcha de políticas comunes; la coordinación y seguimiento de las que existen brillan por su ausencia; hay temor de enfrentar los compromisos políticos adquiridos, los del medioambiente; hay recelo en el perfeccionamiento de las instituciones regionales cuando están lejos de competir con las nacionales y más bien las complementan. Las instituciones de la integración son caras, los Estados gastan millones al año en su sostenimiento. Tomemos el PARLACEN, por ejemplo, el cual hasta hoy día carece de atribuciones vinculantes en la región.

La integración comercial ha avanzado, el tráfico intrarregional de mercancías crece geométricamente, pero esta es un área en la que falta mucho por hacer, la unión aduanera no se ha completado ni siquiera en los tres países que hoy la componen, los problemas técnicos de las aduanas y los obstáculos en general continúan ahí. Habrá que tecnificar y modernizar de prisa esos mecanismos. Lastimosamente todavía nos encontramos en una zona de libre

comercio, por detrás del mercado común que existió en los años 60 y lejos del objetivo establecido en el Protocolo de Guatemala, el nuevo Tratado de Integración comercial.

Los beneficios de estos progresos mercantiles llegan al pueblo de soslayo, apenas los percibe y no debemos olvidar que la integración no es para las empresas ni para los gobiernos, ni para los políticos, la integración es del pueblo, el fin último de la integración es el bienestar del pueblo, somos nosotros los dueños y destinatarios de los beneficios del proceso.

Mientras tanto, en otras áreas pertinentes, la situación continua en franco deterioro: la pobreza y la pobreza extrema campea por todos los rincones de la región, igualmente la injusticia común y la social, los derechos humanos son irrespetados por doquier, la corrupción se ha generalizado tanto que es casi ya una forma de vida.

Todos estos males están prohibidos no solo por las leyes nacionales, sino que, con toda claridad, por la letra y el espíritu del Sistema de Integración. Esta es la hora en la que es urgente, con base a los principios de subsidiariedad y solidaridad que rigen el Sistema, que redoblemos los esfuerzos para que conjuntamente podamos resolver los problemas que aislados y solos no hemos podido solucionar.

El papel de la CCJ

La CCJ es la institución regional encargada de velar por el estado de derecho comunitario; sus sentencias y consultas oficiales son obligatorias directamente e interviene en todas las áreas reguladas en los Tratados y demás normativas de la integración. La Corte Centroamericana es el prototipo de los órganos comunitarios y supranacionales, debido a su plena independencia y a su composición.

Así lo establecieron los Presidentes de las Repúblicas y los de sus respectivas Cortes Supremas nacionales, cuando se suscribió y ratificó el estatuto de la Corte en un proceso que viene desde 1994. Tiene una gran fuerza ejecutiva (art. 39 del Tratado), siendo la máxima expresión del efecto directo e inmediato del Derecho Comunitario. Sin embargo, pocos son los que la requieren.

La Unión Europea, fue creada por los Tratados y por las sentencias de su Corte, en una fantástica sinergia que consolido la Unión sobre bases incommovibles. La Corte Europea protege hoy los Derechos Humanos comunitarios, concurriendo así con la Corte Europea de Derechos Humanos, a fin de cerrar todos los espacios posibles por donde se atente contra ellos. Lo mismo ocurre con nuestra Corte: defiende los Derechos Humanos comunitarios, en concurrencia con los protegidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y su Corte Interamericana. Nuestra Corte tiene poderes o facultades extraordinarias para hacer cumplir los Tratados y las leyes de integración, sin embargo, pocos ejercitan la facultad de acudir a la CCJ en defensa de los Derechos comunitarios. Es más: el artículo 6 de su tratado Constitutivo (CE), establece: “la Corte representa la conciencia nacional de Centroamérica y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana”, esta declaración sobresaliente tiene importantes y serias implicaciones. Para mí, una de ellas sería la actuación de oficio de La Corte en defensa de esos valores nacionales de la que es su garante, pues la defensa de esos valores centroamericanos debe ser en casos de acción o comisión y de omisión. Si no la atribución quedaría incompleta y el fin frustrado.

La supranacionalidad

Los Presidentes, además, sostuvieron en la exposición de motivos del Estatuto, que forma parte del mismo, la verdadera naturaleza supranacional de La Corte cuando establecieron:

1. “cabe destacar, que dentro de la competencia se establece el que pueda conocer, a solicitud de parte, conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos de los Estados y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales”. Esta competencia pasó luego al artículo 22 literal f del mismo Tratado y este fue el artículo que la anterior Sala de lo Constitucional, por razones especiales, declaro inconstitucional, erróneamente. Los Presidentes continúan diciendo: 2 “se estima que para que la paz del istmo sea duradera y permanente (aquí recuerdan Esquipulas II) es necesaria la existencia de un control jurisdiccional que impida que los estados puedan arrogarse derechos que no tienen o convertirse en poderes arbitrarios

de toda justicia”. 3. “se crea así un Órgano supranacional que permita resolver los problemas propios del Sistema de Integración Centroamericana en forma pacífica y civilizada”. 4. “la soberanía estatal queda limitada al sometimiento de la jurisdicción de La Corte, lo que implica que los estados acaten sus decisiones”. 5. “la independencia y autonomía de La Corte, nace de la delegación de poderes que hacen los propios Estados; y en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales revisa y controla mediante procedimiento judicial los actos que ejecuten los estados Miembros y los Órganos del Sistema de Integración Centroamericana que afectan los convenios y Tratados vigentes entre ellos”.

En cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de los Tratados solo voy a transcribir una frase proveniente de una resolución de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala: “e) no es posible declarar sobre la constitucionalidad de un Tratado internacional, pues en este se incluye la actuación de la voluntad de dos o más Estados y no solo la voluntad unilateral de un estado; de manera que todo Tratado internacional ratificado y espontánea y libremente aceptado por un Estado, constituye un límite externo en el ejercicio de la potestad estatal, ya que su aceptación voluntaria y consciente tiene el efecto de impedir que en el ordenamiento jurídico del Estado que le acoge se dicten normas o se emitan actos violatorios de los preceptos del Tratado” .

De conformidad con estas y otras consideraciones, se declaró sin lugar el planteamiento formulado para anular disposiciones de un Tratado internacional comunitario vigente en la República de Guatemala.

En mi libro sobre la normativa comunitaria, ofrezco algunas ideas para la reforma del Sistema en orden a hacerlo un poco más eficiente, ordenado y ejecutivo. Pero en el fondo creo que esta no sería ni por lejos suficiente, en tanto no se cuente con la decidida voluntad política de nuestros funcionarios, comenzando por los señores Presidentes que son los principales ejecutores de los Tratados (“los señores de los Tratados”).

Para empezar, estimo que la Reunión de Presidentes, máximo órgano de la integración, debería estar constituida en sesión permanente con objeto de darle seguimiento y proponer soluciones a las diferentes crisis por las que atraviesan nuestros Estados. Creo que es el SICA en general, la primera instancia que debe enfrentar sus propios problemas, no

la OEA o la ONU: el orden jerárquico va de mayor a menor fuerza legal y política: 1. Sistema de Integración regional, 2. Sistema político continental. 3. Sistema Político universal y no al revés.

Propuestas de reformas al Sistema

- a) Mejorar el funcionamiento de las instituciones, reforzando sus atribuciones (Reunión de Presidentes, Parlacen, Secretaria General)
- b) Construir el “Tratado Único de la Integración Centroamericana”, el cual concentraría los principios fundamentales y las instituciones de los subsistemas
- c) Resolver las contradicciones inherentes al ordenamiento legal, por ejemplo, el artículo 22 del PT y el artículo 25 del Tratado o Convenio de Estatuto de la CCJ. Establecer condiciones, plazos y términos en la interrelación funcional de los diferentes órganos del Sistema.
- d) Establecer la Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos centroamericanos, elevándola a rango supranacional.
- e) Organizar un Sistema de seguridad regional comunitario (supranacional), que permita suprimir las fronteras en la persecución de determinados delitos de alta peligrosidad y se establezca la extradición automática entre los Estados de la Región en delitos específicos.
- f) Convertir la mal llamada contraloría centroamericana, hoy de naturaleza intergubernamental, en una auténtica institución comunitaria autónoma e independiente.
- g) La migración intracentroamericana y el trabajo de los centroamericanos no se encuentra suficientemente regulado. El CA4 que es una resolución de escaso e inferior valor jurídico que se ve modificado unilateralmente por los gobiernos según sus propias coyunturas. La región necesita de un código migratorio y del trabajo de los centroamericanos el cual deberá regular con fuerza estatutaria los derechos y deberes migratorios de todos los centroamericanos, superior al libre tránsito y los derechos al trabajo ocasional de los ciudadanos de la región.