

**ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA
CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION
CENTROAMERICANA**

("PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA")

José Sancho *

I.— INTRODUCCION

El objetivo central de esta ponencia es el de demostrar la validez de las siguientes dos hipótesis:

- 1) La necesidad no de conferir poderes supranacionales a los órganos comunitarios para que puedan actuar sobre las condiciones socio—económicas prevalecientes, y
- 2) La necesaria o innecesaria adaptabilidad del marco institucional a los cambios que se operen en las referidas condiciones.

Dos supuestos constituyen la base para el desarrollo de este trabajo:

1º Que la eficacia del marco institucional de un esquema integracionista entre países está condicionada por la fuerza de los intereses comunes, y estos a su vez dependen de la conjugación de las condiciones socio—económicas del conjunto de los Estados miembros, así como de los intereses de los grupos que detentan el poder y de las influencias ejercidas por terceras naciones.

2º. Que la integración centroamericana tiene como objetivos los de enriquecer económica y culturalmente al máximo de sus habitantes, transformando el estado actual de subdesarrollo, mediante la creación de medios propios de producción, la modificación de las relaciones de dependencia, y la alteración de las actuales estructuras socio—políticas.

Los primeros hallazgos nos permiten definir en forma resumida los siguientes rasgos dominantes de la voluntad de los Estados Miembros, respecto a la política institucional de la integración centroamericana:

* Economista del ICAP. Ponencia presentada por el autor al Seminario de Integración Económica, CSUCA, junio, 1977.

1.— Es evidente la existencia de una actitud que tiende a asegurar la participación descentralizada de los gobiernos en todas las etapas del procedimiento para la adopción de las decisiones sobre desarrollo regional;

2.— También existe una actitud tendiente a no impulsar la ampliación de la integración a otros campos, particularmente el del desarrollo social;

3.— Existe además, escaso o ningún deseo de parte de los gobiernos para conceder autonomía a los organismos e instituciones de la integración; y

4.— Ha sido evidente la coincidencia entre los intereses particulares de los empresarios industriales, y los objetivos impulsados por la tecnocracia nacional.

Un juicio racionalista fundamentado en el análisis empírico y en la investigación teórica efectuadas, conduce al señalamiento de las características esenciales de un nuevo esquema institucional en Centroamérica:

1.— Es necesaria una autoridad centroamericana de naturaleza comunitaria, con suficiente poder como para determinar cambios estructurales en las condiciones prevalecientes, lo que entraña la transformación de las cuatro actitudes o fenómenos que acaban de definirse.

2.— Es necesario hacer participar a otras élites o grupos de interés o de presión en los procedimientos para la formación, adopción y ejecución de las decisiones sobre la política integracionista, vale decir democratizar el marco institucional;

3.— Es indispensable contar con órganos centralizados que se hagan cargo de una jurisdicción comunitaria.

La necesidad de crear un marco institucional fuerte con competencias supranacionales —además de encontrar base en experiencias exitosas de otros esquemas de integración—, se justifica para poder hacer prevalecer el bien común sobre el interés particular. La conquista de intereses comunes es imposible si los Estados copartícipes conservan inalterado su poder de decisión conforme al concepto tradicional de soberanía. Se acepta que la soberanía es indelegable. No obstante, se reconoce la necesidad de adoptar un concepto superado de ejercicio conjunto a la soberanía por el que los Estados, en ejercicio indiscutible de la misma, deciden adoptar ciertas decisiones en forma mancomunada.

La mayor participación se justifica al reconocerse una doble deficiencia: por una parte, el procedimiento de adopción de decisiones ha estado sensiblemente influenciado por los intereses particulares de los empresarios industriales y, por la otra, los frutos del crecimiento

económico no han beneficiado equitativamente, ni a todos los Estados miembros, ni a todos los individuos integrantes de la colectividad centroamericana. En otras palabras, es posible afirmar que la integración no ha favorecido el desarrollo social. Estas deficiencias son la causa del actual estancamiento del Mercado Común Centroamericano. Finalmente, es indispensable contar con un sistema judicial comunitario que se fundamenta en el principio de su jerarquía sobre el derecho nacional, así como en el carácter compulsorio de sus sentencias. O sea que se trataría de evitar que la observancia del ordenamiento jurídico de la integración quede librada a la voluntad de los Estados miembros.

II.— ANTECEDENTES HISTORICOS

La Supranacionalidad no es un tema nuevo en Centroamérica

Los países centroamericanos han sido abundantes en la creación de instituciones supranacionales. A lo largo de siglo y medio, casi todos los intentos han tendido a reconstituir la unidad política del Istmo, rota primero en 1821 con la independencia de España y después en 1838 al liquidarse el pacto federal. Los ejemplos son numerosos, pero baste mencionar aquí, por su relativa importancia, el Pacto de Chinandega de 1842, el de Nacaome de 1848 y el de Amapala de 1895. Durante el presente siglo, solamente el Pacto de la Unión Centroamericana de 1921 se orientó en aquel sentido. Los demás esfuerzos integracionistas fueron más limitados, y no persiguieron crear instituciones de naturaleza federal, sino más bien establecieron organismos de alcance más limitado, o intergubernamentales. Tal es el caso de algunas comisiones que surgieron como producto de los pactos de Washington de 1907 y 1923. Cabe destacar, sin embargo, la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, la cual se extinguió al dictar su fallo en relación con el Tratado Chamorro—Bryan, sobre la territorialidad internacional de las aguas del Golfo de Fonseca.

No fue sino hasta después de concluirse la Segunda Guerra Mundial, cuando se manifestarían nuevas tendencias unionistas, que estimularían la creación de instituciones un tanto distintas a las que tradicionalmente se habían venido estableciendo, y cuyos resultados siempre habían estado dominados por el signo del fracaso. En efecto, a raíz del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, cuya carta constitutiva posibilita la creación de organizaciones multilaterales, regionales y subregionales, y también con la constitución del sistema interamericano, en 1951 cristalizó la idea de crear una Organización de Estados Centroamericanos, al suscribirse su primera carta constitutiva. Mediante la creación de la ODECA, los Estados Centroamericanos pretendían propiciar la creación paulatina de una unidad política entre ellos, mediante la coordinación de políticas y

programas. En contraste, los esfuerzos anteriores habían querido crear de una vez la unión política. Esta manera de hacer las cosas, a pesar de su flexibilidad, soslaya la necesidad de suscribir compromisos rígidos difíciles de cumplir, desembocó en el establecimiento de una institución débil e ineficaz, cuyos objetivos se definieron deliberadamente ambiguos. Además de las circunstancias políticas internas y externas, que sin duda ejercieron su acción para debilitar la concepción del referido órgano, se manifestaron también dos elementos que sin duda condicionaron su escaso éxito. En primer término la hegemonía que pretendieron ejercer los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes al suscribir la Carta de la ODECA decidieron subordinar a otros Ministerios de sus países que tenían a su cargo las carteras relacionadas con el desarrollo económico y social. En segundo término, la ausencia de un núcleo de funcionarios técnicos altamente calificados, que pudiera contribuir con sus estudios a la definición precisa de los objetivos del desarrollo integrado, así como a los medios para alcanzarlos. Además de lo anterior, pequeñeces como la falta de acuerdo para elegir a un Secretario General, el desgano de los Gobiernos Centroamericanos para cumplir sus compromisos financieros y algunos otros detalles de menor importancia, contribuían simultáneamente a crear un ambiente de desprestigio de este órgano integracionista.

Ante tales circunstancias, los Gobiernos Centroamericanos decidieron crear en forma paralela organismos enteramente desligados, del marco de la ODECA, tendientes a alcanzar objetivos limitados de integración económica. Fue así como en la década de los años 50 se suscribieron convenios bilaterales y multilaterales de libre comercio, y se crearon comisiones mixtas, cuya labor fue muy efectiva en esa época. El incipiente movimiento de integración económica, caracterizado por el establecimiento de tratados limitados de libre comercio, tuvo, sin embargo un funcionamiento eficaz, pues logró comenzar a interpenetrar las actividades comerciales e industriales entre los países miembros, y permitir acumular experiencias sobre la realización de estudios en aspectos vinculados directamente con el libre intercambio, como es el caso de los derechos aduaneros uniformes, de los requisitos sobre la competencia desleal y algunas otras disposiciones aduaneras básicas. Además, y bajo la égida de las Naciones Unidas, en 1951 también surge un movimiento centroamericano de carácter multilateral, orientado hacia la integración exclusivamente económica, mediante la constitución en primer término de una zona centroamericana de libre comercio, que avanzaría progresivamente hacia el establecimiento de un mercado común. Entre 1952 y 1960, en el seno del Comité de Cooperación Económica los Gobiernos Centroamericanos adquirieron compromisos legales que llegaron a conformar lo que luego se denominó el Mercado Común Centroamericano. Simultáneamente, se formaron instituciones regionales de cooperación técnica, como lo fue la ESAPAC (actualmente denominado ICAP) que inauguró sus funciones en 1954, y luego

ICAITI que comenzó a operar en 1956.

A pesar de reconocerse que durante la década de los 50 las actividades en el campo económico se organizaron con relativa eficacia, los Gobiernos Centroamericanos reconocieron la necesidad de crear instituciones propias de carácter permanente. Los primeros embriones se manifestaron en la Comisión Centroamericana y reconocieron la necesidad de crear instituciones propias de carácter permanente. Los primeros embriones se manifestaron en la Comisión Centroamericana de Comercio establecida por el Tratado Multilateral, y la Comisión de Integración Industrial, establecida por el Régimen de Industrias de Integración, ambas en 1958. Estas comisiones no lograron funcionar, quizás porque se pretendió integrarlas dentro del marco de la ODECA. Tal situación obligó a que sus funciones continuasen desarrollándose bajo la égida de la CEPAL.

Por otra parte, los Ministros de Economía fueron adquiriendo cierta preponderancia, pues sus decisiones adoptadas en el seno del Comité de Cooperación Económica, comprendían algunos sectores a cargo de otros Ministerios especializados, tales como los ramos de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas y Educación. Estas circunstancias plantearon conflictos interministeriales a nivel nacional, y se hizo sentir la oposición de esos otros ministros ha aceptar la preponderancia que en la práctica estaban ejerciendo los Ministros de Economía dentro del Programa de Integración Económica. Los Ministerios de Relaciones Exteriores insistieron, por su lado, en hacer prevalecer los niveles jerárquicos establecidos dentro del marco de la ODECA. En consideración a las anteriores dificultades, se modificó el reglamento del Comité de Cooperación Económica, para hacer participar en él a otros ministros de Estado, pero conservando los Ministros de Economía el carácter de miembros ex-oficio. De hecho, algunas situaciones como las apuntadas se superaron mediante la celebración de reuniones conjuntas, con la participación de dos o más ministros por país.

Los embriones de órganos permanentes auténticamente centroamericanos surgieron al suscribirse, en 1960, el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador. Estos órganos no llegaron a operar como tales, pero su estructura básica se insertó en el esquema instituido por el Tratado General de Integración Económica, suscrito a finales de ese mismo año. Entre tanto, el Comité de Cooperación Económica continuaría funcionando como tal, bajo la égida de las Naciones Unidas, pero con funciones de asesoría y de programación de las actividades en el largo plazo. Los Ministros de Economía que integran el Consejo Económico Centroamericano son los mismos que componen el referido Comité. En este último órgano actúan con carácter técnico, en tanto que en el seno del Consejo Económico adoptan decisiones de política que comprometen a sus respectivos gobiernos. Después de haberse alcanzado la cúspide en el

crecimiento del intercambio comercial, se precipitó una serie de crisis que condujeron al Programa de Integración Económica Centroamericana a un estancamiento que, desde un punto de vista exclusivamente institucional, se caracteriza por una autoridad muy restringida de parte de los órganos regionales, y por limitaciones técnicas y financieras que imposibilitan a las instituciones hacerle frente a los trabajos más complicados que exigen las etapas subsiguientes de la integración. Esto explica en parte el porqué las instituciones y los Gobiernos manifestaron tanta frialdad respecto a la constitución de la Unión Aduanera. El Mercado Común Centroamericano se centró en las relaciones comerciales de productos originarios, y la actividad de sus órganos en labores de transacción y regateo sobre el funcionamiento de este libre comercio restringido, y de los derechos aduaneros uniformes a la importación. Por las razones apuntadas, tampoco se logró formular una política industrial y mucho menos una de desarrollo agropecuario. Asimismo, no se dió la atención debida a la programación conjunta del desarrollo.

III.— ANORMALIDAD INSTITUCIONAL

Durante casi 8 años que ya cumple la anomalía institucional del Mercado Común Centroamericano, se han ensayado ciertas modificaciones en los órganos provisionales, sus modalidades de quorum y votación, el alcance y la ejecutividad de sus decisiones, y los mecanismos de negociación entre autoridades gubernamentales, así como los sistemas de consulta y participación de los sectores interesados, son muestra de una tendencia manifiesta que se orienta hacia el logro de perfeccionamientos en los mecanismos institucionales, y hacia la superación de algunos de los puntos débiles de que adoleció el marco institucional durante el tiempo en que actuaron normalmente los órganos del Mercado Común.

Iníciase la constitución de los órganos provisionales mediante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; se pasa después a reuniones de Ministros de Economía. Luego se creó la Comisión Normalizadora y, finalmente, estuvo actuando una Reunión Tripartita integrada por los Ministros de Economía, de Hacienda y Presidentes de Bancos Centrales. A través de esos cuerpos intergubernamentales, los Gobiernos centroamericanos han venido esforzándose por establecer la normalidad institucional de la Integración Centroamericana, y han iniciado la tarea de reestructurar sus concepciones básicas y sus instrumentos jurídicos e institucionales.

El signo dominante que caracterizó a los referidos cuerpos intergubernamentales, entre los que también tiene que incluirse a una Comisión ad-hoc para la reorganización del sistema institucional centroamericano, —además de la originalidad y del pragmatismo— ha sido el de la frustración constante en la consecución de sus objetivos

específicos. Acaso la desconfianza y ausencia de favorables condiciones subjetivas —fenómenos comúnmente denominado como deterioro de la voluntad política—, por una parte, en el sentido de que los gobiernos no logran encausar las fuerzas de los intereses comunes, que habrían de condicionar el reconocimiento de la acción mancomunada hacia el logro de conveniencias mutuas de y para todos los países miembros, o sea la conquista de objetivos comunes, y, por la otra, el efecto de fuerzas centrífugas, condicionadas por la acción de los intereses estrictamente nacionales y particulares, expliquen el por qué no surgen condiciones más favorables para la creación de un ente centroamericano de naturaleza auténticamente comunitaria.

A principios de diciembre de 1969, los Ministros de Relaciones Exteriores convinieron conjuntamente en encargar a los Ministros de Economía la celebración de reuniones encaminadas a establecer la normalidad institucional del Mercado Común Centroamericano. Textualmente el mandato expresa: "...reanudar las actividades de los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, constituidos en Consejo Económico, además de adoptar las decisiones para resolver los asuntos pendientes que hay planteados en el Mercado Común y establecer un *modus operandi* para el actual funcionamiento de éste, se aboque a la revisión de los tratados, convenios, protocolos, y demás instrumentos que forman la estructura jurídica de la integración Económica en los aspectos en que ello sean necesario, para completar el proceso de reestructuración y fortalecimiento de la integración Económica Centroamericana, de acuerdo a los mejores intereses de Centroamérica y sus países”.

Al concluirse el sexto período de sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía, no fue posible suscribir el *modus operandi* para el funcionamiento del Mercado Común, tal como éste había sido negociado durante las anteriores reuniones.

Tomándose en consideración el ya largo vacío institucional creado ante la imposibilidad de poder volver a reunirse los órganos del Tratado General, y después de las malogradas negociaciones sobre el *modus operandi*, los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, acatando instrucciones de sus respectivos gobiernos, convinieron crear en junio de 1972, un mecanismo normalizador de carácter temporal. Mediante un simple acuerdo de voluntad entre las partes, sin las formalidades protocolarias y legislativas acostumbradas, y sin pasar por alto las tradicionales frases que caracterizan la retórica en los preámbulos de las grandes decisiones sobre la Integración Centroamericana, los cuatro países consintieron y decidieron someterse voluntarios a las decisiones de este nuevo órgano intergubernamental provisional. Originalmente se acordó un plazo de seis meses para la duración de sus actividades a partir del 1o. de julio de 1971; (Ver Art. 15o. de los Estatutos) sin embargo, este continuó

funcionando hasta setiembre de 1972.

No puede dejar de subrayarse la modalidad *suigeneris* que escogieron los cuatro países miembros de la Comisión Normalizadora, para darle vida a un órgano que sustituiría a los dos Consejos creados por el Tratado General. No sólo se funden estos dos órganos en el nuevo cuerpo creado sino que éste asume, además de las funciones estatutarias de aquéllos, la trascendental tarea de ampliar la Integración Económica y de corregir sus defectos, en especial el que se refiere a los obstáculos que impiden el aprovechamiento equitativo de sus beneficios; y, adicionalmente, podrá regular el libre comercio, "restringiéndolo". Una vez más se destaca que la originalidad y el pragmatismo son los rasgos más característicos de las decisiones de los gobiernos centroamericanos sobre las instituciones regionales de la Integración Económica.

Se introducen novedades muy importantes en los procedimientos para la adopción de decisiones. Primero, se incorpora al órgano un representante adicional de pleno derecho, por cada país miembro, en carácter de representante personal del Presidente de la República. Segundo, el quorum lo integran solamente cinco miembros del total de ocho. Y, tercero, las decisiones se pueden adoptar por mayoría, o sea que no existe la posibilidad de veto.

Quizás, el aspecto más significativo que se incorpora en este órgano provisional, lo que en realidad podría llegar a constituir el embrión de un ente auténticamente comunitario, es el de que sus decisiones son de cumplimiento obligatorio para todos los países, independientemente de la forma cómo hubiesen participado o votado sus respectivos miembros.

Finalmente, corresponde hacer breve alusión a los mecanismos de consulta y participación de los diversos intereses en juego, y que fueran empleados por la Comisión Normalizadora. Durante su primera reunión, la Comisión expresó que concedía especial importancia a los puntos de vista de los diversos sectores de la actividad económica de los Países de la región, y acordó que cuando tratasen asuntos que afecten el interés de los distintos sectores de la iniciativa privada, se abriría la oportunidad para escuchar sus opiniones e imponerse de los criterios de los interesados, expresados a través de personeros de los gremios correspondientes. Se puede observar que la Comisión Normalizadora no tenía aún una definición clara acerca de la necesaria participación activa de todos los sectores representantes de las categorías económicas y sociales. La práctica demostró que solamente se dio audiencia a representantes de intereses directamente afectados, cuando se trataron materias específicas. No se propició la creación de un mecanismo formal, debidamente institucionalizado, en el que se permitiera y propiciara una participación más amplia de todos los sectores sociales y económicos. El sistema de audiencias previas a las decisiones, que fuera empleado por la Comisión Normalizadora, solamente propició la

participación de grupos muy restringidos y para asuntos muy específicos.

Dentro de la crisis general a que se ha hecho referencia, surge de nuevo un viejo y serio conflicto que amenaza ahora con fragmentar aún más el Mercado Común Centroamericano: en Julio de 1971, Costa Rica estableció un régimen cambiario especial como medida de emergencia de defensa de su balanza de pagos. Gracias a las gestiones realizadas en el seno de la Comisión Normalizadora y en el de una reunión que celebraron conjuntamente los Ministros de Economía y el Consejo Monetario Centroamericano, el libre comercio no se interrumpió. Un año después, las autoridades costarricenses decidieron no dar trámite preferencial a la venta de divisas al tipo oficial para pagar importaciones procedentes del Mercado Común, y en setiembre de 1972, a pesar del compromiso asumido por los representantes costarricenses en la Comisión Normalizadora, en el sentido de no adoptar medidas unilaterales, el Gobierno de Costa Rica decidió cursar, dentro del mercado libre de cambio, las divisas requeridas para el comercio intracentroamericano. Esto provocó la suspensión del libre intercambio, y, a la postre, la extinción de las actividades de la Comisión Normalizadora, al distorsionarse sus reglas de juego.

La nueva crisis logró superarse mediante un acuerdo suscrito en el seno de una Reunión Tripartita, compuesta por los Ministros de Economía, los de Hacienda y el Consejo Monetario Centroamericano, que se efectuó en octubre de 1972. En esa misma oportunidad se decidió convocar nuevamente a este mismo cuerpo, a fin de que se aboque al estudio y consideración de la reestructuración de la integración centroamericana. Con base a los documentos distribuidos por la SIECA sobre el desarrollo integrado de Centroamérica durante la década del 70, y que contienen planteamientos sobre las bases y propuestas para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

La primera reunión sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano se celebró en Guatemala el 1o. y 2o. de diciembre de 1972. Este acontecimiento se pensó que quizás iba a significar el principio del fin de la anormalidad y, simultáneamente tal vez marcaría la línea de partida de la fase inicial de la reestructuración. En efecto, los ministros de Economía, de Hacienda y los Presidentes de los Bancos Centrales, que integraron aquella Reunión Tripartita, decidieron crear dos mecanismos institucionales, ambos con la plena participación de Honduras. El primero de ellos compuesto por dos órganos y tiene como objeto formular acuerdos para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. La autoridad superior constituida por los Ministros de Economía, de Hacienda y Presidentes de los bancos Centrales, así como por ministros de otras ramas bajo cuya competencia se encuentran los

diversos asuntos a examinarse. Las funciones de este cuerpo son las de adoptar decisiones regionales sobre las propuestas que habrá de presentarle un Comité de Alto Nivel, que está integrado por representantes que nombrará cada gobierno.

El segundo mecanismo que se creó en la citada oportunidad, tiene como objeto primordial el de administrar el funcionamiento de libre comercio, está compuesto por los Ministros de Economía y, eventualmente, contará con el auxilio de un grupo de trabajo integrado por los Viceministros de Economía. En realidad, estos dos órganos reemplazan al Consejo Económico y al Consejo Ejecutivo del Tratado General, debido a que Honduras no está dispuesta a integrar tales órganos por estimar que el Tratado General no está vigente entre Honduras y El Salvador. Además, este segundo esquema institucional provisional reemplaza a la Comisión Normalizadora, y constituye el inicio de las negociaciones con participación de todos los cinco países centroamericanos.

IV.— PERSPECTIVAS

Introducción

Veamos pues ahora los aspectos que a nuestro juicio plantean las cuestiones de mayor significación desde un punto de vista estrictamente institucional. Ello porque se estima que su solución significaría que el sistema centroamericano estaría en posibilidad de poder tomar decisiones congruentes con los objetivos de un programa de mayor alcance para el desarrollo económico y social conjunto. Tenemos que reconocer, sin embargo, que tales cuestiones —que se refieren a la supranacionalidad, a la ampliación de la participación y a la función jurisdiccional— las cuales se analizan aquí de manera muy superficial, requieren de una meditación y estudio mucho más profundos en cada uno de los países, y también en el contexto regional.

Si se acepta la tesis de que la integración entre los países centroamericanos es una buena alternativa para el avance en lo económico y en lo social, es necesario reconocer también que el procedimiento para la formación, adopción y ejecución de las decisiones en esas materias, tendría que desarrollarse mediante un sistema de alcance supranacional. La consecución del bien común no se logra de otra manera que no sea por medio del esfuerzo común, lo que a su vez implica la existencia de una autoridad común que emane de los propios interesados. El bien común es el interés de todos y para todos —los países y los pueblos— y, por necesidad lógica, se le ha de ubicar en un plano superior al que corresponde a los intereses particulares —los de cada Estado y los de cada individuo.

La autoridad común se requiere justamente para poder hacer

prevalecer el bien común sobre el interés particular. La conquista de intereses comunes sería inalcanzable si los Estados copartícipes conservan el poder de decisión de manos de autoridades nacionales, exclusivamente. La experiencia integracionista de los Países centroamericanos constata que la descentralización del poder de decisión, condujo hacia acciones unilaterales que atendieron con exclusividad a los intereses nacionales y particulares. Debilidad e ineficacia de los órganos regionales fue la consecuencia lógica de un esquema —de naturaleza intergubernamental— en el cual los países persistieron en conservar inalterada su independencia en la toma de decisiones. Correspondería, por lo tanto, fortalecer el poder de decisión de los órganos del sistema, mediante la introducción de elementos de supranacionalidad.

El carácter comunitario, que implica competencias supranacionales, surge al consentir los Estados el ejercicio de su soberanía en forma conjunta, en campos expresamente convenidos. Asimismo, los Estados consienten en cumplir obligatoriamente las decisiones que adopten los órganos comunitarios. La independencia se mantiene como una cualidad necesaria de las Naciones copartícipes, en tanto la comunidad no opte por una federación o por una confederación, o mientras no se instituya una unión política perfecta. Estos son en síntesis los elementos esenciales del concepto de supranacionalidad.

En el caso particular de Centro América, es dable afirmar que en el pasado ha venido prevaleciendo la presunción de que la integración es un objetivo de política interna, lo que ha conducido a la preservación de la concepción tradicional del término soberanía, tal como éste se define en los esquemas integracionistas de naturaleza intergubernamental. En éstos prevalece la soberanía nacional con poder de decisión ilimitado en el procedimiento de formación, adopción y ejecución de decisiones, y subsisten órganos e instituciones débiles e ineficaces.

Por otra parte, la ausencia de corrientes populares que impulsen favorablemente el movimiento integracionista centroamericano, conduce a plantearse una interrogante en el sentido de si el esquema institucional está o no diseñado para estimular su participación. Si la respuesta es negativa como lo comprueban los estudios del SIECA, no es infundado deducir que la crisis por la que actualmente pasa el Mercado Común, tiene como una de sus causas, quizás de las más significativas, el alcance extremadamente limitado de las élites que intervinieron en la definición de los objetivos de la política de desarrollo integrado. Como era lógico esperar, lo reducido de las élites que participaron, lo hicieron principalmente en atención a los particulares intereses de su grupo, cuya fuerza logró influir decididamente en la formulación de las posturas nacionales adoptadas por los gobiernos y, por ende, en las decisiones regionales.

En Centro América, al igual que en otras experiencias, la intervención de todos los sectores sociales ha estado lejos de las

intenciones de las reducidas élites participantes, y, más aún de los propios representantes y componentes de los sectores mayoritarios de la población. Acaso esa marginalización podría obedecer a una marcada debilidad en las condiciones de base. En efecto, la ausencia de protagonismo de parte de los estratos mayoritarios, podría explicarse por las omisiones del esquema, respecto de materias que directamente les afecta e interesa, como son las que se refieren precisamente al desarrollo social y también al desarrollo del sector agropecuario, que da ocupación importante a esos grupos.

Empero, a impulso de una participación efectiva de parte de las mayorías populares, no se asegura sólo mediante el diseño de mecanismos institucionales que promuevan la manifestación de la voluntad de los grupos mayoritarios, respecto de sus intereses y expectativas, en consideración a que el no protagonismo no es solamente un problema de ausencia de medios de expresión o de acceso a los foros y centros de adopción de decisiones, sino que, constantemente, se trata de una participación real de los beneficios del desarrollo. En tal sentido, cabe afirmar que los sectores mayoritarios de la población participan de manera efectiva en el desarrollo, cuando concurre la doble condición de que se favorecen con los frutos de ese crecimiento, e intervienen realmente en las decisiones para promover el desarrollo y para cosechar y distribuir su producto.

El carácter de la participación social, en función estricta del diseño de un nuevo marco institucional de la Integración Centroamericana, debería obedecer justamente al enfoque activo que se acaba de mencionar, o sea el de la intervención en los esfuerzos por el desarrollo y en la gestación de las decisiones políticas que el mismo comporta. Esas decisiones definen los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos, así como los mecanismos que los desarrollan y ejecutan. Desde ese punto de vista particular, el diseño de mecanismos institucionales centroamericanos tendría que hacerse cargo de posibilitar la ingerencia de todos los sectores representativos de las diversas categorías económicas y sociales de los países, en el procedimiento de formación, adopción y ejecución de las decisiones regionales del desarrollo integrado.

Por lo que toca a la jurisdicción comunitaria es incuestionable que la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario, que surge de los tratados internacionales y de los actos de los órganos establecidos por esos instrumentos, tiene que ser uniforme en los territorios de los países miembros. De lo contrario se producirían soluciones diferentes para problemas iguales, y surgirían discriminaciones en la ejecución de las normas comunitarias, derivadas de la ausencia de una autoridad superior que garantice su aplicación general. En otras palabras, se daría una situación de inestabilidad normativa, que haría inoperante los objetivos de aquel ordenamiento jurídico. De modo que se hace necesario reconocer que el rango del derecho comunitario no puede

subordinarse al derecho interno, siendo que la relación jerárquica entre ambos debe descansar en la supremacía del primero sobre el segundo. Tal concepción no podría variar de un Estado a otro, en donde lógicamente debe aceptarse que las normas del derecho común prevalecen sobre las del derecho nacional. Y para que el ordenamiento jurídico sea efectivo, es necesario establecer una jurisdicción obligatoria por encima de las eventuales controversias que puedan surgir.

Se puede afirmar que un sistema judicial comunitario debería fundamentarse en el principio de su jerarquía sobre el derecho nacional y en el carácter compulsorio de sus sentencias. En tal sentido, la competencia de la autoridad judicial superior se establecería de oficio respecto de la actuación de los órganos ejecutivos, y también a petición de parte interesada, sin necesidad del consentimiento de la contraparte. Esa autoridad judicial superior tendría que establecerse en forma permanente, para estar disponible en cualquier momento, de presentarse una demanda por parte de cualquier Nación afectada, y para poder ejercer su función contralora de la legalidad respecto de las actuaciones de los órganos ejecutivos y cuasilegislativos.

Cabría esperar que las normas del Derecho Comunitario se observen sin necesidad de la acción compulsoria por parte de órganos judiciales comunitarios, en vista de que la comunidad de intereses condiciona favorablemente el cumplimiento obligado de los deberes, por parte de todos los interesados dentro de ese ordenamiento jurídico. En realidad, las normas legales se formulan atendiendo los intereses comunes, los que idealmente tendrían que ser concurrentes. De ahí que tales normas sean obligatorias por sí mismas y no requieran la acción supranacional que compulse su cumplimiento. Podría esperarse también que los centroamericanos hagan uso provechoso de su experiencia, y reconozcan que la observancia del Derecho Comunitario tendría que derivarse de la fidelidad estricta respecto de sus normas, pues éstas se basan en la conveniencia mutua. En tal sentido, podría pensarse en que no es necesaria la creación de mecanismos que obliguen a esa observancia, atendiéndose a la buena fe de los Estados miembros y a la fuerza de los intereses comunes.

V.— CONCLUSIONES

Nuestras principales conclusiones son en realidad definiciones o aclaraciones sobre lo que interpretamos constituyen actitudes o fenómenos que determinan las deficiencias del marco institucional de la integración Centroamericana.

1.— La comprobación empírica da base para constatar que existe una actitud política que tiende a asegurar la participación de los gobiernos —individualmente considerados— y de los sectores directamente interesados, en todas las etapas del procedimiento para la

adopción de las decisiones sobre desarrollo económico regional. La consecuencia típica de este fenómeno se le conceptúa generalmente como de rigidez institucional; un eufemismo por soberanía nacional recalcitrante. Para superar esta situación, que se considera defectuosa, se ha venido planteando, infructuosamente, la necesidad de transferir competencias supranacionales a órganos comunitarios.

2.— Derivado de lo anterior, descubrimos también una actitud tendiente a no integrar la integración. En otras palabras, a no ampliar la integración a otros campos, como el del desarrollo social, dentro de una concepción auténticamente unitaria. La característica saliente de este fenómeno particular desembocó en la dispersión institucional, y en la artificial separación entre lo político, lo económico, lo cultural y lo social.

3.— También, como una derivación del fenómeno señalado en la primera conclusión, se ha podido constatar el escaso deseo de los gobiernos para conceder autonomía a los órganos e instituciones de la integración. Por una parte, no les posibilitaron para acudir a fuentes de financiamiento automáticas e independientes y, por la otra, les permitieron acudir a la ayuda monetaria relativamente importante de parte de instituciones internacionales y de gobiernos extranjeros.

4.— Por último, salta fácilmente a la vista el fenómeno que conceptuamos con el término de elitismo. O sea la participación exclusiva de dos sectores o grupos de interés evidentemente coincidente. De una parte, la tecnocracia regional y la nacional, y, de otra, los empresarios industriales. Estos sectores condujeron siempre el procedimiento de adopción de decisiones en forma tal que se hiciesen valer casi con exclusividad los intereses de aquel último grupo. En otras palabras, los intereses regionales se subordinaron a los nacionales, y éstos a los intereses particulares de los empresarios industriales. El producto necesario de tal actitud, ha sido la evidente falta de apoyo popular respecto de los objetivos del Programa de Integración Económica, y un innegable escepticismo por parte de otros sectores tradicionalmente fuertes, como el agro-exportador.

Si se aceptasen como válidos los siguientes objetivos de estrategia regional: a) modificar las actuales condiciones de dependencia y b) crear medios propios de producción o utilizarlos en condiciones equitativas, con el doble propósito de: 1— enriquecer económica y culturalmente al máximo de los habitantes de Centro América y 2— transformar el estado actual de subdesarrollo, tendríamos que aceptar la necesidad de una autoridad centroamericana —de carácter comunitario o federal—, con suficiente poder como para determinar cambios estructurales en las condiciones prevalecientes. Esto implicaría, entre otras cosas, una transformación drástica de las actitudes y fenómenos señalados en las cuatro conclusiones que acabamos de enumerar.

La apertura hacia una mayor participación de los grupos sociales, se justifica al observarse —en el caso concreto de la Integración Centroamericana— que durante los últimos años, se ha manifestado cierta pasividad no abiertamente declarada de parte del sector empresarial industrial, lo que se suma a la ya tradicional frialdad de parte del grupo agro—exportador. En efecto, pareciera comenzar a verse claro ya que ambos sectores coinciden en no inclinarse a dar apoyo decidido a los planteamientos recientes hechos por la tecnocracia Centroamericana, sobre cambios estructurales en el esquema integracionista. Podría pensarse que esa actitud es un resultado lógico, después de haberse alcanzado, en apariencia, una etapa de conveniente satisfacción de los intereses que configuran al grupo empresarial industrial. Tal como ocurrió en el pasado con el sector agro—exportador, es dable esperar que ahora los industriales se inclinen por mantener y consolidar su situación de privilegio. Por tal razón, no es aventurado asegurar que habrían de ver con recelo, e incluso podrían oponerse o sugerir modalidades neutralizarles, respecto de la adopción de decisiones que pongan en peligro su estatu quo. Una de esas decisiones es precisamente la de ampliar la integración a otros campos, lo que entraña incuestionablemente un decidido protagonismo de los grupos sociales hasta ahora excluidos, como vía ineludible para crear las condiciones políticas necesarias y el apoyo social indispensable, que condicionarán y propiciarán los cambios estructurales que comporta el cumplimiento de los objetivos mencionados.

Finalmente, la necesidad de un mecanismo jurisdiccional pareciera no requerir de mayores justificaciones, toda vez que su ausencia ha sido reiteradamente señalada. Baste decir aquí que si se acepta la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, se hace necesario contar también con un sistema judicial superior, que haga valer aquella supremacía y aquel derecho, sobre las jurisdicciones nacionales.