

CAPÍTULO X

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA)

LOS ESTADOS centroamericanos siempre han tratado de regular sus relaciones de manera muy especial, por las razones fundamentales de su común destino. De esa cuenta, no obstante el fracaso de los intentos federativos, siempre se ha buscado la fórmula de un *modus vivendi*. Así, después de la ruptura de la federación de 1921, los gobiernos celebran nuevos pactos en Washington, en 1923; esta vez ya sin el patrocinio de México. En esta nueva oportunidad también se propuso la unión política por parte de las delegaciones de Honduras y El Salvador, pero no existiendo mayoría, solamente se firmó un tratado general de paz y amistad y varias convenciones: sobre limitación de armamentos; para el establecimiento de comisiones permanentes; para el libre cambio de productos; para el establecimiento de un tribunal internacional; para el ejercicio de profesiones liberales; para el intercambio de estudiantes; para la unificación de leyes protectoras de obreros y trabajadores; para la preparación de proyectos de leyes electorales, y para el establecimiento de centros de experimentación agrícola e industrial. De estas convenciones muy pocas estuvieron vigentes. Los pactos de 1923 no eran ni la sombra de los de 1907. No se establecía ningún órgano encargado de llevar adelante los pronósticos de unificación, y el Tribunal Centroamericano era un simple tribunal de arbitraje.

La existencia de estos pactos marca el periodo de mayor alejamiento de los Estados centroamericanos. La denuncia del tratado general de paz y amistad dio motivo para que en 1934 se celebrara en Guatemala una conferencia en la que por este país se propuso un tratado de "confraternidad centroamericana", tendiente a un mayor acercamiento. Este propósito fracasó, como fracasaron también los intentos de "unión progresiva" entre Guatemala y El Salvador en 1945.

Así las cosas, y después de un periodo agitado en la vida política de cada uno de los Estados, en parte como consecuencia de las nuevas ideas surgidas con el triunfo de las democracias en la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos centroamericanos decidieron la celebración de una conferencia, que se efectuó en San Salvador en octubre de 1951. De esta Conferencia nació la "Organización de Estados Centroamericanos".

Si los gobiernos centroamericanos habían estado muy cerca de formar una

organización internacional con los pactos de 1907, era natural que en esta ocasión se pensara en una forma de organización semejante a la de la ONU y la OEA. Por eso, los dos proyectos presentados, uno de Guatemala y otro de El Salvador, coincidieron en proponer una organización de este tipo. No faltó tampoco en esta ocasión el planteamiento de la unión política inmediata, propuesta por Nicaragua. Pero ya la invitación hecha por el gobernante salvadoreño proponía la creación de un organismo que se encargara permanentemente de buscar soluciones adecuadas a los problemas centroamericanos, a base de una cooperación que, creando intereses comunes, a la larga llevara "necesaria e inevitablemente a la unidad política"; y por lo tanto, el planteamiento nicaragüense fue desechado.

La Carta de la Organización de Estados Centro-Americanos se ha caracterizado por su brevedad y sencillez.³¹ F. Fernández Shaw recuerda a este propósito que la palabra organización fue escogida por otros organismos internacionales por su inocuidad y por no comprometer a algo de importancia. Evidentemente, la política centroamericana estaba tan deteriorada que era muy difícil que los gobiernos hubieran aceptado una forma más estrecha de unión. De ahí que escogieran la fórmula de una organización internacional y de ahí también que la Carta se caracterizara por su brevedad y por las limitaciones de la Organización, si se la compara con otras de su clase.

Como organismo internacional, la ODECA participa de la naturaleza jurídica de éstos. Es una asociación de Estados para ciertos fines, sin intención alguna de que constituya un nuevo Estado o Super Estado, no obstante su propósito fundamental de que sus esfuerzos se encaminaran a conseguir la unión política de Centroamérica. La ODECA, por fundarse en la soberanía de los Estados, limita su actividad a la simple cooperación y buena voluntad de los Estados Miembros. La regla de unanimidad que se establece para toda cuestión de fondo, constituye un verdadero derecho de veto que, como hace notar Padelford,³² demuestra la cautela con que procedieron los Estados para no comprometer su soberanía sin el respectivo consentimiento individual.

La Organización, aunque restringida a los cinco Estados que formaron la antigua federación, quedó abierta a la República de Panamá, lo que se ha considerado oportuno, pues aunque Panamá históricamente ha tenido poca vinculación con los demás Estados de la América Central, geográficamente forma parte del Istmo Centroamericano, tiene una misma conformación so-

³¹ Cf. N. J. Padelford, *Cooperation in the Central American Region: The Organization of Central American States*. "International Organization"; Vol. XI, N° 1957. M. Fraga Iribarne, "La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 14 de octubre de 1951", en *Cuadernos Hispanoamericanos*, N° 5, 1952. F. Fernández Shaw, *La Integración de Centroamérica*, Madrid, 1965.

³² N. J. Padelford, *op. cit.*

ciológica y sus relaciones con el resto de Centroamérica se han intensificado después de su independencia de Colombia.³³

Como órganos de la ODECA se establecieron: La Reunión eventual de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión eventual de Ministros de otros Ramos, la Oficina Centroamericana y el Consejo Económico. La Reunión eventual de Presidentes es un órgano *sui generis*, que tiene como antecedente histórico el hecho de que los presidentes centroamericanos se han reunido en algunas ocasiones para decidir asuntos de gran trascendencia para el istmo; muy especialmente, para discutir algunos proyectos unionistas. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal, y, aunque no se especifican sus atribuciones, tiene a su cargo la dirección de la política general de la Organización, nombra al Secretario General de la misma y tiene facultad para crear órganos subsidiarios. La Reunión eventual de Ministros de otros Ramos se estableció con el objeto de que cualquier problema de la administración pública que pueda afectar a los países Miembros pueda ser discutido conjuntamente y hallarle la solución adecuada. La Oficina Centroamericana es la Secretaría General de la Organización, sirve de Secretaría General a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Reunión de Ministros de otros Ramos y coordina la labor de los distintos órganos. El nombre de Oficina Centroamericana se tomó en recuerdo de la antigua Oficina Internacional Centroamericana de los Pactos de Washington de 1907, y fue el único órgano permanente de la Organización. Por último, en lo que se refiere al Consejo Económico, se estableció que éste tendría las atribuciones que le fijaría la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

La ODECA fue creada con dos objetivos fundamentales: como un organismo encargado del mantenimiento de la paz y de la cooperación entre los Estados y como un mecanismo adecuado para realizar la unión política de los mismos. Esto último queda claro al haberse consignado en el Preámbulo: "Que los procedimientos ensayados en el curso de la vida independiente de las Repúblicas Centroamericanas para la reintegración a su antigua unidad, han resultado ineficaces; y que el Derecho Internacional moderno ofrece fórmulas adecuadas para esta finalidad, mediante la institución de Organismos Regionales." Infortunadamente, la pobreza de decisión de los órganos y las limitaciones en favor de la soberanía de los Estados han hecho casi ilusorios los propósitos de la Organización. Ratificada la Carta por los cinco Gobiernos y cuando se preparaba la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, sobrevino el retiro de Guatemala, cuyo gobierno de tinte izquierdista consideró que una propuesta salvadoreña para contrarrestar la acción subversiva del comunismo iba dirigida a él. La ODECA estuvo inconstituida por largos cuatro años hasta que, cambiado el panorama político de

³³ Cf. del autor, *Panamá en la integración Centroamericana*, Edit. José Pineda de Ibarra, 1960.

Guatemala, se logró su reingreso a la Organización. Sin embargo, el simple nombramiento de Secretario General constituyó un verdadero problema, ante la dificultad de conseguir la unanimidad para la designación de un cargo que se consideraba de gran importancia, por ser la Oficina Centroamericana el único órgano permanente. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, el órgano principal, vencido el obstáculo del nombramiento de Secretario General, se reunió varias veces en forma extraordinaria para conocer de determinados asuntos de carácter urgente, pero no pudo reunirse por segunda vez para darle impulso y fortalecer la Organización. La constante agitación política en que vivían los Estados hacía imposible estas reuniones. A ello habría de agregar el conflicto limítrofe entre Honduras y Nicaragua, que enturbió por algún tiempo las relaciones entre ambos Estados. De esta manera, la Organización vegetó, sin mayores progresos, salvo algunos éxitos en otros campos, como los cubiertos por el Consejo Cultural y Educativo, organismo subsidiario, y la unidad de criterio sustentada en algunos cónclaves internacionales. El Consejo Económico, en el cual se habían puesto muchas esperanzas, no funcionó, ya que al mismo tiempo que se organizaba la ODECA, los Ministros de Economía de los cinco Estados, bajo los auspicios de la Comisión Económica para la América Latina, iniciaban sus reuniones para dar comienzo a esa labor de integración económica que ha culminado con el Mercado Común Centroamericano, organizado fuera del marco de la ODECA. Los Ministros de Economía consideraron que, entre sus reuniones y las del Consejo Económico de la ODECA existía una duplicidad de funciones, y prefirieron continuar su labor independiente.

Cuando ya estaba para vencer el periodo del segundo Secretario General, ante la crisis que se avecinaba, el clamor por una reforma a la Carta de la Organización se hizo más agudo, con el pensamiento, desde luego, de hacerla más dinámica y efectiva. Guatemala tomó la iniciativa y preparó un proyecto de nueva Carta, que recordaba en mucho el proyecto de confederación propuesto en 1945, cuando los intentos de "unión progresiva". Se trataba de "dotar a los cinco Estados de un instrumento eficaz para la reconstrucción de la República Federal de Centroamérica". Por otra parte, se trataba también de unificar las dos integraciones: la política y la económica, la ODECA y el Mercado Común. Los órganos que se creaban: una Asamblea, una Secretaría General y una Corte de Justicia, se pretendía que fueran "el embrión de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación", pero no se les daba facultades de ninguna clase para convertirse en tales. Para evitar los problemas del nombramiento de Secretario General, se proponía una Secretaría pluripersonal compuesta de cinco miembros, uno por cada Estado; organización muy semejante a la de la antigua Oficina Internacional Centroamericana de los pactos de 1907. En el fondo, la Organización continuaba siendo de simple cooperación internacional y no añadía un ápice a la solución del problema de la unidad política. Sin embargo, fue vista con

recelo por quienes no deseaban el progreso en este aspecto y por quienes objetaban la desaparición del Secretario General, para ser sustituido por un cuerpo colectivo, menos dinámico. Después de muchas negociaciones se logró la aprobación de una nueva Carta que sustituía a la de San Salvador, como se llamó la primera, aunque conservando el mismo nombre, no obstante que la conferencia se celebró en Panamá, para hacer más evidente el deseo de los Gobiernos de que ingresara este último país a la Organización, que asistía como observador.

La nueva Carta fue emitida el 12 de diciembre de 1962

Pese a la recomendación para que fuera ratificada en el menor tiempo posible, dicha ratificación se demoró extremadamente por algunos Estados, a tal punto que ya estaba creando serios problemas a la Organización, pues la anterior Carta había dejado de tener vigencia y la nueva no la tenía. Pese también a que el preámbulo de la nueva Carta establece que "es necesario dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz", la nueva Carta no introduce más que modificaciones de forma a la Organización, que en el fondo sigue la misma. O sea, como expresara la Procuraduría General de Costa Rica en su dictamen en relación al proyecto: "se conserva en principio la misma organización con sus características puramente internacionales y no se confiere a ninguno de sus órganos facultades públicas o de autoridad, o de orden constitucional". Las novedades consisten en algún adelanto en cuanto a la redacción de objetivos; a la facultad de que Panamá pueda ingresar en cualquiera de los órganos subsidiarios, mientras decide su ingreso definitivo, y a la nueva dotación de órganos, que no resultaron los que perseguía el proyecto. Estos órganos, según el artículo 2 de la Carta son: a) La Reunión de Jefes de Estado; b) la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores; c) el Consejo Ejecutivo; d) el Consejo Legislativo; e) La Corte de Justicia Centroamericana; f) el Consejo Económico Centroamericano; g) el Consejo Cultural y Educativo, y h) el Consejo de Defensa Centroamericana. En algunos hay un simple cambio de nombre, como la Reunión de Jefes de Estado y la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, que sustituyen a la Reunión eventual de Presidentes y a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. El Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana eran ya órganos subsidiarios de la anterior Organización, creados a través de la Reunión eventual de Ministros de otros Ramos. Los intereses comunes en los diferentes Ramos de la Administración provocaba, en cada Reunión eventual, la formación de un órgano subsidiario con la aprobación de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, ante la necesidad de tratar en forma permanente esos problemas comunes. Ello tendía, desde luego, a una proliferación de órganos.

Por consiguiente, los únicos órganos novedosos resultan ser: el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo y la Corte de Justicia Centroamericana. Por otra parte, desapareció la Secretaría General como órgano permanente.

El Consejo Ejecutivo vino a convertirse así en el único órgano permanente de la institución. Es cierto que se estableció una Secretaría, pero ésta solamente estaría encargada de ejecutar tareas administrativas. Al frente de esta Secretaría habría un Secretario nombrado por el Consejo. Así, al Consejo le correspondieron todas aquellas funciones que antes estaban encomendadas al Secretario General, excepto las puramente administrativas. El Consejo, por lo tanto, tiene la representación legal de la Organización y debe dirigir y coordinar la política de la misma para el cumplimiento de sus fines. Es también el medio de comunicación entre los órganos y los Estados Miembros. El Consejo Ejecutivo está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores o por sus representantes especialmente acreditados para ello. Su composición se asemeja así al Consejo de la OEA, aunque su funcionamiento resulte diferente, especialmente por la ausencia de un Secretario General. La razón que se tuvo para la supresión de la Secretaría General, al menos lo que flotaba en el ambiente en aquella época, era porque se culpaba a la Secretaría de la poca eficiencia de la Organización, achacándole todos los males, como si no existieran otros órganos responsables, y sin tomar en cuenta el bajísimo presupuesto de la Secretaría, que no podía alcanzar para nada. Por otra parte, la elección de los dos secretarios generales anteriores había originado serios problemas que se trataba de evitar ante la elección de nuevo Secretario que se aproximaba. Se creyó que poniendo la Organización en manos de los Ministros, y siendo éstos en lo sucesivo los directamente responsables de la marcha de la misma, ésta progresaría rápidamente hacia sus objetivos. Pero no se tomaron en cuenta las dificultades de su composición. Efectivamente, los Ministros, además de las reuniones como miembros de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, deberían reunirse cada ocho días como miembros del Consejo Ejecutivo. La imposibilidad de la presencia de los Ministros en estas reuniones tan frecuentes del Consejo, llevaría, como en efecto ha sucedido, a que el Consejo vegete en manos de los representantes especiales, que no son otros que los representantes diplomáticos de cada país ante el gobierno de El Salvador, cuya capital es la sede de la Organización; representantes que, desde luego, tienen otras preocupaciones que requieren su mayor atención. Por otra parte, desde los primeros momentos, al comprenderse que sería absolutamente imposible para el Consejo cumplir en debida forma como órgano de dirección y coordinación, hizo delegación de varias de sus funciones ejecutivas en el Secretario administrativo, con lo cual prácticamente quedó dicho Secretario investido como Secretario General. Cumplido el periodo del Secretario ha sido imposible la designación de un sustituto, y de esta manera la inactividad es aún mayor.

El Consejo Legislativo tiene como principal atribución, la de actuar como asesor y órgano de consulta en materia legislativa y la de estudiar las posibilidades de unificar la legislación de los Estados Miembros. Está compuesto por tres representantes de cada uno de los Poderes Legislativos de los Estados. Según Ortez³⁴ su antecedente hay que buscarlo en el "Congreso Centroamericano", institución formada por delegaciones de los Congresos y cuyo principal objetivo, según su Reglamento, era la unificación de la legislación en los países centroamericanos. Pero la antigua ODECA tenía entre sus órganos subsidiarios la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos, creada en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y entre cuyas principales funciones estaba la de elaborar proyectos para uniformar o, en su caso, codificar la legislación de los Estados Centroamericanos en sus aspectos más importantes; la de emprender estudios acerca de la posibilidad de unificar los principios jurídicos que rigen las instituciones fundamentales de los Estados, y la de prestar asesoría técnica a los gobiernos. Dadas las funciones técnicas de uno y otro órgano, es incuestionable que estaría mejor servido por elementos especializados que por representantes de los Congresos, por su carácter político; a menos que se considere que, por estar los convenios sujetos a la aprobación de los Congresos, era más factible la aprobación de aquellos que se refirieran a unificación legislativa, por la intervención directa que hubiesen tenido en su elaboración. La Comisión Centroamericana de Jurisconsultos no pudo rendir ningún trabajo apreciable, por falta de apoyo de la Secretaría, que no convocó a sus reuniones. El Consejo Legislativo tampoco ha rendido ningún fruto.

La Corte de Justicia Centroamericana se estableció en la Carta por la fascinación que ha ejercido en las mentes de los centroamericanos el recuerdo de la antigua Corte de Justicia de los pactos de 1907. En un organismo internacional como la ODECA no es necesario el establecimiento de una Corte de Justicia, puesto que para la preservación de la paz y la solución pacífica de las controversias se puede recurrir a tribunales arbitrales o a otros medios de solución pacífica. La Carta anterior no traía ninguna previsión al respecto. Por otra parte, una Corte de Justicia sin el complemento necesario de una organización más estrecha sería contraproducente, en especialidad en un medio como el centroamericano. Y si a este órgano no se le dan medios suficientes para la sanción de sus fallos y si no se acepta su jurisdicción compulsiva, no tiene razón de ser. La Corte de Justicia Centroamericana de la nueva Carta carece de toda jurisdicción compulsiva, pues solamente conoce de los conflictos que surjan entre los Estados y que éstos voluntariamente le sometan. Están, además, entre sus atribuciones, la de emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana, que también fueron conferidas al Consejo Legislativo y que consideramos

³⁴ Ortez, *op. cit.*, p. 21.

fuera de lugar en una Corte de Justicia. Otra cosa habría sido que se le hubieran dado facultades para emitir opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con la Organización, a semejanza de la Corte Internacional de Justicia. Pero lo más original de este órgano es su composición. En vez de ser un tribunal permanente, con magistrados elegidos en la forma que más conviniera, está integrado por los Presidentes de los Poderes Judiciales de los Estados Miembros, que siempre tendrán incompatibilidad entre unas funciones y las otras, sin que se previera ninguna forma de suplencia. No siendo un tribunal permanente, tampoco podría servir esta Corte para los fines del Mercado Común. En consecuencia, ha resultado ser un órgano totalmente inútil, tan inútil que ni siquiera se ha podido reunir una sola vez para conocer de su reglamento.

Para evitar el problema de la duplicidad de funciones y para vincular la integración económica con la ODECA, se dispuso que el Consejo Económico a que la Carta se refiere, tuviera a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la integración económica. Además, que forman parte del Consejo todos los organismos de integración económica centroamericana. Como única vinculación de estos órganos a la ODECA, se estableció la obligación del Consejo Económico de rendir anualmente un informe global al Consejo Ejecutivo, para conocimiento de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Jurídicamente ya no hay más que un solo Consejo Económico, pero la tal vinculación resultó ser una simple yuxtaposición de los órganos de integración dentro de la ODECA, sin que en la práctica eso signifique absolutamente nada.

En resumen, ni con la anterior Carta, ni con esta otra, la ODECA ha podido cumplir sus dos objetivos fundamentales: el mantenimiento de la paz y la cooperación entre los Estados y la realización de la unión política. Podría decirse que, en cuanto a cooperación algo se había logrado en ciertos aspectos, pero, infortunadamente, el reciente conflicto armado entre Honduras y El Salvador, nos han hecho retroceder más de sesenta años, cuando estalló la última guerra en Centroamérica, que en la actualidad se creía imposible que volviera a suceder. Eso aleja, naturalmente, toda posibilidad racional del objetivo fundamental de la ODECA de realizar la unión política.