

CAPÍTULO XII

LA COMUNIDAD CENTROAMERICANA

COMO YA lo dijimos anteriormente, la nueva Carta de la ODECA no satisfizo a nadie. La mayoría de los centroamericanos querían un instrumento más avanzado para lograr las metas de la integración; pero, por otra parte había sectores que veían con recelo la nueva organización. Ésta seguía siendo, sin embargo, un simple instrumento de colaboración, que, si respondió a un momento histórico cuando comenzó el movimiento integracionista, resultaba inadecuado en el momento presente, por representar más bien una serie de salvaguardias y restricciones en favor de las soberanías locales. Por otra parte, se ha repetido mucho también, tanto en reuniones oficiales como en comentarios particulares, que la integración debe desenvolverse en forma equilibrada y armónica, tanto porque en otra forma hay duplicidad de funciones, como porque se intuye que la integración por sectores crea fuerzas de resistencia entre unos y otros, que no sólo la dificultan, sino obstaculizan consecuentemente la integración total. Fueron éstas las razones que determinaron que en la nueva Corte se incluyeran como órganos de la ODECA a los de la integración económica, lo que resultó completamente inoperante.

De ahí que, ni bien se había emitido la nueva Carta, las críticas contra la misma se hicieron sentir acerbamente. Esta circunstancia y el hecho de que no se completaban las ratificaciones para ponerla en vigor, me dieron oportunidad al finalizar el año 1963, cuando actuaba como Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, para presentar en nombre del gobierno de Guatemala a los otros gobiernos centroamericanos el esbozo de una nueva organización, o sean las "Bases de la Comunidad Centroamericana". El momento para presentarla podría parecer quizás un poco inoportuno, pues cabría decir con mucho acierto que no se había puesto en vigor la nueva Carta y ya se estaba pensando en reformarla. Sin embargo, se trataba de crear una organización completamente distinta y las etapas de la integración así lo exigían para que no se quedaran rezagados unos sectores de los otros. Además, el proyecto tuvo la virtud de acelerar las ratificaciones de la nueva Carta y de esa cuenta no hubo mayor urgencia en su consideración. No obstante, pasó a comisiones para su estudio, de cuyo resultado se ordenó la redacción de un proyecto de Carta de la Comunidad Centroamericana y todavía, en diciembre de 1967, en la Tercera Conferencia Or-

dinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, se dispuso la formación de una Comisión *ad hoc* de Juristas, encargada de estudiar este proyecto de Carta, las reformas a la actual Carta propuestas por la Secretaría de la ODECA y la creación de un Tribunal centroamericano de justicia, para los problemas de integración económica. Esto constituye ya un gran mérito, pues ante la ineficacia de las actuales estructuras, se pone en evidencia la necesidad de renovarlas y fortalecerlas.

El proyecto de Bases, que comprende un esbozo general de la organización comunitaria, está resumido así: consagración de la existencia de la comunidad en el preámbulo; después, disposiciones de carácter primordial, como son el reconocimiento de la nacionalidad y personalidad comunes; el mantenimiento de la autonomía e independencia de los Estados Miembros; el respeto al principio de no intervención, y la obligación de la defensa conjunta contra cualquier agresión exterior. Se establece la nacionalidad común, la libre movilidad migratoria y la libertad de trabajo en todo el territorio de la Comunidad. La Comunidad actuará, tanto en el plano internacional como en el interno, en materias que por su naturaleza permitan un ejercicio común de soberanía: la representación diplomática; la instancia centroamericana obligatoria; la unificación legislativa; la asistencia judicial, y el desarrollo de los programas de integración. La estructura fundamental de la Comunidad estaría compuesta de tres órganos: el Congreso Centroamericano, la Comisión Ejecutiva y la Corte Centroamericana de Justicia. Como lo dijimos en otra oportunidad, a excepción de la Corte Centroamericana de Justicia, que tiene sus antecedentes en la que fue creada en los Pactos de Washington de 1907, los otros órganos son novedosos, pues el Congreso tiene facultad para legislar en asuntos de su competencia y se requiere solamente el refrendo del organismo ejecutivo de cada Estado para que entren en vigor las leyes. La Comisión ejecutiva también tiene atribuciones decisivas en asuntos de su competencia, con el voto de la mayoría de sus miembros. Como se ve, los órganos son de carácter supranacional, o supraestatal, como preferimos llamarlos, ya que se reconoce la existencia de una nacionalidad centroamericana. Para subrayar más el carácter nacional de la Comunidad, los diputados son elegidos, cinco por cada Estado y mediante el voto popular, y la Comisión Ejecutiva y la Corte de Justicia, son nombradas por el Congreso. Entre las atribuciones de la Comisión Ejecutiva Permanente están: Coordinar la política exterior de la Comunidad, incluyendo el nombramiento de funcionarios conjuntos, previa consulta con las Cancillerías de los Estados (los funcionarios de la Comunidad son nombrados por la Comisión Ejecutiva); la resolución de todo asunto de carácter político que surja entre los Estados de la Comunidad, actuando conjuntamente con los Ministros de Relaciones Exteriores como Órgano Supremo de la Comunidad; la adopción de medidas necesarias para el caso de defensa conjunta, actuando con los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros

de Defensa como Órgano Supremo de la Comunidad; la conducción y ejecución de los programas de integración centroamericana en los campos económico, social y cultural; la formación y supervisión del Estado Mayor Centroamericano, etc. La Corte Centroamericana de Justicia conoce, entre otros casos, además de las cuestiones de carácter jurídico que puedan surgir entre los Estados de la Comunidad, de toda controversia originada por cuestiones derivadas de la aplicación del derecho intercentroamericano.⁴²

En las Bases se incluían las seis Repúblicas centroamericanas; es decir, Panamá también formaría parte de la Comunidad. Ya hemos dicho que en la última Carta fue más explícito el deseo de que Panamá ingresara a la Organización, e incluso se facultó para que formara parte de algunos de los órganos subsidiarios, mientras decidía su ingreso definitivo. Panamá ya forma parte de varios de estos órganos. Pero su preocupación ha sido su ingreso al Mercado Común Centroamericano. Se han efectuado estudios, tanto por parte de Panamá como del Mercado Común respecto a la forma de este ingreso, pero hasta la fecha no hay nada definitivo. Más bien se ha abierto un largo compás de espera, por problemas que surgen, tanto de un lado como de otro, por la diferente economía de Panamá, basada principalmente en la existencia del Canal. Estas dificultades probablemente se hubiesen atenuado ante la clara conciencia de que los seis países formaban una comunidad, no sólo económica sino política y que su destino estaba definitivamente unificado.

Al Consejo Ejecutivo de la ODECA se le encargó la elaboración de un Proyecto de Convenio sobre la Comunidad, debiendo tomar en cuenta el Proyecto de Bases presentado por Guatemala, el informe de la Comisión Especial que se había nombrado para el estudio de las Bases, y cualquier otro documento que sobre el asunto fuera presentado. La Cancillería guatemalteca, para colaborar con el Consejo Ejecutivo, presentó el Proyecto de Carta de la Comunidad Centroamericana, que es el que ha estado bajo estudio de la ODECA.

Dicho Proyecto de Carta desarrolla los principios formulados en las Bases, ajustándose a las mismas, excepto algunas modificaciones introducidas como consecuencia del informe de la Comisión Especial. Las modificaciones fundamentales fueron las siguientes: el Congreso Centroamericano estará integrado por cinco diputados por cada uno de los Estados Miembros, elegidos por sus respectivas legislaturas; la Comisión Ejecutiva Permanente estará compuesta por un Representante por cada Estado, designado por el correspondiente Poder Ejecutivo; la Corte Centroamericana de Justicia estará integrada por un Magistrado designado por cada una de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados Miembros; y por último, se prevé el régimen financiero de la Comunidad. Los cinco Estados que formaron la

⁴² El texto de las Bases lo damos como anexo de este trabajo.

Federación de Centroamérica forman la Comunidad, pero ésta queda abierta a la República de Panamá "y a cualquier otro Estado centroamericano".

La primera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, dispuso recomendar a los Gobiernos que le dieran la mayor atención al Proyecto de Carta; que, asimismo, se le diera la mayor difusión posible, y que oportunamente se convocara una Conferencia Extraordinaria para conocer del mismo.

No creemos necesario adentrarnos en el estudio sobre si el proyecto presentado constituye una *federación* o una *confederación*. Como quedó el proyecto de Carta se acerca más a la confederación, por la forma de nombramiento de las autoridades de la Comunidad. Pero más bien constituye una federación atenuada, una federación limitada a determinados sectores. Se podrá observar que el proyecto, aunque de gran trascendencia, no afecta sino en forma muy limitada la soberanía de los Estados y que el principal objetivo es que los órganos supranacionales que se crean puedan llevar adelante, sin mayores tropiezos, los programas de integración. La representación diplomática única, sin excluir la representación individual como lo previene el proyecto de Carta, es algo que se ha querido ensayar en el presente; la instancia centroamericana obligatoria, después de lo ocurrido entre El Salvador y Honduras, no cabe ni discutirla; la unificación legislativa es una necesidad en ciertas ramas del derecho y especialmente se hace notar su falta para impulsar la integración económica.

Este federalismo limitado o *funcionalismo* es el que se está abriendo campo en Europa ante la imposibilidad de una federación de tipo tradicional. El funcionalismo puede no estar limitado a un sector, sino abarcar diversos sectores. Y nosotros creemos que si se preconiza una integración armónica, el funcionalismo debe abarcar todas las integraciones.

Se ha dicho que el proyecto, aunque importante para futuros trabajos, es prematuro porque aún no se han agotado las fases propias de la integración económica y que los aspectos sociales y políticos del programa están a la zaga.⁴³ Ese mismo pensamiento, relativo a que se deben agotar previamente las fases de la integración económica, sostiene Raúl Sierra Franco, Secretario adjunto de la SIECA, al expresar que al perfeccionarse el Mercado Común y constituirse la Unión Aduanera, se contarán con sólidas bases para la unión política.⁴⁴ Pero hay ciertos aspectos de la integración económica que son inseparables de la integración política. Claro está que se puede pensar en una política fiscal y en una política monetaria unificadas sin que exista integración política y que igualmente puede pensarse en la

⁴³ Véase F. Villagrán Kramer, *Integración Económica Centroamericana*, p. 91. Editorial Universitaria, Guatemala, 1967.

⁴⁴ Raúl Sierra Franco, *El Mercado Común como fundamento para la unión política de Centroamérica*. Primer Congreso Centroamericano de Estudiantes de Derecho sobre Integración Política de Centroamérica. Imprenta Iberia, Guatemala, 1966.

libre movilidad migratoria y en la libertad de trabajo sin que exista unidad política. La integración económica europea marca esas rutas. Pero en Centroamérica estos aspectos inciden fundamentalmente en la política general del país. La inmigración por ejemplo, no llega solamente a satisfacer necesidades industriales, sino del campo, en donde el localismo se hace sentir más agudo. Todo esto incluye una complicada red de problemas, como la tenencia de la tierra, la desigualdad de condiciones de trabajo, problema de carácter social y otros aspectos que afectan tan sustancialmente la soberanía de un país, que difícilmente pueden acordarse como pasos previos sin un principio de unidad política. Sobre la libertad migratoria, básica en un mercado común, se ha estado discutiendo desde hace mucho tiempo, sin que se haya podido firmar ningún tratado sobre la materia. No negamos que pueda llegar a hacerse, pero dudamos que los resultados sean lo que deben ser. Por eso, aunque nos conforta cualquier progreso en la integración económica, pensamos que una integración equilibrada estaría mejor.

Naturalmente, cualquier camino que se tome deberá contar con la necesaria reforma constitucional en cada uno de los Estados. Es preciso que las constituciones se acomoden al proceso de integración y faciliten la formación de órganos supranacionales a quienes haya que hacer cesión de soberanía.