



Centroamérica: caminos de integración

Dante Gabriel Ramírez

I. LAS RAZONES DE LA INTEGRACIÓN

Pienso la integración de los pueblos centroamericanos como una necesidad de tanta importancia vital que, sin su alcance, corremos el riesgo de perder por muchos años la oportunidad del desarrollo. No se trata ahora de repetir la gesta de los próceres del siglo XIX, cuando la motivación de la unidad se matizaba de colores políticos; la integración de Morazán, que ratificaba en el campo de batalla el ideal de las cinco provincias mancomunadas en un mismo destino. Esta página épica tuvo su hora. Hoy buscamos retornar a la unidad perdida de otra manera y con nuevas razones.

La desunión vivida desde el fracaso de la Federación pesa sobremanera para mostrarnos que el individualismo independiente, circunscrito a pequeñas unidades territoriales, es insuficiente para alcanzar el alto vuelo del desarrollo de nuestras naciones. Vivimos la era de los grandes espacios geográficos eslabonados por sistemas de integración; a ello nos ha conducido el adelanto tecnológico y la necesidad de producir para el mundo en encarnizada competencia. No tienen cabida en esta hora de globalización y regionalismos el solipsismo y la autarquía. Las circunstancias nos imponen la inserción en la vida internacional de manera inevitable; y debemos hacerlo con nuestros propios esquemas y en vigilia de nuestros intereses, sin ser obligados a ello exclusivamente por la fuerza de los acontecimientos externos.

Los países centroamericanos por sí solos no pueden hacer frente a este desafío. La economía de nuestro tiempo, con sus escalas planetarias, sus redes empresariales sin fronteras, sus movimientos vertiginosos de capital, requieren amplias redes de bienes y servicios que Estados como los nuestros no pueden aisladamente ofrecer. El valor agregado del esfuerzo integracionista debe medirse por ese beneficio complementario que, sumado al aporte nacional, hace posible nivelar la situación de Centroamérica en el mundo. Tal como ocurre en otras áreas de la geografía universal, singularmente en el espacio europeo, la integración es para nosotros el único medio de superar las limitaciones que imponen el tiempo y el espacio, la pequeñez de los mercados y el atraso científico y tecnológico

Pero no apunto solamente a una integración comercial, como la del reciente pasado, en la que el temor de los costos ocultó la claridad de los beneficios. Pienso en un sistema de integración acelerada, cuyas últimas instancias se resuelvan en la definición política de un conjunto integrado de voluntades nacionales, otorgando al poder regional las competencias que precariamente funcionan a escala nacional. Debemos transitar sin vacilaciones del sistema intergubernamental actual a uno comunitario, para ir construyendo con decisión y firmeza la patria de los pueblos centroamericanos. Ello, con la más amplia agenda pero con estricto realismo.

La viabilidad política de los avances integracionistas se basa en los intereses que compartimos en los variados campos del desarrollo, tal como ocurre con la interconexión eléctrica, el turismo, el corredor biológico con su imponderable biodiversidad, las golfos y las bahías comunes, la estratégica posición geográfica capaz de unir mares y continentes, las mismas realidades sociales, los mismos sueños. Éste es el sustrato que permite la concatenación de las actuaciones, el compartimiento de la soberanía, el surgimiento de un Dere-

cho Público regional que ofrezca como resultado la ciudadanía centroamericana.

No debe arredrarnos en esta determinación de unidad sin límites preconcebidos los conflictos que, como nublados del día, oscurecen el panorama regional. Soy de los que opinan que las diferencias interestatales dentro de un sistema de integración deben buscar soluciones con mayor integración. Por ello mi apuesta va por la unidad de los pueblos de Centroamérica. Con otros medios y medidas ciertamente, pero con la misma fe de los antepasados, de los abuelos fundadores, que jamás pensaron en la desunión como un sistema permanente de vida.

II. EL MÚLTIPLE ROSTRO DE LA INTEGRACIÓN

¿Cuáles son las ideas fundacionales para un proyecto de integración en los albores de esta centuria tan distinta de los siglos pasados? ¿Qué diferencias cualitativas existen entre aquel proceso que se inició en Centroamérica a finales de los años cincuenta con la creación de algunas instituciones y la firma de ciertos convenios de libre comercio y equiparación arancelaria y la integración de hoy? Trataré en lo que sigue de dar respuesta a ambas interrogantes.

Las tentativas de integración regional en el esquema primigenio iniciado en Europa, tuvo como ejes principales dos valores: la paz y la libertad. La paz entendida en sentido universal, compensatorio y equilibrado. Era necesario en ese entonces - y lo sigue siendo - no solo organizar la existencia pacífica de las naciones sino ir más allá: eliminar las causas permanentes de conflictos. Éste fue el hondo sentido del Tratado de París que creó la Comunidad del Carbón y el Acero. El primer escalón en el ascenso a compromisos mayores de integración.

La libertad fue el segundo valor, no por segundo menos importante. Se trataba de conjurar para siempre, mediante medidas económicas y políticas, el totalitarismo que llevó a la Segunda Guerra Mundial. Era necesario abrir espacios de acción a la persona humana de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones, en concordancia con una sociedad abierta, justa y plural. La integración de los países vencedores en el marco de un esquema de libre mercado, fue la respuesta de los Estados, que comenzó con el Tratado de Roma creador de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

Desde luego, además de estos valores existía, clara y definitiva, una motivación económica, que la destrucción del conflicto bélico no hacía sino aumentar. Era necesario y urgente reactivar el aparato productivo, alejar el fantasma de la desocupación y devolver a Europa Occidental la confianza en el sistema político democrático que, con algunos intervalos más o menos prolongados, había acompañado el desarrollo de las naciones desde su invención en la antigua Grecia.

¿Valen estas consideraciones en la integración de centroamericana?

La respuesta puede ser afirmativa sin mayores riesgos de equivocación, a condición de no perder de vista el énfasis que ponemos a estos aspectos en nuestro caso particular. A mi modo de ver, lo que para nosotros era de especial importancia -y sigue siéndolo - era la relación entre integración y desarrollo, de donde la importancia que tuvo en la concepción del esquema el régimen de intercambio y la inversión industrial.

III. ALGUNOS TEMAS DEL DERECHO COMUNITARIO

1.- No es fácil ofrecer una definición precisa del Derecho Comunitario, por la misma razón de no ser fácil definir

el derecho en cuanto regla social de obligatorio cumplimiento. Las definiciones suelen partir del punto de vista escogido para delimitar el concepto, que algunas veces suele ser el sujeto de la norma, el procedimiento de su creación, o el ámbito de aplicación. Aun podrían señalarse otros aspectos de mayor o menor influencia en la definición, pero basten los señalados para saber que no estamos frente a un objeto natural y acabado. No es fácil pues acercarse a la esencia del Derecho Comunitario, a su trabazón lógica, sin dar algunos rodeos que nos permitan sorprenderlo en su sentido real y propio

2.- Para empezar, conviene reparar en que el Derecho Comunitario es un fenómeno social europeo, radicalmente europeo. Nació en esta parte del mundo como resultado de una tradición que desde sus orígenes constituye una civilización con plena identidad, cargada de valores permanentes y progresiva racionalización en los múltiples aspectos de su existencia. Ello, desde luego, sin olvidar sus temporales declinaciones y su alertado temperamento crítico ejercido a lo largo del desarrollo de sus instituciones.

El Derecho comunitario, como cualquier otra índole normativa, es casi siempre la respuesta de una sociedad a la tutela coactiva de un bien considerado indispensable para la realización de un objetivo general o particular de sus destinatarios. Esta objetivación en normas responde a una selección de valores deseados por toda una comunidad o parte de ella en determinado momento de su trayectoria histórica.

3.- Los valores subyacentes en el Derecho Comunitario europeo son fundamentalmente la libertad, la paz y la solidaridad. La historia moderna de los países occidentales europeos, especialmente los acontecimientos de los siglos XIX y XX, puso de manifiesto la necesidad de concentrar políticas y acciones en torno a la defensa de dichos valores, uno de cuyos resultados más evidentes fue la creación jurídica de una comunidad de pueblos, con fines compartidos y medios

apropiados, dentro de la cual resultara inapropiado si no imposible la violación de esos valores. He aquí el entramado ético y político del Derecho Comunitario europeo.

La original creación institucional de Europa es el Estado, organización política y administrativa que no conocieron la Antigüedad, la Edad Media ni las Ciudades Estados del Renacimiento. Es, en este sentido, una creación moderna que con el correr del tiempo, sobre todo después de las guerras napoleónicas, agregó lo nacional a sus connotaciones y dio lugar al Estado nacional. Esta es la base del Derecho Internacional y de los nacionalismos de diferente signo, ahora en efervescencia o gradual desvanecimiento con la relativamente reciente aparición de los sistemas de integración y los fenómenos de globalización o mundialización.

4.- El Derecho Comunitario tienen asegurada eficacia en el territorio de la Unión Europea al otorgársele primacía sobre el ordenamiento jurídico interno de los Estados, cualquiera que sea su jerarquía. Una de las expresiones sustantivas de esta posición dominante es el reconocimiento compartido tanto de los valores mencionados, como del principio de la no discriminación por razones legales particulares internas, o de nacionalidad, en cuanto al ejercicio de los derechos y obligaciones que consagra dicho sistema legal. El tratamiento nacional, de conformidad con el cual los miembros de la Unión tienen el deber jurídico de tratar como si fuesen naturales de su propio país a los nacionales de los otros Estados, en determinadas materias, configura un tejido especial de vinculaciones sociales que desemboca en lo que bien puede llamarse “ciudadanía europea”. Es este un efecto de amplias consecuencias políticas de carácter casi federativo.

Por otra parte, la paz y la libertad, tal como la entienden los tratadistas y la práctica de Europa, tienen como espacio de realización efectiva el sistema democrático de gobierno, lo cual ha conducido en los hechos a no permitir el ingre-

so a la Comunidad a aquellos países que desconocen dicho régimen. Casi es inútil agregar que este denominador político común en la vida de la Unión confiere a los trabajos de integración un cauce que facilita las decisiones en otros campos, de manera especial cuando se trata de temas ligados casi siempre a la concepción clásica de la soberanía. De donde la enorme importancia de los mecanismos de consulta abierta como el plebiscito o el referéndum.

Era y es natural que la reactivación y crecimiento de las economías nacionales, dañadas gravemente en la contienda mundial, estuvieran en primer plano en la construcción del sistema europeo. Repárese que la Comunidad del Carbón y el Acero (Tratado de París) —bienes estratégicos en la vida de los Estados miembros— alejó la posibilidad de conflictos violentos en lo que se refiere a su manejo económico, al poner su gestión bajo la jurisdicción de una Alta Autoridad con facultades supranacionales. Un binomio interesante de política y economía que resultó en los hechos una de las concepciones más fecundas y agudas en la vida internacional del siglo XX.

El acuerdo de constituir desde los inicios del proceso una unión aduanera, impulsó por propia dinámica la disposición de avanzar hacia compromisos comunitarios de mayor envergadura pues, como se sabe por experiencias anteriores — la unión aduanera alemana de Bismarck por ejemplo—, esta forma integrada de manejar las fronteras aduaneras conduce, por gravedad, al manejo conjunto de otras políticas, de manera especial la que tiene que ver con el comercio exterior. A este respecto, no debe perderse de vista la importancia de la libertad comercial irrestricta en el esquema europeo, con algunas excepciones que a veces restringen el ámbito de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, como las zonas de preferencia arancelaria para terceros países y otros tipos de limitaciones como las cláusulas de salvaguardia.

En el fondo de la concepción de un derecho comunitario existe la intención y voluntad de resolver, mediante instituciones y mecanismos jurídicos originales, dotados de potestad supranacional, la tensión siempre presente entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Público Interno o, si se quiere verlo de otro modo, entre soberanía o constitución política y pacto interestatal. El tratado internacional es el acto fundador e iniciador del proceso integrador y tiene por ello el carácter de ordenamiento primario o constitucional. Las competencias que entran en el juego comunitario son competencias de atribución, esto es, definidas en el propio tratado y desarrolladas por el derecho derivado o complementario.

Lo original de este ordenamiento jurídico derivado radica en la facultad otorgada a los órganos comunitarios de crear competencias implícitas, cuando ellas son necesarias para otorgar vigencia, aplicación real, a las competencias explícitas. Se trata de un acto creativo sin duda alguna, subordinado a una finalidad esencial, que por sus efectos significa un reajuste permanente del derecho interno de los Estados por los actos derivados de la competencia comunitaria; es en la práctica como si los ordenara la autoridad nacional. Son por consiguiente actos supranacionales, de aplicación directa, que no requieren acción receptora alguna por los órganos internos de los Estados miembros y que en conjunto constituyen un verdadero Derecho Público Interno de la Unión.

Desde luego, los actos normativos comunitarios no se agotan con la creación de competencias implícitas, sino que de ellos existe una amplia gama según su ámbito de aplicación, tales como el reglamento, la directiva, la decisión, la resolución, cuyo contenido material y alcance jurisdiccional varía en función de la cuestión de que se trate. La directiva tiene el efecto especial de obligar a los Estados miembros a

la modificación de la legislación interna, cuando ésta constituye un obstáculo para la adopción de reglas comunitarias.

Se colige entonces de estos conceptos que las fuentes del Derecho Comunitario, en la experiencia hasta ahora conocida, son de un lado los tratados, los cuales en su parte organizativa devienen un ordenamiento constitucional y en su parte normativa una legislación general; y de otro, el derecho derivado y el complementario, a lo cual hay que agregar, como fuente de primer orden por su usual dinamismo y valor jurídico, la jurisprudencia de la Corte de Justicia, cuyas sentencias enriquecen el acervo sustantivo e interpretativo del Derecho Comunitario.

Es importante tener presente en todo caso que la vigencia del Derecho Comunitario, tanto desde el punto de vista de su creación cuanto desde el ángulo de su aplicación interna en los Estados miembros, no siempre ha sido un hecho de efecto inmediato, sino que frecuentemente ha requerido períodos de transición para viabilizar su ejecución con medidas internas por parte de los Estados miembros. Este carácter funcional del Derecho Comunitario se inspira en la consideración de que no es suficiente la sola formalidad jurídica para alcanzar la eficacia, sino que es igualmente importante tener en cuenta la viabilidad política de la norma. Esto, que en teoría se conoce como el funcionalismo de los esquemas de integración, ha estado presente todo tiempo en el desarrollo de la Unión Europea. Navegación de cuidadoso itinerario, la integración de este esquema es un proceso gradual cuyas decisiones cuentan con el tiempo necesario para estudiar su trayectoria, antes de aventurarse en rutas que siempre tienen posibilidades de escollos y turbulencias.

A la vista de estas apreciaciones se estableció un sistema de votación progresivo de las decisiones. Durante mucho tiempo, la unanimidad fue el voto requerido para los temas más importantes o sensibles. Esto, como se sabe, equivalía a

conceder el derecho de veto al Estado o Estados que votaran en contra, paralizando de tal modo la decisión comunitaria. Pero esto nunca significó el abandono o rechazo del tema por las autoridades comunitarias, pues El Consejo –órgano legislativo de la Unión- no puede modificar las propuestas del ejecutivo europeo pero sí devolverlas a éste –la Comisión- para que continúe la búsqueda de propuestas que merezcan la aprobación requerida. Esto naturalmente implica negociaciones, arreglos, modificaciones para encontrar la fórmula adecuada o esperar la madurez de las condiciones políticas para seguir adelante.

Hoy en día las decisiones se adoptan por mayoría, especialmente por mayoría calificada, lo cual significa en los hechos una acentuación de la supranacionalidad y por ende la aplicación directa de las reglas comunitarias al interior de los Estados. La obligatoriedad de una disposición comunitaria, como ocurre en el caso de la ley nacional, no queda sometida a aceptación por parte de los destinatarios, sino que tiene fuerza obligatoria por sí misma. Ésta es la esencia del Derecho Comunitario: la norma originaria –el tratado- tiene jerarquía superior al Derecho interno de los Estados. La supranacionalidad es el poder concedido convencionalmente a los órganos comunitarios para decidir autónomamente en un ámbito territorial ocupado por varios Estados, dentro de las competencias y procedimientos otorgados, sin que quepa oponer las objeciones de soberanía usuales en la tradición internacional. Lo importante en este caso es la legitimidad, esto es, que la decisión tenga como base la norma comunitaria libremente consentida por los Estados.

Conviene aclarar que lo expresado no significa en modo alguno que en determinadas materias los Estados de la Unión estén impedidos de recurrir al tratado internacional clásico para determinadas relaciones. Estos convenios, que por regla general constituyen derecho complementario de la comu-

nidad, no pueden siquiera suscribirse si de alguna manera alteran o restringen el pacto de integración. Pero fuera de estas circunstancias, el convenio interestatal sigue siendo práctica permitida en la Unión en asuntos cada vez más escasos. Tal podría ser por ejemplo lo relativo a la extradición u otras materias más o menos semejantes. Pero a medida que avance la configuración de lo político –que es reflejo de la intensa integración económica- aun estas materias podrían pasar a la competencia comunitaria, como ahora sucede en el campo monetario con el Euro y el Banco Central de Europa.

La unión económica, es una construcción de muchos años entre los Estados europeos ; ha venido acercándose cada vez más a puntos de irreversibilidad y ensanchando su ámbito de acción a nuevas competencias. El dinamismo natural de este proceso, antes que restringirse a lo estrictamente económico -al que desde luego cabe todavía ampliar para que las libertades fundamentales del sistema sean completas-, se extiende cada vez más otros aspectos de la vida de los países, de manera especial el político, como no podía ser menos si se pondera con cierto rigor la interacción siempre presente entre lo económico y lo político.

El Derecho Comunitario – importa recalcarlo- es una construcción profundamente innovadora en la esfera de las relaciones internacionales. En su realización concurre una tradición de respeto a las instituciones jurídicas, al Estado de derecho, y buena dosis de imaginación creadora, además de la experiencia histórica de Europa como una comunidad de pueblos que ha sabido expresar unidad dentro de la diversidad de lenguas y expresiones culturales y aun en sazón de conflictos de hondas repercusiones.

Tal vez conviene recordar aquí, en Centroamérica, la existencia en aquellos pueblos de la emoción europea, de una conciencia regional resistente a los embates de las ideología y los nacionalismos pese a la crudeza de sus expresiones y a

las diversidades culturales de todo tipo, o acaso más bien en razón de ellas. Cuando la voluntad de integrarse tiene como en este caso una zona emotiva que viene desde el rapto de Europa por el dios griego y llega hoy hasta la Europa de los pueblos, pocas dudas caben en cuanto a la eficacia de la norma jurídica comunitaria como para desecharla o arrojarla a la vera de un camino que sin duda apunta hacia la comunidad política.

Los mecanismos de este ordenamiento jurídico son múltiples y complejos. No es posible siquiera un breve apunte acerca de su origen y naturaleza. Pero ellos han contribuido indudablemente a que la tensión entre tratado internacional y derecho nacional, que viene analizándose desde los tiempos de Vitoria y de Grocio en busca de soluciones y compatibilidades, ha encontrado un camino más allá de la bifurcación de tiempos todavía recientes.

IV. ÓRGANOS E INSTITUCIONES DE CENTROAMÉRICA

BREVES ANTECEDENTES

La institucionalidad centroamericana, los órganos e instituciones que la conforman, son en múltiples casos de diverso origen. No responde la institucionalidad a un planteamiento nuclear, a la existencia de un centro irradiador desde el cual se proyectara la idea y el *ethos* integracionista -o la decisión regional- a sus distintos componentes. Resulta de ahí, entonces, que a la par de entidades con características propias de un movimiento de integración coexistan otras de cooperación tradicional, cuyo funcionamiento no implica necesariamente un pacto integracionista. No hay que dejarse confundir, por consiguiente, con la expresión “sistema de la integración” que contempla el Protocolo de Tegucigalpa de 1993,

porque lejos de ser la institucionalidad centroamericana un conjunto organizado sistemáticamente sólo es, en el mejor de los casos, un compuesto surgido por agregación en distintos momentos y por diversas circunstancias.

Al surgir la idea de la integración económica, allá por los años cincuenta, los estudios de la CEPAL los gobiernos decidieron fundar, con apoyo internacional, dos instituciones pioneras clave para el proceso que sobrevenía: el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), antes ESAPAC, en 1954; y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, (ICAITI) en 1955. Con anterioridad se habían establecido El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en 1948, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), en 1949 y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) en 1953. Estas instituciones se establecieron para cumplir una función propedéutica, preparatoria en el manejo de la integración por parte de unos gobiernos que ese hasta entonces desconocían la experiencia concreta de un esquema de esta naturaleza. Esta visión, verdaderamente sistémica, desapareció con el correr del tiempo y la creación sobreviniente de entidades perdió hasta un punto importante ese carácter orgánico propio de un crecimiento con diseño lógico e histórico en función de la marcha misma del proceso.

Esta creación inorgánica de instituciones, creciente con el paso de los años, obligó a los autores de Protocolo de Tegucigalpa a envolver el núcleo institucional realmente importante con un buen número de mecanismos de apoyo o de consulta, no siempre necesarios y dispersos además por todo el territorio de la región, aislados, sin canales de comunicación debidamente institucionalizados y propensos por consiguiente a la acción unilateral directa. Faltó por mucho tiempo -y aún continúa ocurriendo- un enfoque interinstitucional

que diera vertebración a la tesis regional frente a la fuerza centrífuga de los países. Esto hizo sentir la perentoria necesidad de variar el enfoque compartimentalizado y sustituirlo por un proyecto realmente sistémico no logrado por el mencionado Protocolo.

A lo anterior debe agregarse el considerable número de instituciones de carácter privado a escala centroamericana, organizadas para fortalecer mediante mecanismos regionales asuntos de naturaleza sectorial, o de ciertos productos estratégicos en la balanza comercial de los países, cuya relación con la insitucionalidad oficial, creada por los convenios de integración, es prácticamente inexistente y carente de vínculos formales que de alguna manera requiera su presencia en el debate integracionista de los órganos gubernamentales. La participación del sector privado en el proceso de las decisiones regionales careció por mucho tiempo de canales insitucionales de comunicación, aun cuando era el principal destinatario de los efectos de la integración económica. Es indudable que ello ha provocado consecuencias de naturaleza conflictiva en el desarrollo del esquema y acentuado, más allá de lo conveniente, la naturaleza intergubernamental que lo caracteriza.

Todo este complicado cuadro obligó a intentar la reforma a profundidad de los órganos e instituciones de la integración, como se deja expresado.

LA REFORMA Y SUS LÍMITES

2.- Ahora bien, el estudio sobre la insitucionalidad está hecho. Respondió a un mandato de la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos celebrada en San Salvador el 30 de marzo de 1995. En la Declaración final del evento se solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) que “efectuaran una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados”.

Se trataba de establecer si la institucionalidad agregaba valor a la acción de los países en materia de integración y si la agenda centroamericana, ampliada a los más diversos campos – lo político, lo social, lo ambiental y lo cultural principalmente- encontraba en el aparato regional la capacidad de respuesta necesaria para salir adelante con los compromisos. El clima político prevaleciente en los países al momento de la reunión era propicio no solo para este tipo de análisis sino también para la toma de relevantes decisiones. El tiempo ha probado sobradamente que el diseño institucional de un esquema de integración es efectivo en la medida de su congruencia con la decisión política subyacente en el proyecto. Los mecanismos creados no pueden ir más allá de esta limitación originaria, ni aun por el camino de las competencias implícitas. La falta de voluntad para compartir el ejercicio de competencias soberanas se refleja claramente en el carácter y alcance del compromiso original y en la naturaleza de sus órganos e instituciones. La ausencia de cualquier forma de supranacionalidad, la persistencia de la unanimidad, del derecho de veto, – como ha ocurrido en Centroamérica aun en los más recientes instrumentos- es indubitable señal de la naturaleza limitada del proyecto, de la indecisión en construir un programa de integración con etapas progresivas de adelanto. En el caso de la región esto lo confirma la recurrencia al tratado internacional como fuente principal de obligaciones, con la consiguiente aprobación de los congresos nacionales, en razón de la debilidad y hasta cierto punto indefinición de un derecho derivado comunitario de aplicación directa.

Esta forma de producirse los hechos ha sido factor de debilidad permanente del aparato institucional y de su condena a una relativa pasividad u obsolescencia. Más que al servicio de la región considerada en su conjunto, armada de facultades supranacionales, la institucionalidad se ha visto obligada a atender país por país, pues de lo contrario los gobiernos comienzan a desentenderse de su trayectoria, dando lugar a problemas de credibilidad, de financiamiento, cuando no de cuestionamiento de las mismas instituciones. El desfinanciamiento de la institucionalidad, que se repite con frecuencia en su accidentada historia, puede verse como el efecto colateral de un proceso con débil conciencia de regionalidad. Es por razón de esto que no pocas veces las instituciones se han visto obligadas a vender servicios, y de esa manera subsistir mientras llega la hora de la integración real.

INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

3.-Lo anterior se vuelve agudamente crítico con el crecimiento de la agenda del proceso, como ha ocurrido en los últimos diez años. En efecto, análisis de época reciente ponen de manifiesto la existencia de una agenda de integración aprobada con cierta desmesura, abigarrada, ilimitadamente ambiciosa y no poco confusa, que ha mezclado con demasiada frecuencia el compromiso de integración –creación de competencias para un ejercicio conjunto- con la cooperación internacional de viejo estilo, con las formas tradicionales de las relaciones internacionales. No haber hecho este deslinde en la teoría y la práctica es causa importante de la persistencia inmovible del esquema intergubernamental hasta ahora existente en Centroamérica, sin cuya superación no es posible la creación de un acuerdo comunitario. En los medios gubernamentales de la región suele desconocerse el juego de

los mecanismos reguladores del ejercicio conjunto de competencias soberanas, lo cual, además de provocar recelos y desconfianzas, impide el avance hacia etapas de mayor integración. Ello, pese a la evidencia casi visual de la posibilidad de adelantar el proceso y evitar el riesgo de la adopción compulsiva, en razón de los fenómenos de globalización y regionalización, de decisiones unilaterales que no harían otra cosa sino ahondar el fraccionamiento de la región. Lo que ocurre en estos momentos en el campo monetario puede ser un ejemplo aleccionador al respecto.

La cooperación de corte tradicional puede desde luego coexistir con un proceso de integración, en la medida en que éste se considere como una más o menos prolongada transición hacia más amplias competencias de ejercicio conjunto. En este caso, la cooperación puede verse como la antesala del compromiso comunitario. Pero entendiendo que esta dualidad no debe significar desmedro para la integración que es, después de todo, una de las formas más avanzada de las relaciones internacionales y un agregado de rápido crecimiento en el escenario mundial

A la luz de los resultados concretos de la integración en los últimos años, sobre todo después del repunte que promovió el ciclo de Esquipulas de finales de los ochenta, cualquiera puede pensar que el grado de asentimiento de los países al desarrollo institucional aprobado en las cumbres presidenciales es más aparente que real. Acaso nunca como ahora se muestre mayor indiferencia al porvenir a las organizaciones centroamericanas. Dos hechos importantes dan cuenta de ello: de un lado, haber dejado inconcluso el proceso de reforma institucional iniciado en 1997, sobre todo en lo que se refiere al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia; de otro, la expansión reciente de la llamada integración privada o extra-oficial, origen de considerables movimientos de capital de inversión en los países. El surgi-

miento de empresas centroamericanas con inversionistas de toda la región ha desembocado en comportamientos de integración económica, sin la participación de los gobiernos ni de las instituciones que se agrupan en el sistema centroamericano. De continuar esta tendencia-y todo parece indicar que seguirá ocurriendo- una cierta marginalización gradual acompañará la suerte de las instituciones, a menos que desde ahora se hagan las adaptaciones del caso en las instancias regional y nacional.

Por otra parte, el espaciamiento en las reuniones presidenciales que se ha visto en los últimos años para tratar los asuntos de la integración, después de un intenso período de cumbres de los jefes de Estado, parece indicar a simple vista una declinación del interés integracionista. A pesar de las señales provenientes del exterior —en particular de la Unión Europea— acerca de la necesidad de ofrecer muestras tangibles de voluntad comunitaria, las cumbres presidenciales han abandonado a su suerte el tema de la integración. Este parece ser un fenómeno recurrente cuando los cambios de gobierno en los países son de signo ideológico contrario, lo cual ocurre con frecuencia. Lo preocupante de esta situación es que el proceso integracionista no ha logrado en los gobiernos la condición de política de Estado y se mantiene en un área marginal de pocas implicaciones. Lo nacional es el disco duro de la vida centroamericana y solo de cuando en cuando asoma en el discurso de los gobiernos.

La acogida y adecuada ejecución de los proyectos centroamericanos en los países, como consecuencia de la reunión de Madrid, depende de manera importante de esa capacidad de respuesta institucional que, desde luego, está ligada al sentido y alcance que los gobiernos quieran conferir al proceso de integración. En el marco de un esquema intergubernamental, en el que suele prevalecer la visión de país, es na-

tural esperar tropiezos y dilaciones en la marcha de las nuevas inversiones, como lo prueba el caso de la interconexión de energía eléctrica todavía sin emprenderse por desacuerdos en el juego de los intereses nacionales. Por el contrario, un mejor ordenamiento de las cosas se advierte si los proyectos se manejan desde una perspectiva regional y con los necesarios criterios de supranacionalidad que armonicen los puntos de vista de los Estados miembros. Lo que interesa elucidar de inmediato es la capacidad de los organismos centroamericanos para la ejecución de proyectos regionales, no tanto en función de la capacidad instalada cuanto del respaldo político con que deben contar para asumir la administración de los trabajos con una visión de conjunto.

El alto grado de coordinación alcanzado por la institucionalidad regional para preparar la visita a Madrid es un signo alentador y clara señal de que a este nivel se mantiene el espíritu inegracionista necesario para responder a los desafíos de un amplio programa regional, a condición, desde luego, de un respaldo político sin reticencias y de una labor inmediata de reingeniería en el conjunto de los órganos e instituciones a todos los niveles.

LAS IMPLICACIONES DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

4.- La institucionalidad regional se dibuja más o menos así:

8 órganos (Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros, Secretaría General del SICA, Comité Ejecutivo del SICA, Reunión de Vicepresidentes, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia, Comité de la Integración Económica),

2 Foros Consultivos (solo opera el del SICA).

7 secretarías técnicas (Secretaría de Integración Econó-

mica-SIECA-, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano, Secretaría de Integración Turística Centroamericana, Secretaría de Integración Social Centroamericana, Secretaría de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Comité Regional de Recursos Hidráulicos, Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana).

8 instancias de coordinación entre organismos nacionales (Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá, Consejo de Electrificación de América Central, Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central, Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social, Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación, Comisión Permanente Centroamericana contra el Narcotráfico).

7 organismos regionales especializados (Banco Centroamericano de Integración Económica, Comité Coordinador de Empresas de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, Corporación Centroamericana de Navegación Aérea, Consejo Superior Universitario Centroamericano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Organismo Regional Internacional de Sanidad Agropecuaria, Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá).

Existe, además de las señaladas, como ya se ha visto, una gama de organizaciones e instancias centroamericanas del sector privado y de organizaciones no gubernamentales, que realizan actividades importantes en el proceso de integración regional.

La dispersión territorial de las entidades existente antes de la reforma, aunque atenuada en los últimos años con la concentración de algunas en la Secretaría General del SICA, continua siendo una realidad. Su importancia no es tan grande sin embargo como lo es la necesidad de modernizar su papel en el proceso de integración, a la luz de los fenómenos de privatización y globalización que se viven. Campos como el de la energía, las telecomunicaciones y, más importante aun, como el monetario, demandan revisiones jurídico-institucionales de cierto aliento, ya que es radical el cambio ocurrido en su dominio y manejo. Más que todo se trata de poner al día su papel, dotándolas de los medios políticos, jurídicos y financieros que les permita organizar una acción regional concatenada.

El núcleo básico de la reforma giró alrededor de las secretarías técnicas, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, aunque también fueron objeto de análisis los más importante órganos políticos decisivos, especialmente la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En este último aspecto la situación permanece estacionaria y más bien se nota una inercia de acciones e intercambio de opiniones debido, entre otros factores, al apareamiento de conflictos interestatales en los últimos meses.

Estos recientes acontecimientos, cuya repercusión en el esquema integracionista ha sido extremadamente negativo, obliga a pensar que el adecuado tratamiento y aun la solución de este tipo de conflictos es un prerequisite ineludible de la integración centroamericana. Secuela de la época colonial, la indefinición territorial es todavía asunto de graves tensiones, que continúa enfrentándose mediante procedimientos internacionales. Como en los tiempos anteriores a los tratados de integración, esta forma de operar no toma en cuenta que estos conflictos pueden y deben resolverse con más integra-

ción o, en todo caso, resguardando las libertades mutuamente convenidas. En cualquier circunstancia, la ejecución de proyectos regionales apoyados por la cooperación externa debería garantizarse mediante un estatuto especial que evite su contaminación por las llamadas “razones de estado”, que en no pocas situaciones obedecen más bien a conveniencias políticas o a intereses mal entendidos. Sería conveniente ahondar en este asunto.

Aspecto de suma importancia es que la institucionalidad centroamericana y su contraparte nacional tengan como base de actuación una agenda de integración realista, consensuada en razón de su viabilidad política y de su beneficio evidente para todos los agentes y actores del proceso. Su manejo, ampliación y racionalización requiere un enfoque holístico. Cada entidad, en el ámbito de su microcosmos, debe reflejar el macrocosmos del acuerdo integracionista regional y actuar en la misma dirección. Éste es el aspecto sistémico que hace falta para garantizar el funcionamiento de la integración una vez manifestada la voluntad política. De lo contrario, la dispersión, que tanto quiere evitarse, asomará de nuevo el rostro en otras dimensiones.

Desde el órgano supremo hasta la menos incidente de las instituciones deben guiar sus acciones con la misma carta de navegación y saber para dónde se va a lo largo de la trayectoria del esquema. El principal factor a tomarse en cuenta es la evolución misma del programa de integración, cuyo carácter intergubernamental –al que permanece fiel desde la firma de los instrumentos primigenios- más que como una fórmula de desarrollo integrado debe considerarse un avanzado esfuerzo de cooperación internacional, importante desde luego, pero todavía lejano a la acción comunitaria que es en definitiva la clave del dinamismo de este tipo de procesos.

V. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES CENTROAMERICANAS

Lo primero que llama la atención acerca de la institucionalidad centroamericana es su tamaño, la amplitud de su red. Sorprende, en efecto, que un esquema de integración como el de esta región, con tan pocos avances concretos si se le compara con otros colectivos regionales, haya creado en lo que lleva de existencia un desarrollo institucional de tanta envergadura. El número de entidades, órganos y organismos que la conforman es de tal magnitud que, de no conocerse sus resultados concretos, cualquiera podría pensar que es poco lo queda por integrar en la región centroamericana.

Sin embargo, la realidad es otra. En el balance de las realizaciones efectivas del proceso de integración centroamericano lo más importante hasta la fecha ha sido la creación de una zona de libre comercio y el establecimiento de un arancel común de precaria estabilidad. La coordinación o armonización de políticas han tenido poca significación y las libertades complementarias: circulación de capitales, libre ejercicio profesional, derecho de establecimiento, movilidad de mano de obra y de servicios tampoco han evolucionado como cabría esperar de un acuerdo de integración.

La zona de libre comercio tomó muchos años para su total establecimiento y todavía deja por fuera uno que otro producto originario de los Estados miembros. Además, su funcionamiento es inestable, pues con frecuencia se ve obstaculizada por medidas unilaterales. Igual historia tiene la aplicación del arancel centroamericano a las importaciones. Ahora bien, lo inquietante es que estas anomalías no encuentran por regla general correctivos inmediatos en la operatividad del esquema - instancias regionales, contralor de legalidad - sino que derivan casi siempre a negociaciones gubernamentales, lo cual evidencia el carácter rígido del proceso.

Las obras de infraestructura emprendidas con criterio regional, como la red vial centroamericana o la de telecomunicaciones, aunque concebidas como programas conjuntos de los Estados miembros, tienen ejecución y administración nacional, a veces con reglas de juego distintas o en abierta contradicción con la idea de un espacio integrado. La atención primaria de los países en estos casos gira en torno al interés nacional, sin mayor consideración sobre los efectos de cohesión de las obras.

En semejantes circunstancias, la dimensión del aparato institucional, más que consecuencia de una concepción deliberada, arquitectónica, producto de un crecimiento organizado en razón de las funciones del esquema y su eventual sobrevivencia, es más bien fruto de reacciones espontáneas frente a las circunstancias o de modas institucionales originarias de otros países.

Si este aparato institucional estuviera plenamente al servicio de una idea clara y coherente de integración, dentro del marco de un plan pensado para configurar un sistema integrado, su funcionamiento estaría punto menos que garantizado y solamente podría preocupar la eficacia de la estructura para canalizar y cumplir las decisiones regionales. Pero el problema crucial del llamado sistema de la integración es que sus aspectos dinámicos, la funcionalidad del sistema institucional, no depende tanto del número o dimensión de sus entes cuanto de la circulación entre ellos de una idea de integración interactiva, mutuamente apoyada, con una clara visión teleológica del trabajo compartido. Esto es precisamente lo que falta para contar con ese enfoque sistémico que pretende el Protocolo de Tegucigalpa.

Desde luego este estado de las cosas no es responsabilidad de las instituciones, por más que los tratados constitutivos les asignen objetivos y metas de integración que están obligadas a cumplir. La razón de este modo de funcionar vie-

ne determinado más bien por la naturaleza misma del proceso integracionista, de carácter intergubernamental, y la preeminencia que en el mismo tiene la política de los Estados y sus gobiernos. Lo dramático de esta situación es que nadie puede garantizar la continuidad de los programas o proyectos integracionistas, pues al cambiar periódicamente el aparato gubernamental, después de cada elección, se instala automáticamente la incertidumbre de no saber cuál será la posición de las nuevas autoridades frente a la integración regional.

El compromiso real de los gobiernos con la integración centroamericana, de manera especial los que suscribieron el Tratado General de 1960, requiere por ello de una reafirmación inmediata que no deje dudas en cuanto a la voluntad de asumir responsabilidades solidarias mediante el ejercicio de competencias conjuntas y también sobre su convicción acerca de la necesidad del proceso para el desarrollo de los Estados. Está pendiente en este sentido probar con toda claridad el superávit de los beneficios sobre los costes en el funcionamiento del esquema. El estudio Centroamérica 2020 pone el rumbo en esta dirección, al proponer un nuevo modelo de desarrollo regional, resaltando las ventajas del ejercicio compartido de determinadas competencias o la armonización de políticas en algunos campos estratégicos. Sobre la base de este tipo de propuestas es menester renovar el compromiso regional frente a la comunidad internacional.

Con una visión de esta clase, la institucionalidad regional estaría en condiciones de probar la capacidad de su funcionamiento y la eficacia en el manejo de cada competencia concreta. Si el Parlamento Centroamericano, para el caso, evolucionara hacia una contraloría política del esquema, mediante un conjunto de atribuciones nuevas, más allá de su condición actual de simple órgano de debate, ello estaría dando muestras de una seria y nueva manera de entender la

necesidad del parlamentarismo y su resonancia política en Centroamérica. Pero un avance de esta naturaleza significaría, entre otras cosas: primero, que los gobiernos - en especial los partidos políticos - toman en serio su representación en este órgano, proponiendo para este destino personas idóneas; y segundo, la presencia plena de los Estados en su conformación, ya que la ausencia de cualquiera de ellos produce serias distorsiones institucionales y jurídicas en el funcionamiento del sistema.

Iguales o similares consideraciones vale hacer para los demás organismos e instituciones de la integración.

Es necesario, por otra parte, ahondar en los fundamentos teóricos del movimiento de integración regional para saber a qué atenerse en cuanto a sus límites y expectativas, tanto desde el punto de vista de los países cuanto de Centroamérica en su conjunto. Por lo menos dos conceptos deberían estar claros en nuestro caso. Por una parte, la integración debe significar siempre un importante valor agregado en el desarrollo de los Estados miembros, por otra, su construcción debe orientarse con criterios de funcionalidad. Solo sirve de frustración exagerar las expectativas. Se debe integrar lo que es viable en un momento dado y saber esperar, con los ojos abiertos, el instante de los saltos cualitativos. Esto han de tenerlo presente los países y la institucionalidad regional.

Un mérito invaluable de la CEPAL, en los orígenes de la integración centroamericana, consistió en haber propuesto el programa económico del proceso en el momento oportuno, cuando las condiciones de la posguerra facilitaban la ampliación de los mercados y justificaban la sustitución de importaciones. Esta perspicacia para conocer el momento, es precisamente lo que uno desearía ver en la actuación de las instituciones regionales. Abandonar la actitud pasiva y suplantarla por una fuerte carga de iniciativas frente a los gobiernos.

Desde hace algún tiempo se viene poniendo de manifiesto en los círculos de la integración la posibilidad abierta de que Centroamérica avance hacia una unión aduanera y monetaria, con evidentes beneficios para los actores y agentes del proceso. Sin embargo, la iniciativa en tal sentido partió de dos países de la región, a pesar de la existencia de un Consejo Monetario que bien pudo plantear este aspecto integrador con mucha antelación.

Por último, conviene reflexionar, en el caso centroamericano, que la integración tiene como primer escenario político los cinco países que conformaron, en la primera mitad del siglo XIX, una Federación de Estados - cuya desmembración continúa siendo un legado funesto de la Independencia -. Hay que ver entonces este proceso como una figura de círculos concéntricos, en la cual el primer círculo está configurado por los Estados suscriptores del Tratado General de 1960. Los círculos restantes orbitan impulsados por intereses específicos, económicos o políticos según el caso, pero sin la motivación histórica del primero. La ampliación de la integración regional a otros países es desde luego importante y acaso necesaria en las actuales circunstancias de la vida internacional, pero no debe perderse de vista el trasfondo histórico-político de las viejas provincias de la Capitanía General, unidas en la colonia y en la independencia de España. Lo demás consiste en negociar, por las partes interesadas, los términos y condiciones de una asociación que bien puede tener como meta la comunidad latinoamericana de naciones.

En este último caso, se trata de movimientos de agrupación entre grandes agregados nacionales, como los que tienen lugar en Europa y otras partes del mundo. Fenómeno singular de nuestro tiempo, que tiene como vanguardia a la Unión Europea, estas aglutinaciones dilatan las fronteras del Estado nacional y anuncian, con esa luz difusa de los primeros momentos del alba, nuevos modelos de organización in-

ternacional y nuevos modos de ejercicio de la soberanía, cuando no una inédita forma de concebir ésta a la luz de la planetarización de la existencia. Centroamérica y su entorno no es por cierto ajena a estas sísmicas configuraciones político-sociales.

Interesa recalcar, en otro orden de ideas, que la organización regional debe tener su adecuada correspondencia en la organización nacional para la integración. Ésta es una de las más claras manifestaciones de voluntad política integracionista por parte de los gobiernos. Los países centroamericanos carecen de ella casi completamente, tanto en los niveles gubernamentales como en los del sector privado y aun el académico.

Otro prerrequisito fundamental es encontrar una solución, dentro del espíritu de integración, a los conflictos reales o potenciales entre los Estados del área. Este tema debería ser objeto de revisión profunda en el órgano coordinador del sistema: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los conflictos territoriales entre Estados que forman parte de una región estructuralmente unida por las más diversas razones, geográfica y geopolíticamente igual e inseparable son, como es el caso de Centroamérica, además de un resabio histórico, residuo de un nacionalismo artificialmente creado después del fracaso de la Federación. El tiempo no ha hecho sino acendrar lo que en los primeros momentos fue considerado un acto contrario a los intereses de la patria naciente: la creación de cinco pequeñas unidades estatales en lugar de la república centroamericana, que fue la realidad surgida de la Independencia. No procede ahora ahondar en este tema, por lo demás de evidente necesidad para todos los que observan la trayectoria de nuestros países. Pareciera a ratos ocurrir, por extraño que se pueda ver, que los únicos que no creen en la unidad de Centroamérica seamos, precisamente, los centroamericanos.