

CATALOGADO

# EL FEDERALISMO EN CENTROAMERICA

RENE FORTIN MAGAÑA

Aprecio en alto grado la honrosa invitación de la Asociación de Abogados de El Salvador para tomar parte en el ciclo de Conferencias que hoy se inaugura —organizado por su diligente Junta Directiva— en homenaje a uno de los Juristas más ilustres que ha tenido el país el doctor **ENRIQUE CORDOVA**. Pocos hombres como él, ciertamente, han brillado con tal magnitud en tantos campos de nuestra vida nacional. Su honorabilidad y talento indiscutidos presidiéron siempre su elevado desempeño, habiendo dejado en todas sus actividades la impronta de su fina y extraordinaria personalidad. **Hombre guía** por naturaleza, su solo nombre fue siempre una convocatoria —que prolonga aún después de su muerte— para el pensamiento y la acción. ¡Que su memoria ilumine siempre el camino de los Abogados, que reconocimos en él a quien hizo de su vida, constantemente y sin descanso, hasta el final, como lo pide Couture en uno de sus célebres mandamientos “una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia”!

---

Después de haber sido el tema predilecto durante mucho tiempo, el ideal unionista, en los últimos años, parecía haber languidecido hasta el extremo de encontrarse reducido a un mero motivo de tertulia para espíritus idealistas y soñadores. Si alguna vez había sido capaz de conducir a los pueblos hasta la violencia, poco a poco había llegado a convertirse en una hermosa frase, en un obligada aspiración —acogida como tal en los textos constitucionales— en la que, en el fondo, se ponía poca o ninguna esperanza. Las razones tan lógicas, tan indiscutiblemente justas que prestaban su apoyo a la unidad centroamericana y hacían inverosímil el separatismo, se estrellaron, no obstante, mil veces contra la resistencia de los hechos que la impedían. Deteriorada la fe en el viejo desideratum, llegó el día en que éste hubo de salir prácticamente de circulación para buscar refugio en la fantasía.

Las distintas Escuelas filosóficas y jurídicas, sin embargo, tendrían en Centroamérica un magnífico campo para la confrontación de sus particulares puntos de vista, porque en el momento mismo en que parecía desfallecer la pretensión racional, una serie de importantes sucesos económicos en cadena descubrían una realidad hasta entonces marginada, permitiendo la aparición de un nuevo cuadro en el escenario histórico de la región.

En el mundo actual, por doquier cobra sentido y realidad el tema que parece resumir el signo de nuestra época: la integración. Mas, a pesar de la manifestaciones casi universal del fenómeno, éste parece adquirir en nuestra zona geográfica, perfiles más marcados que evidencian sin duda un grado más alto de intensidad. La integración económica centroamericana actualmente en proceso se dibuja con tal fuerza en el campo internacional que con frecuencia es ventajosamente comparada con experiencias socioeconómicas tan importantes como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mecomún Europeo.

Es innegable que Centroamérica presenta en la actualidad a los ojos de observadores propios y extraños la imagen de un campo en plena actividad. El hecho es que de pronto y como fruto de la necesidad se ha desatado un hervor extraordinario. La velocidad del proceso integracionista marcha en consonancia con los cortos plazos previstos en los correspondientes instrumentos para las distintas etapas. Impugnado el programa de una orientación eminentemente práctica, constantemente están celebrándose reuniones de la más variada índole con vista a ese objetivo común, la generalidad ha podido palpar y apreciar, en extensión creciente, el intercambio de mercancías; una amplia red de vías de comunicación va desmadejándose progresivamente para permitir la circulación por toda el área de personas y productos, abriéndose, así, campos insospechados para el mercadeo; y, en general, comienzan a vislumbrarse y hasta a experimentarse los beneficios de la comunidad, que invitan a presagiar un mayor bienestar para todos, alimentado por el caudal hasta hoy fragmentado de nuestras riquezas naturales.

¿Será posible que después de tantos años, tantas frustraciones, tantas experiencias que a la postre resultaron siempre negativas cuando las abortó el faccionalismo, resucite para el mundo la realidad de un solo Estado en Centroamérica?

La Historia parece haberle negado hasta hoy ese destino. Pero en una época en que por necesidad están operándose los cambios más radicales, la más fértil imaginación acerca del futuro podría quedarse corta ante las realidades que nos deparará —si no lo impide la insensatez bélica— el mundo nuevo que está naciendo, el “mundo del tercer milenario” como comienza ya a llamársele. Se acusan nuevas tendencias en el Estado contemporáneo. Crece la atracción que polariza las “regiones” del Globo. Pudiera aligerarse el peso muerto de los años y sacudirse el polvo de la tradición. Lo cierto es que aunque no se diga, muy en el fondo colectivo flota la idea de que la unidad política no es una utopía, y, que lo que no pudieron obtener las espadas de los caudillos, ni las románticas concitaciones de los soñadores, ni las abstractas lucubraciones de los filósofos políticos, ni las afinadas fórmulas de los juristas, va finalmente, por gravedad social, a convertirse en realidad. Parece ahora justificado vislumbrar el coronamiento institucional, jurídico y político, que habrá de enmarcar y ordenar todo este impulsivo proceso de transformación.

En esas circunstancias, conviene tener presentes las experiencias acumuladas y las valiosas enseñanzas que de ellas se desprenden. Si, como expresan los historiadores “toda la historia de las repúblicas centroamericanas ha sido

una lucha entre la unión y el separatismo”, las viejas experiencias y las nuevas realidades nos obligan a ser más cautelosos, más cuidadosos. No habría ya derecho a equivocarse. Es demasiado grande lo que está en juego —nada menos que la subsistencia como nación— para que sigamos aferrándonos a nuestras particulares preferencias. Teoría y práctica han de concurrir, cada cual con sus fueros, a un nuevo planteamiento del problema.

La ciencia política ha tomado en consideración las posiciones recíprocas entre la Nación y el Estado partiendo de la base de que el primero es un concepto sociológico en tanto que el segundo es un concepto jurídico-político. El equilibrio en esta materia estaría representado por la absoluta coincidencia, de tal suerte que deberíamos esperar que el Estado fuera siempre la nación jurídicamente organizada. Pero sabemos que a menudo no ocurre así. En realidad existen casos de separación, es decir, de naciones que no son Estados, como sucedió con el pueblo judío hasta la formación de Israel; de Estados que no son naciones, como el Vaticano; de yuxtaposición, es decir de Estados formados por varias naciones, como ocurrió con el Imperio Austro-Húngaro; y de naciones divididas en varios Estados, como Italia durante la Edad Media y Moderna, y más cercanamente, como Centroamérica, claramente caracterizada por su geografía, su Historia, su lenguaje y su sola conciencia social.

La formación de la nación centroamericana hunde sus raíces en la época precolombina no obstante que el territorio llegó a ser dividido por las distintas tribus indígenas radicadas en lo que actualmente forman sus cinco países. Incluso la idea del Federalismo parece no haber sido extraña a las civilizaciones indígenas, pues si hemos de creer a Gámez en su “Historia de Nicaragua” “el sistema político en Centroamérica era el Federalismo lo atestiguan las fuentes Cakchiquel y Quiché al mencionar los pueblos que se reunieron en México para emprender el éxodo hacia el Sur, pueblos que reconocieron un gobierno central”.

Con la Conquista, la Corona Española entró en posesión de los territorios descubiertos siguiendo los lineamientos trazados por el Papa Alejandro VI en su célebre Bula de 1493. Fue creada la Capitanía General de Guatemala, dividida en Provincias y éstas en Departamentos, configurándose un Gobierno unitario y centralista.

Cuando ocurrió la Independencia, la división política de Centroamérica había sufrido las modificaciones introducidas en tiempo de Carlos III. En 1786 fueron creadas cuatro intendencias destinadas en buena parte a limitar el poder de la Capitanía. Surgieron, así, la Intendencia de Chiapas; la de Honduras; la de Nicaragua, que comprendía parte de Costa Rica; y la de San Salvador. De esta forma; la jurisdicción territorial del Gobierno de Guatemala, que teóricamente conservaba la misma amplitud, de hecho se redujo sensiblemente.

Un precedente muy importante en la unión política de Centroamérica con las Ordenanzas de Barcelona de 20 de noviembre de 1542 por las cuales se creó el Tribunal de Justicia llamado Audiencia de los Confines

Planteada desde el primer momento la cuestión relativa al sistema políti-

co del nuevo Estado y su forma de gobierno, la historia centroamericana, en lo sucesivo, ha sido una ininterrumpida serie de capítulos en los que ha campeado la más increíble lucha entre las distintas tendencias

En contrapunto constante con el separatismo, los intentos de unificación de Centroamérica en la trayectoria de su vida independiente, han sido más numerosos de lo que a simple vista pudiera parecer y han adoptado variadas formas: **Dietas**, como la de Chinandega de 1842; **Decretos Presidenciales**, como los de **Morazán**, del mismo año en Costa Rica; **Juan Lindo**, en 1850 en Honduras; **Justo Rufino Barrios**, en 1885, en Guatemala **Decretos Legislativos**, como el de Nicaragua de 1873; **Pactos**, como los de San Salvador en 1889; Costa Rica, en 1921, Santa Ana, 1946 **Tratados**, como los de 1895, en Amapala, de 1897, en Guatemala; y Washington, de 1923 **Conferencias**, como la de la paz centroamericana, en Washington, 1907, de donde se originó el primer organismo judicial internacional permanente que existió en el mundo: La Corte de Justicia Centroamericana o Corte de Cartago Y numerosos **Proyectos y anteproyectos**; con algún éxito o sin él, todos anteriores a la Integración contemporánea, que sitúan el número de intentos unionistas por el cuarto de centenar

La cohesión de las Unidades políticas oscila según el grado de condensación y concentración del poder En los grupos sociales se pone de manifiesto en ocasiones una tendencia centralizadora y centípeta o a veces una tendencia disociadora y centrífuga que la Sociología ha caracterizado adecuadamente y que, en lo referente a los distintos tipos de Estado, el Derecho Político y el Internacional recogen con el nombre de unitarismo y Federalismo

El Estado Unitario es partidario de la más firme unidad en lo político y administrativo Su Gobierno central, con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional goza de unidad legislativa y los Departamentos, Provincias y Municipios le están subordinados

Frente a ésto, el Federalismo, como instrumento jurídico de unión, se encuentra con la situación dada de varios Estados a los que, precisamente, se pretende vincular más o menos estrechamente, imponiéndoles en forma permanente una orientación y organización política, económica y social definidas, que los identifique internacionalmente Su función se desarrolla inevitablemente conciliando las necesidades del todo con las de las partes si bien procurando fortalecer el poder de la Asociación Por lo consiguiente el Federalismo se desarrolla normalmente intensificando la integración entre los Estados con el propósito de producir como resultado la unidad real de la Asociación, pero las disposiciones jurídicas que reglan la unión necesariamente deben establecer sus distintos órganos, jerarquizar sus funciones y atribuciones y establecer las correspondientes competencias

Las formas clásicas en que se manifiesta el Federalismo son la Federación y la Confederación de Estados y son conocidas las notorias e importantes diferencias que entre ellas existen: La Confederación de Estados es la unión permanente de Estados independientes, que descansa en un pacto, por el que se unen para fines determinados cuya realización hace necesaria una organización permanente El Estado Federal, en cambio, está compuesto por varios

Estados que poseen su propia legislación, su propio gobierno y la más amplia autonomía administrativa. La Confederación nace de un acto jurídico contractual internacional: el pacto, con todas las consecuencias que de su consensualidad se desprenden. La Federación descansa en una Constitución que no puede ser modificada sino por otra del Estado Federal y nunca por la voluntad de los Estados miembros. En aquella, la Soberanía de los Estados participantes no sufre mengua y éstos conservan el pleno ejercicio del poder. En ésta hay una pluralidad de Estados fundidos en una unidad y la Soberanía se traslada de los Estados miembros a la Federación. La Federación constituye un sujeto único de Derecho, lo que no ocurre con la Confederación. Obviamente, la Confederación es un tipo de unión más laxo, menos constrictivo, que, como ocurrió con la unión norteamericana, con frecuencia ha sido el paso previo y un eficaz conductor hacia la Federación, si las circunstancias están dadas.

La especulación teórica acerca de cuál sistema es el preferible carece de importancia frente al hecho de que son las condiciones reales de un momento histórico determinadas las que, en definitiva, deben pesar más en el resultado. Si quisiéramos hacerle una concesión a la especulación teórica, sin embargo, tendríamos que aceptar que, en doctrina, es el sistema unitario el más eficaz para la verdadera unificación social y política. Pero esto no significa que el esquema racional deba necesariamente obligarnos a torturar una realidad que, en todo caso, resulta inaprehensible.

Pero, situados de frente a su momento histórico, éste fue el grave problema que se planteó de inmediato a nuestros próceres y el nódulo del conflicto que se prolongó durante tanto tiempo en nuestra Historia.

Acaso convenga recordar ahora, para darle vivacidad a la contienda, y para apurar más nuestra reflexión, a algunos personajes que, en distintas posiciones escenificaron las opuestas tendencias: Manuel José Arce, por un lado, primer Presidente de Centroamérica, forzado a gobernar bajo un sistema en el que no creía, adversario del Federalismo y deseoso de ver unida a Centroamérica con lazos sólidos e inmovibles sostenidos por Guatemala, como antes estuvieron por la Capitanía; pero a su lado, el Marqués de Aycinena. Enfrente: Morazán y su antorcha liberal, defensor acérrimo y mártir del unionismo y del sistema Federal. En la sombra, Rafael Carrera, ganancioso a la postre en la contienda, como representante del separatismo feudal en que se refugiaron los conservadores.

Al iniciar su vida independiente de la dominación española, los cinco Estados constituyeron, inspirándose en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la que se denominó "Federación de Centroamérica" que duró desde 1824 hasta 1838. En la Constitución promulgada el 22 de noviembre de ese año se estableció que el territorio de la República era el mismo que antes comprendía el antiguo Reino de Guatemala, a excepción de la Provincia de Chiapas. El gobierno era popular, representativo y federal. Y sus principales organismos: el Congreso, el Senado que en este caso no era una segunda Cámara sino que su principal atribución era sancionar la ley; el Presidente; y la Corte Suprema de Justicia compuesta de cinco a siete individuos.

El 13 de febrero de 1835, tres años antes de la ruptura, se introdujeron

reformas en gran parte arrendiendo a la sistemática campaña de críticas que se enderezaron contra la Constitución. Se acusaba a ésta de ser un mal plagio de la de los Estados Unidos, que no se armonizaba con el modo de ser de los Centroamericanos, por lo que resultaban fuera de lugar las lucubraciones basadas en los principios de la revolución francesa, que su complicada organización la hacía antieconómica, y que la falta de adecuadas vías de comunicación la hacía ineficaz.

De las numerosas reformas —que no llegaron a tener vigencia— conviene recordar la del artículo 11 referente a la libertad de conciencia, la del título III en que se modifica lo concerniente a la elección de supremas autoridades y la del artículo 55 consistente en el cambio del sistema unicameral al bicameral.

La Constitución Federal promulgada el 27 de Agosto de 1898, dio vida a los “Estados Unidos de Centroamérica” con la participación ya no de todos los Estados sino de Honduras, Nicaragua, y El Salvador, sustituyendo el nombre de “República Mayor de Centro América”, como se llamó en el Pacto de Amapala de 1895. Como en la Constitución anterior, el sistema legislativo era bicameral, el Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República y la Corte Suprema estaba integrada por cinco magistrados. A tenor de lo dispuesto por el artículo primero se trata en este caso de una Federación, pero tal denominación resulta inexacta si nos atenemos a los principios doctrinales que hemos señalado porque el artículo segundo claramente indica, que los Estados “conservan la soberanía no delegada en esta Constitución” característica que, es precisamente, propia de la Confederación.

Finalmente, la Constitución de 9 de septiembre de 1921 organizó la “República Federal de Centro América” integrada por Guatemala, Honduras y El Salvador. En general, las características continuaban siendo las mismas. La Suprema Corte eleva, sin embargo, su número de Magistrados otra vez a siete. Y hay una interesante novedad: la aparición del Ejecutivo Colegiado a través del Consejo Federal en vez del Presidente de la República. Este es uno de los primeros ensayos en América Latina sobre el particular, que últimamente ha recobrado actualidad entre nosotros al patrocinar con insistencia la idea uno de nuestros conocidos periódicos. El actual Proyecto de Comunidad Centro Americana recoge ese precedente.

---

Por su parte, nuestro principal intento de Confederación se llevó a cabo el 17 de julio de 1842 —como resultado de la Dieta de Chinandega. Los Delegados de El Salvador, Honduras y Nicaragua crearon la “Confederación Centroamericana” compuesta por funcionarios electos por las legislaturas de los Estados y cuyos principales órganos eran el Supremo Delegado, el Consejo Consultivo y una Corte de Justicia compuesta de tres Magistrados. Este es el primer ensayo de unificación con base convencional, que tuvo corta vida.

Con posterioridad han existido nuevos proyectos de Confederación, como el del pacto de Unión Confederada de los Estados de Centroamérica, nacida del Convenio suscrito por los Presidentes Arévalo de Guatemala y Cas-

taneda Castro de El Salvador; y el elaborado por la comisión jurídica Centroamericana nombrada en la tercera reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, el 22 de marzo de 1958

---

La generalidad de los comentaristas de la tragedia centroamericana coinciden en atribuir al faccionalismo, a la imitación inercial sin consulta con el medio, a las particulares características de nuestro pueblo, al caudillismo, a la incultura, a las rencillas, las causas de nuestra desarticulación. Todo esto es cierto; y a las causas generalmente señaladas habría que añadir otras fácilmente detectables aunque no siempre mencionadas, derivadas de la Geopolítica, de la determinante influencia de los grandes intereses económicos internacionales, de la falta de participación de los sectores populares, y del equilibrio mundial del poder.

Llama a reflexión todo este cuadro formal de Constituciones, Proyectos y Anteproyectos que se desliza en la epidermis sin calar la entraña social. Llama a reflexión más aún, porque sabemos que, paralelamente, el común de la gente ha sabido ver en la unión al par que una conquista espiritual, un paso necesario y urgente como medio adecuado para aliviar, por sus variadas proyecciones, las necesidades colectivas insatisfechas. He aquí otra vez el viejo cuadro de la teoría y la práctica en divergencia. Si a cada coyuntura histórica correspondió el tratamiento adecuado, es algo que la Historia parece contradecir, puesto que en ciento cuarenticinco años de vida independiente y con una Geografía pródiga en recursos naturales, a esta altura del Siglo XX la nación centroamericana estaría muy próxima a su desarrollo integral, de haberse mantenido la unidad política con que nacimos al concierto internacional. No se trata aquí de caer en el prurito de hacer estériles inculcaciones. Nuestro reconocimiento a los esfuerzos del pasado no menguan por tratar hoy de obtener una enseñanza: las formas jurídicas ensayadas no resultaron aptas para coordinar nuestro medio social; y acaso sin quererlo se hayan convertido en concausa, por lo menos, de la desarticulación de lo que estaba naturalmente unido. Los Abogados tenemos aquí un buen motivo para la meditación.

---

Lo que podríamos llamar la etapa contemporánea de la unión, que tantas esperanzas ha hecho retoñar, arranca de la exitosa iniciativa de la Cancillería Salvadoreña que hizo posible que el 14 de octubre de 1951 los Ministros de Relaciones de Centroamérica suscribieran la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos o Carta de San Salvador. La ODECA se funda en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y, de manera especial, en la igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención. "Es la fórmula encontrada en el Derecho Internacional —dice Enrique Ortez— por las Cancillerías Centroamericanas, para llevar a realidad un amplio entendimiento intergubernamental y estrechar los vínculos de tradicional fraternidad entre sus respectivos pueblos, con miras a lograr la

integración económica de Centroamérica, la solución común de sus problemas y un sistema regionalista de seguridad colectiva con miras a reestructurar la unidad política del Istmo”

Pero el programa de Integración Económica de Centroamérica, sin embargo, tomó impulso cuando en el cuarto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1951 el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano fijó los propósitos iniciales del programa cuya culminación prevista es la integración, después de pasar, por sus distintas etapas, como son el libre comercio, el mercado común, la unión aduanera y la unión económica

El sentido eminentemente práctico que informa las actividades de los Organismos de Integración previstos por los distintos Instrumentos y especialmente por el que podríamos llamar su ley constitucional —el Tratado General de Integración Económica, suscrito en Managua en 1960— es evidente

Asistimos a un radical cambio de estilo en el tratamiento de los problemas unionistas. Se trata ahora de crear las condiciones necesarias para que la unidad se produzca como una legítima consecuencia. En tal sentido, las actividades están encaminadas más que a la búsqueda de fórmulas prodigiosas, al planteamiento de medidas concretas e inmediatas, especialmente en el orden económico. Se parte de la base de que la unión no va a brotar de una fórmula o de unos principios manejados deductivamente. Al contrario, la aplicación del método inductivo a la solución de casos inmediatos y concretos, hará brotar la solución final. En vez de ir de lo general a lo particular se va de lo particular a lo general. La unión es la culminación, el punto de arribo, no de arranque. Las abstracciones han de ceder su paso a la concreción. Asistimos de vez a un cambio radical de orientación. Que, como toda empresa, no deja de implicar sus propios riesgos

Visto el rumbo de las cosas y el expansivo crecimiento de las actividades integracionistas, la propia ODECA sintió la necesidad de reformar su Carta, que en buena medida se mostraba insuficiente. Así, en 1962, en Panamá, se sustituyó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos creándose nuevos organismos anteriormente no previstos, como el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana, el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana

No obstante, en la fase actual del proceso integracionista, por mucho que exista una vinculación formal entre los distintos organismos (el Consejo Económico está previsto en la Carta de la ODECA) no puede dejar de notarse un cierto paralelismo de actuaciones que sin duda sería conveniente hacer coincidir para englobar prácticamente todo el programa. El proceso de integración es uno solo. O debe ser uno solo. Y los planteamientos parciales o unilaterales no pueden ser preferibles a una sola visión totalizadora que, además, estaría en condición de evitar por igual que pueda caerse en un excesivo pragmatismo o en un excesivo formalismo. La conducción del proceso en una forma más centralizadora, mediante el fortalecimiento de los organismos conductores evitarían, además, el riesgo de las morosidades o las disociaciones. Este criterio coordinador y entrelazante, para emplear la terminología



de Rodolfo Stammler, no es otro que el criterio jurídico que tiene como tarea forzar las cosas en el sentido de unir y estrechar las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de la unión, para hacer de ellas un todo armónico y eficiente. He aquí la causa de esa nueva rama que le ha brotado al Derecho Público: el Derecho de Integración, que las Facultades de Jurisprudencia comienzan a cultivar con especial empeño.

Tan es cierto lo anterior que el Ministerio de Relaciones de Guatemala, en su Proyecto de "Bases de la Comunidad Centroamericana" sometido a la consideración de los Ministros de Relaciones del Istmo en diciembre de 1963, y en el que ya se establece una Corte Suprema permanente con jurisdicción obligatoria, la doble nacionalidad automática para todos los Centroamericanos y la movilidad migratoria absoluta, reconoce que "es necesario admitir que mientras el proceso integracionista de carácter económico, se ha desarrollado en forma acelerada, los otros programas de integración no han podido desenvolverse a igual ritmo, con perjuicio de la obra de integración total"

Es importante lo anterior, porque, de lograrse ese objetivo inmediato y de funcionar adecuadamente en forma permanente los Organismos previstos, prácticamente se estaría ya, aún cuando no se le denominara así, integrando una verdadera Confederación y allanando en parte el camino hacia la Federación Centroamericana

No podemos desconocer que la verdadera culminación en esta materia está representada por la unidad política hacia la que deben conducirse todas las actividades, bien que sobre una base real; y que la integración económica por sí sola sería insuficiente. Esta tarea de conversión de lo nudamente económico hacia lo político, esta alquimia social, no puede estar encomendada más que a las disciplinas jurídicas. Plantean el tema del Federalismo, por eso, es en cierto modo ponderar la tarea de lo jurídico en la integración

Por otra parte, parece evidente la necesidad de incrementar seriamente la participación de los sectores populares. La pregunta que nace inocentemente *¿integración para quién?* pudiera llegar a adquirir un volumen insospechado. En ningún momento podría olvidarse que una de las principales causas de anteriores fracasos ha sido la falta de participación popular, habida cuenta de que, en buena medida, gobiernos y pueblos han sido y continúan siendo realidades tangenciales. Esta es una responsabilidad común, que no puede reposar exclusivamente sobre los actuales organismos. Las Universidades y los gremios y los distintos núcleos de población de toda índole, tienen sobre éste particular una tarea por delante

Siendo como son estos procesos económicos irreversibles, la participación general es de un valor inapreciable puesto que, si más tarde cundiera la desconfianza o el descrédito no faltarían quienes, ésta vez en un área más extensa, pudieran sentirse invitados u obligados a encontrar distintas soluciones a las previstas en los cauces institucionales. Otra vez el Derecho, por su propia valoración de las cosas, juega aquí un papel insustituible

No podríamos negar, pues, que estamos en presencia de lo que ha dado en llamarse un unionismo práctico, cuyos resultados son muy visibles. Buen

cuidado debe ponerse en tales circunstancias de no malograr los esfuerzos introduciendo ingredientes obstructivos. Un planteamiento excesivamente ambicioso que pretendiera apunar las cosas más allá de lo razonable, pudiera estropear todos los propósitos actuales. Como también, la falta de agilidad en el manejo de las leyes sería capaz de frenar todo progreso.

Precisamente a los Abogados se nos ha reprochado en ocasiones un exceso de puntilliosidad legalista que no hace más que detener los impulsos; o a veces, la tendencia a trabajar en exceso a base de puras abstracciones. Es éste un punto que merece alguna reflexión. Porque, en realidad, precisa reconocer que muchas de las críticas parecen bien fundadas, pero, por mucho que se conceda al espíritu práctico, no parece que el Jurista tenga, de necesidad, que convertirse en Economista o en mero técnico legislativo, que es el papel que algunos parecen asignarle. Lo que ocurre es que con frecuencia se olvida que la misión del Derecho va más allá de cohesionar la realidad y no puede éste en ningún momento renunciar válidamente a su capacidad normativa sin renegar de su verdadera esencia. En el desarrollo armónico de la vida social, por eso, a alguien debe corresponder la impropia tarea de persuadir a los criterios estrictamente tecnológicos de la necesidad de aplicar, además, un criterio axiológico al tratamiento de los hechos. Para el caso, los conceptos justa distribución de la riqueza; propiedad **en función social**; reparto **equitativo**; igualdad jurídica de los Estados, etc., seguramente obedecen más a una intrínseca valoración jurídica que a una contable conveniencia económica. Todo es cosa de ocupar cada quién su congruo lugar. Hay científicos y técnicos cuyo papel es luchar por la conquista de una sociedad más próspera; el de los juristas consiste, fundamentalmente, en luchar razonablemente por la conquista de una sociedad más justa. En fin, yo pienso sobre el particular que la verdadera misión del Derecho, en éste y en cualquier otro campo, es la que claramente expresa don Antonio Caso con las siguientes palabras que me han parecido siempre inspiradoras: "El Derecho cumple en los pueblos civilizados con los fines de una doble acción. Afianza su imperio sobre la realidad y mira hacia el ideal. Una disposición jurídica que se contrae a sancionar los aspectos actuales de la vida social, y no tiende a introducir la mejoría de las relaciones humanas, interpretando los ideales immanentes en la misma convivencia es, por deficiente, caduco, pero un derecho que de tal modo se eleve sobre las condiciones del momento histórico pregonando síntesis inasequibles es, cuando más, una utopía, y puede convertirse en rémora o estorbo del movimiento realmente progresivo. La misión del Derecho estriba en ir encarnando paulatinamente en su esfuerzo, no el ideal abstracto, ineal, sino el ideal implícito en las costumbres y las creencias colectivas. El derecho sin arraigo en la vida es absurdo; pero las formas jurídicas que se ciñen sin discrepancia a lo existente y no procuran perfeccionarlo también lo son. La norma ejemplar funciona como estímulo de mejoramiento, sin desdeñar pero sin confesar como algo absoluto el presente nunca perfecto, siempre perfectible. Es decir, la verdadera ninfa Egeria del Derecho es la prudencia (Jurisprudencia). Ni Sancho ni Quijote; ni grillete que impida andar, ni explosivo que desbarate, sino ánimo firme y constante de lograr algo mejor, sabiendo que la victoria verdadera se va alcanzando todos los días, si se sabe poner plomo a las alas".

## COLOFON

El Programa de Integración Económica, es, por sí solo, insuficiente. La verdadera culminación la constituye la unidad política

No obstante las desalentadoras experiencias del pasado, el Federalismo es el único instrumento jurídico-político apto para unir la nación centroamericana con miras a hacer de ella un solo Estado.

Quiérase que nó, y muy al contrario de lo que ocurrió en tiempos de la Independencia, los distintos países han alimentado con los años una individualidad de la que sólo podrán desprenderse paulatinamente y el mapa centroamericano tiene en la actualidad aristas muy visibles

Las pasadas experiencias han demostrado, al no producir el resultado buscado, que es necesario primero crear las condiciones reales necesarias para la unión. El programa de integración cumple esa importante tarea.

Es absolutamente ilusorio y entorpecedor plantear desde ya la Federación como parecen exigir algunos espíritus apresurados. Es un valor entendido que a ella se arribará paulatinamente.

La tarea jurídica y política inmediata es otra: el fortalecimiento de los organismos de integración, el acoplamiento de los distintos programas y la incorporación de los sectores que aún no participan

Además, la Federación no es el paso próximo inmediato. Fijados los objetivos comunes, y establecidos —con base convencional— los organismos permanentes (Congreso Centroamericano, Ejecutivo Permanente, Corte Centroamericana de Justicia), se habrá formado prácticamente una Confederación, que será la base para que, más adelante —con base constitucional— pueda cobrar realidad la Federación Centroamericana

El actual Proyecto de Comunidad Centroamericana contiene en tal sentido avances muy apreciables

Los textos constitucionales de todos los países del área allanan estos procedimientos

El desarrollo de este proceso, aparentemente tan lógico, está sin embargo poblado de asechanzas, pues aún cuando se supusiera que internamente la región está ya apta para la empresa, no podría olvidarse que los factores externos, acaso hoy más que nunca, juegan un papel decisivo en el resultado. Un cambio de guarismos en las computaciones de votos de los organismos internacionales, para citar un ejemplo, es verosímil que pese bastante en la balanza del poder mundial.

Por eso es necesario no cejar en el empeño y redoblar en cada ocasión los esfuerzos unionistas que nunca debemos ver como cosa del pasado. La realización del viejo objetivo por el que tantas generaciones sucumbieron, reclaman un entusiasmo y una participación general en el que tal vez hasta las gotas de romanticismo tienen una función que desempeñar.

HEMEROTECA  
Biblioteca Fac Ciencias Económicas  
Universidad de El Salvador

Sólo así será posible que un día se haga realidad la profecía de Bolívar contenida en su Carta a un Caballero de Jamaica: “Los Estados del Istmo de Panamá hasta Guatemala formarán sin duda alguna una Confederación, y, gracias a su magnífica posición geográfica entre dos colosales Océanos, pueden llegar a convertirse en el Emporio del Mundo”

San Salvador, Mayo 13 de 1966