

la universidad

Revista Bimestral de la Universidad de El Salvador

números

B-4

mayo - agosto 1968



© 2001, DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento,
sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador

SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector:
DR. ANGEL GOCHEZ MARIN

Vice-Rector:
DR. JOSE MARIA MENDEZ

Secretario General.
DR. GUSTAVO A. NOYOLA

Fiscal.
DR. CARLOS GANUZA MORAN

DR. RENE FORTIN MAGAÑA,
Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ,
Decano de la Facultad de Medicina.

ING. GUILLERMO IMERY,
Decano de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura.

DR. RICARDO GAVIDIA CASTRO,
Decano de la Facultad de Ciencias Químicas.

DR. JULIO EDUARDO MENDEZ,
Decano de la Facultad de Odontología.

DR. CARLOS A. RODRIGUEZ,
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas.

DR. MANUEL LUIS ESCAMILLA,
Decano de la Facultad de Humanidades.

ING. SALVADOR ENRIQUE JOVEL,
Decano de la Facultad de Ciencias Agronómicas.

Enviar el Canje a Biblioteca Central Universitaria. Ciudad
Universitaria, San Salvador, El Salvador.

Para colaboraciones dirigir la correspondencia a Revista «LA UNI-
VERSIDAD». 5ª C. O. 220. — San Salvador, El Salvador, C. A.

Sumario

Director de la Revista
ITALO LOPEZ VALLECILLOS

	<i>Página</i>
Presentación	7

ENFOQUES ECONOMICOS POLITICOS.

La Zona de Libre Comercio en Centroamérica. Dr. Mario Castrillo Zeledón	11
--	----

La Mecánica de la Integración Económica Como Medio Complementario de Desarrollo: Observaciones Críticas en Torno al Programa Centroamericano. Ing. Mario Dalponte	45
--	----

La Economía Salvadoreña a la Luz de la Economía Centroamericana. Lic. Rafael Glower Valdivieso	55
---	----

La Integración Económica y el Panorama Político de Centroamérica. Lic. Mario Monteforte Toledo	63
---	----

ASPECTOS INTERNACIONALES DEL DESARROLLO.

¿Adónde están las Verdaderas Causas de la Brecha? Por P Pradervand	77
---	----

ENFOQUES JURIDICOS.

Aspectos Jurídicos de las Integraciones Económicas. Dr. Alfredo Martínez Moreno	97
--	----

Las Fuentes del Derecho Común Centroamericano. Por Lic. Gautama Fonseca	127
--	-----

Soberanía y Derecho Internacional en el Proceso de Integración Económica Centroamericana. Lic. Arturo Fajardo Maldonado	147
--	-----

HEMEROTECA
Biblioteca de Ciencias Económicas
Universidad de El Salvador

	<i>Página</i>
La Inflexibilidad del Arancel Uniforme y la Integración Económica. (Documento de SIECA)	177 ✓
Integración y Derecho.	
Dr. Alejandro Dagoberto Marroquín	205 ✓
ENFOQUES SOCIALES.	
Adecuación de la Legislación Laboral Salvadoreña a los Requerimientos del Mercado Común Centroamericano.	
Lic. Francisco Villagrán Kramer	221 ✓
La Integración Económica Centroamericana Ante los Sindicatos de Trabajadores.	
Dr. Mario Castrillo Zeledón	233 ✓
ENFOQUE CULTURAL.	
Veinte Años de Integración Universitaria Centroamericana.	
Dr. Sergio Ramírez Mercado	245 ✓
LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.	
Resumen de los Tratados de Integración Económica Centroamericana.	
Documento preparado por SIECA	259 ✓
Solución de Conflictos y Tribunales para la Integración.	
Drs. Francisco Villagrán Kramer, Francisco Bertrand Galindo, Mario Castrillo Zeledón	291
Procedimientos para Resolver Conflictos.	
(Trabajo de la Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado)	292
Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos.	
(Documento del Consejo Económico Centroamericano)	301
Proyecto de Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y de Procedimientos para la Solución de Conflictos en la Integración Económica Centroamericana.	
(Comisión Ad Hoc de Juristas ODECA)	317

PRESENTACION

LA UNIVERSIDAD dedica el presente número al examen de un tema trascendental para Centroamérica: la integración económica regional. Para el efecto confió la selección y preparación del material a la Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado, establecida desde el año pasado en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

No escapa a la atención de los lectores que la integración regional, día a día cobra mayor relieve y significación. Periódicamente se reúnen en las diversas capitales centroamericanas los órganos de la integración, y las propias Universidades, a través del Consejo Superior Universitario Centroamericano —CSUCA— se han convertido en importantes engranajes de este movimiento.

Conviene explicar que las Universidades de San Carlos —Guatemala— y de El Salvador acordaron dedicar un número de sus respectivas revistas al examen de los problemas de la integración; para evitar duplicidad de esfuerzos y gastos, San Carlos tomó a su cargo los aspectos sociales, en particular la sociología de la integración y la de El Salvador los campos económicos y jurídicos. A ello, pues, obedece que este número de **La Universidad** se concentre a los citados aspectos.

El lector encontrará colaboraciones de destacados universitarios centroamericanos. En el tratamiento de temas económicos figuran trabajos del Lic. Rafael Glower Valdivieso, Ingeniero Mario Dalponte y Dr. Mario Castrillo Zeledón. En el examen de temas políticos, se contó con la colaboración del Lic. Mario Monteforte Toledo, Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en el jurídico, del Dr. Alfredo Martínez Moreno, ex-Ministro de Relaciones Exteriores y actual Presidente de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; del Lic. Gautama Fonseca, asesor jurídico de la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana —SIECA, del Lic. Arturo Fajardo Maldonado, Profesor de la Universidad de San Car-

los, y del Dr. Alejandro Dagoberto Marroquín, de la Universidad de El Salvador. Los enfoques sociales han sido elaborados por los doctores Francisco Villagrán Kramer y Mario Castrillo Zeledón, miembros de la Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado, y quienes estudian aspectos relativos al Mercado Común Centroamericano y la solución de conflictos en la integración. Se incluye también interesante trabajo del Dr. Sergio Ramírez Mercado, Secretario Adjunto del CSUCA, sobre la integración regional universitaria. Asimismo, SIECA autorizó la reproducción del documento titulado "Resumen de los trabajos de integración económica centroamericana"

Al iniciarse este año en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales los estudios de integración centroamericana a nivel pre-graduado y post-graduado, se espera que esta Revista llene parcialmente las necesidades bibliográficas y, además, que contribuya a despertar interés académico en las restantes Facultades de la Universidad. No está demás señalar que el movimiento de integración regional exige estudio en forma interdisciplinaria, toda vez que, a la larga, el esfuerzo ha de materializarse en la unidad centroamericana.

Finalmente y mediante esta nota de presentación, se agradece a los universitarios centroamericanos el valioso aporte de su colaboración, y en especial a dos instituciones de la integración que han brindado positivo concurso para el estudio e investigación de estos temas: la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana —SIECA— con sede en Guatemala, y el Instituto para la Integración de América Latina —INTAL— con sede en Buenos Aires.

San Salvador, Centroamérica, Mayo de 1968.

ENFOQUES ECONOMICOS POLITICOS

La Zona de Libre Comercio en Centroamérica

POR DR. MARIO CASTRILLO ZELEDON

I

Resulta peligroso querer enmarcar el movimiento de Integración Económica Centroamericana dentro de cualquier esquema teórico sobre la materia. Estos, por su propia naturaleza, han de ser generales y apenas si se están diseñando con base en las realidades y experiencias de los diversos bloques de países en vías de integración. Así, es obvio que existen diferencias sustanciales en cuanto a la filosofía y procedimientos empleados entre la Comunidad Económica del Este (COMECON) de los Estados socialistas y la Comunidad Económica Europea. Y entre ésta y la Asociación Europea de Libre Comercio, existen también diferencias notables en cuanto a forma, ámbito del programa y estructura. Con mayor razón si se trata de la integración económica de Estados en vías de desarrollo. Y aún entre ellos, como sucede con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Integración Económica Centroamericana, los propósitos, las instituciones y el proceso todo presentan marcadas discrepancias.

La integración económica es un proceso relativamente nuevo, y de ahí incluso que no exista completa uniformidad en cuanto a su terminología. El concepto de "Mercado Común", por ejemplo, no coincide en el Tratado que constituyó la Comunidad Económica Europea y en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En aquélla, por otra parte, se vive un verdadero Derecho Comunitario, con órganos supranacionales; entre nosotros está en vigor lo que podríamos denominar Derecho Común Centroamericano, con órganos intergubernamentales, aunque uno de ellos —el Consejo Ejecutivo— presenta alguna dosis de supranacionalidad.

Precisa, pues, no sólo estructurar una Teoría de la Integración Económica para países subdesarrollados, sino estudiar también, en forma sistemática, nuestro propio movimiento integracionista, confrontando las disposiciones

(*) Este trabajo, es parte de la Introducción del texto que —con el mismo título— está preparando el autor como miembro de la Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

de los instrumentos que configuran el marco institucional del Programa, con el comportamiento real, la vivencia, en otras palabras, de ese Derecho.

Al respecto, ha de tenerse presente que, “en lo que concierne al ámbito jurídico del Programa, cabe apuntar que la Integración Económica Centroamericana se ha venido logrando mediante una serie de instrumentos legales y de resoluciones que, aunque formalmente no pueden calificarse como convenios, han tenido en la práctica la fuerza de aquéllos, sin que haya existido en su inicio, como en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de otros movimientos similares fuera del Continente, un plan fundamental que indicara de antemano las etapas a cubrir. El sistema adoptado ha sido para nosotros el más conveniente, porque al iniciarse la Integración Económica no se sabía a punto fijo hasta que grado, en la práctica, aquélla era posible, por lo que se prefirió ir alcanzando realizaciones concretas en vez de formular, desde el principio, un plan rígido que más tarde podría ser de imposible o muy difícil realización” (1).

De ahí que, recordando a Savigny —“no es posible conocer el presente de una institución cualquiera de otra manera que en relación con su pasado”— nos veamos obligados en esta Introducción a hacer un poco de historia sobre la institución económico-jurídica de la zona de libre comercio centroamericana.

II

Como es sabido, los grandes hechos sociales y económicos que aparecen en cualquier región del mundo tienen su origen en la fuerza misma de las necesidades y circunstancias en un lugar y en un momento histórico determinado. Así por ejemplo, la compra-venta y la hipoteca no se la “inventó” ningún jurista, ni los próceres de la Independencia emergieron sin antes presentarse las condiciones que hicieron factibles la emancipación. En igual sentido, la Integración Económica de Centroamérica, de la cual la Zona de Libre Comercio no es más que uno de sus aspectos fundamentales, no se constituyó sino hasta que aquellas necesidades se hubieron agudizado y las circunstancias fueron propicias para su realización.

La simplista afirmación anterior no tiene más objeto que hacer énfasis en que no es mediante construcciones jurídicas solas que se crean y robustecen las instituciones. Así, en 1887 los cinco Estados centroamericanos suscribieron el Tratado General de Paz, Amistad y Comercio, cuyo Art. 12 pretendió establecer en Centroamérica una Zona de Libre Comercio al prescribir, en lo pertinente: “El comercio por agua o por tierra, entre las Repúblicas contratantes, de artículos naturales de su suelo o manufacturados en su territorio, será absolutamente libre y exento de todo impuesto de importación o exportación, ya sea aduanero o municipal. Tampoco podrá percibirse derecho alguno, fiscal o municipal, en ninguna de las Repúblicas contratantes, sobre artículos naturales del suelo o manufacturados en cualquier punto del territorio de Centro América, que pasen en tránsito destinados a otras de dichas Repúblicas” Este tratado no cobró vida. Ocurrió como con

(1) Resumen, Comentarios y Estado Actual de los Tratados de Integración Económica Centroamericana (Publicación de SIECA).

tantos instrumentos de reconstrucción política que se han realizado en Centroamérica, que consistían en tratados grandilocuentes en los que se hacía profesión de fe unionista, pero que, por no tomar en cuenta la realidad económica social de aquella época, no tardaban en fracasar.

El movimiento contemporáneo de integración económica centroamericano, por el contrario, es eminentemente pragmático. Y, además, desde su inicio, ha contado a su favor con factores internos y externos que le han sido propicios. Respecto a los primeros, en Centroamérica estaba emergiendo un nuevo sector empresarial que demandaba la expansión de mercados más amplios que el de las reducidas parcelas nacionales de cada uno de los cinco Estados, como lo recomendó a los Gobiernos la Primera Convención de Cámaras de Comercio e Industria, celebrada en San Salvador, en septiembre de 1951, propugnado por lo que hoy constituye, en esencia, nuestro Mercado Común, "estableciendo de esta manera un campo industrial centroamericano y permitiendo así el desarrollo de grandes industrias"

Esta actitud no ha sido exclusiva del sector directamente interesado en la ampliación del mercado. También ha venido siendo parte, aunque con ciertas discrepancias en cuanto a algunos aspectos de fondo y procesales, de la formación intelectual de otros sectores del Istmo, ya que existe la convicción de que la integración económica de los cinco pequeños países constituye una cuestión de supervivencia.

En lo que concierne a los factores externos, el ambiente mundial se encontraba y se encuentra propicio para la constitución de movimientos integracionistas de bloques de países. Se abre brecha en 1948 con el desarrollo del Benelux, constituido por Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que culmina en 1957 con la suscripción del Tratado de Roma que establece la Comunidad Económica Europea compuesta, además de los Estados que integran el Benelux, por la República Federal Alemana, Francia e Italia; en 1960 se suscribe la Convención de Estocolmo, que da origen a la Asociación Europea de Libre Comercio, de la que forman parte Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Gran Bretaña; poco antes, en enero de 1949, se crea el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), del cual son miembros Albania, Bulgaria, Hungría, Alemania Oriental, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, participando como observadores China Popular, Mongolia Exterior, Corea del Norte y el Norte de Viet-Nam. El Continente Africano no permanece tampoco ajeno a estos movimientos integradores, así como otras regiones del mundo.

En Latino América, tales procesos se materializan en la Integración Económica Centroamericana, propuesta por los Gobiernos, en junio de 1951, a la Comisión Económica de América Latina (CEPAL), y que se concreta en el Tratado General suscrito el 13 de diciembre de 1960; y en este mismo año —el 18 de febrero— se constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la que son miembros Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay

El Gobierno de los Estados Unidos de América, ante la imposibilidad de detener esta corriente unificadora —como tradicionalmente lo había venido

haciendo en Latinoamérica— optó, desde luego, por impulsar los procesos de integración de los países al Sur del Río Bravo. “El apoyo a la integración económica de la América Latina es un principio cardinal de la política de los Estados Unidos”, ha declarado el Sr. Lawrence C. McQuade, Subsecretario para Asuntos Mercantiles de la Secretaría de Comercio de aquel país, haciendo ver que “un mercado semejante atraerá inversiones a un ritmo mucho más rápido que al presente permiten los limitados mercados nacionales” (2).

III

Es de advertir, como lo dimos a entender anteriormente, que Centroamérica no se ha concretado a “copiar” —por así decirlo— uno u otro sistema. De lo contrario, el movimiento integracionista habría nacido muerto, como nació muerta, en lo político, la Constitución Federal de 1824, que pretendió trasladar el sistema constitucional de los Estados Unidos de América a un medio, como el nuestro, completamente distinto. Es casi de rigor, sin embargo, escuchar por parte de ciertos abogados la crítica de no haberse iniciado nuestro movimiento de Integración Económica, teniendo por base un tratado fundamental, como el de Roma, que constituyó la Comunidad Económica Europea. Se critica principalmente la proliferación de instrumentos y el no haberse creado —como en aquella— organismos supranacionales para dirigir nuestro movimiento. Lo que vale decir, pretender haber creado una superestructura jurídica imponente sobre una realidad económica vacía. Se olvida, además, que no todo es económico en un movimiento de integración económica. Inciden también notablemente factores de índole política, cultural y social.

A pesar del persistente fervor unionista del pueblo centroamericano, y que el 14 de octubre de 1951 los cinco Estados, mediante la Carta de San Salvador, constituyeron la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), entre cuyos propósitos se encuentra “buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria” (Art. 1), la poca atención que se prestó a los problemas económicos, la falta de una estructura idónea para dinamizar el movimiento y el hecho de que la misma organización se imiscuyera en cuestiones de orden político interno, hizo imposible que se avanzara, mediante un programa, en el campo de la integración económica. Precisamente, debido a esta ingerencia, Guatemala, cuyo Gobierno presidía el Coronel Jacobo Arbenz, se retiró en 1953 de la organización, la cual prácticamente logró apenas sobrevivir y, por consiguiente, muy poco influyó en la vida económica de los Estados miembros, en esta primera etapa (3).

Fue otro organismo, perteneciente a las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el que sentó las bases y activó con tesón la integración económica de los cinco Estados, algunos de cuyos

(2) El Mercado Común Latinoamericano. Publicación del Servicio de Información de los Estados Unidos.
(3) Guatemala se reincorpora a la ODECA en 1955, con motivo de cambio en su Gobierno.

gobiernos en aquella época, aún se trataban con recelos, por encima de declaraciones líricas unionistas. Este factor negativo fue contrarrestado porque los cinco gobiernos se propusieron tácitamente a no hablar de política en el sentido tradicional, sino de política económica.

En efecto, la desconfianza, el temor de predominio de un país sobre el otro, —resultado de las cruentas guerras entre ellos en el período post-independiente, la última de la cual tuvo lugar en 1907— fueron neutralizados por la forma en que se materializó la concepción de la integración económica y la institución encargada de asesorarla técnicamente.

Durante el III Período de Sesiones de la CEPAL, se recomendó a los gobiernos de toda Latino América que, al programar y adoptar medidas de desarrollo económico, tuvieran “en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real” Esta recomendación fue recogida por los gobiernos de los Estados centroamericanos, y fue así como durante el siguiente Período de Sesiones de aquel organismo, celebrado en la ciudad de México en 1951, las delegaciones de los cinco Estados expresaron conjuntamente “el interés de sus gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transportes de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés”, solicitando además “que la Secretaría de la CEPAL proporcione a los gobiernos mencionados la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de dichos planes”, solicitud que en la misma reunión se resolvió favorablemente y se invitó a los cinco gobiernos para constituir un Comité de Cooperación Económica, integrado por los Ministros de Economía para actuar como organismo coordinador de las actividades a emprender y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo de la Comisión, tanto para orientar los estudios como para considerar las conclusiones de los mismos.

Poco después de un año, en agosto de 1952, se reunían en Tegucigalpa los cinco Ministros de Economía, integrando el referido Comité, “como organismo permanente de la Comisión Económica para América Latina en el plano gubernamental”, atribuyéndose como funciones proponer a los gobiernos medidas concretas tendientes a la integración gradual y progresiva de las economías de los cinco países y a la coordinación de los programas nacionales de desarrollo económico, disponer que se realicen las investigaciones y estudios para los fines antes señalados, orientar y encauzar la utilización de la ayuda técnica en materias referentes a la integración económica y crear subcomités que se ocupen de los diversos aspectos de la misma.

Los primeros pasos estuvieron matizados de cautela y limitación de objetivos. Con profundo sentido realista expuso la Secretaría de la CEPAL en su Informe Preliminar: “Dentro del terreno de los hechos, y atendiendo a razones prácticas, no puede procederse de inmediato a la unión económica completa de las repúblicas centroamericanas, aun cuando ello constituye una aspiración histórica de todas ellas. Es fácil ver que una unión económica

tendría amplias consecuencias en el terreno político y administrativo, e implicaría uniformidad en la legislación, unificación monetaria, unificación arancelaria hacia el exterior, unificación fiscal y centralización de la política de desarrollo económico. Supuesta en tal caso una plena libertad de comercio en los cinco países, tendrían que abandonarse algunas actividades económicas incoercibles o mal localizadas para ubicarlas de nuevo en los lugares más favorables desde el punto de vista de la región en su conjunto. Sin prejuzgar la posible conveniencia de alcanzar esas metas con el andar del tiempo, puede considerarse que los objetivos inmediatos deben ser más modestos, pronunciándose, en definitiva, por una integración "gradual y progresiva" y "limitada a determinados campos agropecuarios e industriales".

Contrasta el fondo y la tónica de este lenguaje con el usado por la misma Secretaría de CEPAL, diez años después, durante la Reunión del Comité efectuada en 1963: "La Integración Económica, tal como la han concebido los gobiernos, no es una manera de mejorar cinco sistemas nacionales de precario desarrollo, ni es tampoco una oportunidad marginal para que dichos sistemas puedan, conservando sus mismas características, atenuar algunas desventajas inherentes a su estructura. La sustancia misma de la Integración reside en la fusión de esas economías nacionales hasta constituir, en forma progresiva, lo que en la práctica equivaldría a un sistema económico de alcance regional".

La confrontación de ambos lenguajes revela a las claras haberse operado modificaciones fundamentales en el proceso integracionista, que en el campo del intercambio pueden concretarse así: Un año antes de iniciarse el proceso —en 1950— dicho intercambio ascendía a 8.6 millones de pesos centroamericanos (4). Pero ya en el año a que se refiere el último informe de CEPAL —1963— el comercio interregional ha ascendido a C.A. \$ 72.1 millones, cifras que equivalen respectivamente al 3.6% y 11.0% del total de las importaciones del área. Y el año 1966 continuó ascendiendo el intercambio intrazonal a C.A. \$ 176.2 millones, que equivalen al 18.0% de las importaciones totales.

El medio legal para alcanzar este incremento ha sufrido cambios radicales. Efectivamente, hemos afirmado que el proceso integracionista se ha venido configurando de manera eminentemente pragmática. Así se explican los veinte y siete instrumentos multilaterales suscritos hasta la fecha, que regulan los diversos aspectos del programa.

IV

Cuando entre nosotros se inició el movimiento tendiente a constituir una Zona de Libre Comercio en el área, no faltaron voces que hicieron ver que las economías de los cinco Estados no eran complementarias, sino competitivas, esto es, que fundamentalmente producíamos o elaborábamos los mismos artículos, y —por consiguiente— ¿Qué podrían intercambiarse los cinco países? Pero entre nosotros, a diferencia de bloques de países desarrollados, como los europeos, el ensanchamiento de mercados no significa aco-

(4) El "peso centroamericano" es una unidad de cuenta equivalente a un dólar de los Estados Unidos de América, establecido por la Cámara de Compensación Centroamericana.

modar actividades económicas existentes a un campo más amplio, sino en crear el ámbito para dar vida a ciertas actividades económicas que, debido precisamente a la estrechez de los mercados nacionales, no podían surgir. Desde luego, la sola ampliación del mercado, en países como los nuestros, no es de por sí suficiente para lograr el desarrollo; y —por el contrario— podría producirse el fenómeno de “regionalizar” instituciones caducas que todavía persistan en algunos de los países.

De ahí que, a la par del perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio, se han suscrito también instrumentos tendientes a la equiparación arancelaria con respecto a artículos procedentes de fuera de la región (Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus Protocolos), a desarrollar en forma equilibrada el régimen industrial (Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial), coordinación de la política monetaria (Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana), reglamentación aduanera (Código Aduanero Uniforme Centroamericano), tránsito (Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera y Convenio Centroamericano sobre señales Viales Uniformes), desarrollo de la infraestructura económica (Plan Vial Centroamericano y Tratado sobre Telecomunicaciones), financiamiento (Banco C.A. de Integración Económica), etc.

Pero estos resultados ha sido posible obtenerlos gracias a la Zona de Libre Comercio, que es el sustentáculo de la política regional en los otros campos comprendidos dentro del programa, cuyo instrumento básico es el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito casi diez años de iniciado el movimiento. Como dicho Tratado prevalece sobre los demás instrumentos de libre comercio suscritos bilateral o multilateralmente entre las Partes Contratantes (Art. XXVII), preciso es —aunque sea a grandes rasgos— examinar la evolución que entre nosotros ha experimentado el régimen de libre intercambio.

Al respecto, se han sucedido tres etapas bien diferenciadas: la primera, de 1951 a 1957, caracterizada por la suscripción de tratados bilaterales; la segunda, desde el 10 de junio de 1958, con la firma por parte de los cinco Estados del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana hasta el 13 de diciembre de 1960, cuando se suscribió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y la tercera etapa, parte de la firma de este Tratado hasta la fecha (5)

Fue con motivo de constituirse la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 14 de octubre de 1951, que la Reunión Preliminar de Ministros de Relaciones Exteriores, acordó mediante su XVI Resolución, que los cinco gobiernos “en la medida compatible con su estructura económica procedan a celebrar tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, que

(5) Cabe advertir que en el Mercado Común Centroamericano, sus instrumentos no entran en vigor simultáneamente en los cinco Estados miembros, requiriéndose por consiguiente de cinco procesos legislativos —aprobación de cada Congreso Nacional, sanción del Poder Ejecutivo y depósito en la Secretaría de la ODECA— situación esta que está procurando superarse.

faciliten el intercambio de productos originarios de sus territorios y la expansión del comercio intercentroamericano⁵. En aquella época, resultaba prematuro firmar instrumentos multilaterales sobre la materia. Así, en el período que va de 1951 a 1957 los cinco Estados suscribieron entre sí instrumentos bilaterales, constituyéndose una red de libre comercio en Centroamérica que, para El Salvador, comprendía a todos los demás países; para Guatemala a todos, menos a Nicaragua; para Honduras, a El Salvador y Guatemala; para Costa Rica, a Guatemala y El Salvador y para Nicaragua solamente a El Salvador.

Estos tratados tenían la característica de no establecer ninguna fórmula automática para liberalizar el intercambio, sujetándolo a la negociación y firma, en cada caso, de nuevos instrumentos adicionales. Los artículos que gozaban, conforme a ellos, de libre comercio, se encontraban enumerados en una lista reducida que estimulaba —por decirlo así— el comercio tradicional entre los países signatarios. Con todo, creaban Comisiones Mixtas para estudiar las actividades de producción y de comercio de los pares de Estados signatarios, recomendar aumentos, reducciones y modificaciones a la lista anexa, procurar la unificación de aranceles y regulaciones de aduanas, el establecimiento de un mismo régimen fiscal para artículos estancados y para mercancías sujetas a impuestos de producción, venta o consumo, la concertación de acuerdos destinados a evitar la doble tributación en materia de impuestos directos, y proponer las medidas conducentes para alcanzar la unión aduanera y la integración económica general entre los dos países signatarios.

No debe perderse de vista que esta red de tratados bilaterales fue concebida —como reza en algunos de sus Preámbulos— con el propósito de contribuir “a restablecer la unidad económica de Centroamérica”. Para tal fin contienen cláusulas en el sentido de que “si uno de los Estados contratantes celebrare o se propusiera celebrar un tratado análogo al presente con uno de los demás Estados que pertenecieron a la Federación de Centroamérica, llevará a cabo consultas con el otro Estado signatario de este convenio a fin de considerar la conveniencia de ajustar sus mutuas relaciones comerciales a la nueva situación, o, si fuera posible, establecer en Centroamérica una zona más amplia de libre comercio”. Además, se acuerda en ellos establecer la “Cláusula Centroamericana de Excepción en los tratados que celebren sobre la base del Tratamiento de la Nación más favorecida con países distintos de los que formaron la Federación Centroamericana”.

Sólo en el campo del libre comercio alcanzaron estos instrumentos realizaciones concretas: En 1950, un año antes de suscribirse el primer convenio, como se ha visto, el intercambio interregional ascendía a C. A. \$ 8.6 millones. En 1957, al amparo de la red de estos tratados, dicho intercambio se había duplicado a C. A. \$ 16.9 millones.

Estos instrumentos constituyeron el vehículo para irse acercando a una contratación de orden multilateral. Durante la III Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que tuvo lugar en Managua en enero de 1966, “se consideró que si bien los tratados de libre comercio firmados entre algunas de las Repúblicas a partir de 1951 habían contribuido en muy alta medida al propósito de ampliar el volumen del comercio inter-

centroamericano y a sentar las bases para una progresiva integración de las economías de Centroamérica y un desarrollo industrial más racional, el Programa de Integración en su conjunto requería de un instrumento que de una vez previera el libre comercio entre todas las Repúblicas en aquellos artículos para los cuales dicha condición fuera indispensable al considerarse su producción en escala industrial adecuada, así como de otros productos susceptibles de alcanzar mercados que rebasaran los límites de un solo país” (6).

Fue así como el 10 de junio de 1958 se suscribió por los cinco Estados el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, aspecto que venía siendo considerado por el Comité desde su primera reunión efectuada en 1952.

Mediante una lista de productos anexa al tratado, se estableció un régimen de libre intercambio, de ampliación progresiva mediante ulteriores negociaciones y suscripción de protocolos al instrumento básico, siguiéndose así el sistema de los tratados bilaterales. Esta lista única recogió prácticamente los productos comprendidos en las listas de los tratados bilaterales preexistentes. Muchos de los artículos en ella comprendidos aparecen siendo objeto de reservas o exclusiones por parte de uno o más países, o bien de controles de importación o exportación u otras formas limitativas o excluyentes al intercambio. Se produjo entonces el absurdo, con este tratado multilateral que por una parte declaraba el libre intercambio de los productos naturales de los cinco países y de los artículos manufacturados en ellos, pero al limitarlo sólo a los comprendidos en la lista anexa, no consagraba ningún libre comercio total. La lista comprendía artículos de nulo o escaso interés comercial entre los cinco Estados —como la arena y la piedra pómez—, y en cambio, los de alto interés económico para el área quedaron sujetos a reservas por parte de todos o la mayoría de los países, y los que no se sujetaron a reservas, se les fijó controles cuantitativos de importación o exportación, a juicio de cada país. Esto último se traducía en que, agotada la cuota de importación de un artículo básico —frijol, chatarra de hierro y acero— por parte de un Estado, no era posible continuar adquiriéndolo en otro del área, aún pretendiendo pagar impuestos aduaneros, ya que dichos artículos estaban comprendidos en la lista de libre comercio y por lo tanto era jurídicamente imposible imponerles aquellos gravámenes. En cambio, sí podían adquirirse en cualquier Estado fuera del área, mediante la cancelación de los gravámenes arancelarios correspondientes.

La razón de ser de todo esto, estribó en que la lista de artículos de “libre intercambio” se formuló eminentemente con un criterio fiscal, sin tener en mente las oportunidades de inversión en el área, vale decir, sin prever un programa de desarrollo regional.

Según estimaciones de la Secretaría de la CEPAL, los productos comprendidos en la lista representaban en conjunto, en 1955, alrededor del 22% del comercio intercentroamericano total (7). Apenas comprendía 239 de los

(6) Informe de la Comisión Ad-hoc para el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, pg. 1.

(7) Estado General del Programa de Integración del Istmo Centroamericano, página 9 CEPAL/E/CN.12/CCE/71.

1.512 rubros que entonces abarcaba la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) (8).

Pero, con todas las contradicciones y limitaciones apuntadas, la tentativa —porque no puede calificarse, a nuestro juicio, en otra forma este Tratado— de constituir una sola Zona de Libre Comercio en Centroamérica, significó un paso relevante, ya que concretó la factibilidad de concertar acuerdos multilaterales sobre la materia.

En lo que concierne a los productos no incluidos en la lista, se acordó concederles el tratamiento incondicional e ilimitado de la Nación Más Favorecida, salvo lo dispuesto en concesiones otorgadas en los tratados bilaterales suscritos entre los cinco Estados, conviniendo —además— en suscribir protocolos especiales para establecer regímenes transitorios de rebajas arancelarias progresivas o de restricciones cuantitativas de exportación o de importación, con vista a incorporar dichos artículos, por etapas, al libre comercio (9).

Por otra parte, y con el fin de liberalizar el intercambio, los cinco Estados se comprometieron a equiparar los aforos a la importación de mercaderías regionales que gozaren de libre comercio, lo mismo que a sus principales materias primas y envases.

Creó el Tratado una Comisión Centroamericana de Comercio, cuya Secretaría Permanente se asignó a la Secretaría General de la ODECA, constituida por un representante especial por cada país, y con atribuciones análogas a las de las Comisiones Mixtas establecidas en los tratados bilaterales. Pero dicha Secretaría, afanada entonces en otras tareas, no pudo dedicarse de lleno a la labor tan trascendental que se le asignó en el campo económico.

La duración del tratado se fijó en 10 años, renovable por reconducción tácita por iguales períodos; y su propósito inmediato fue perfeccionar en dicho término una Zona de Libre Comercio en Centroamérica, con el fin de constituir, “tan pronto como las condiciones sean propicias” una unión aduanera entre los territorios de los cinco Estados.

El Multilateral dejó en vigor los tratados bilaterales, pero prevaleciendo sus cláusulas en lo que amplíen las de éstos, y “con el objeto de favorecer la consolidación y ampliación del régimen multilateral de libre comercio, las partes contratantes procurarán extender los alcances de las respectivas zonas de libre comercio que hubieren constituido en virtud de tratados bilaterales” (Art. XXVI). En otras palabras, dicho tratado estimuló incluso la ampliación de las listas de estos instrumentos.

Es preciso reconocer —sin ambages— que el Multilateral no dio ni podía dar los resultados apetecidos. Su anexo, conteniendo los artículos objeto de libre comercio —con las reservas y limitaciones ya señaladas— no pudo ser ampliado en ninguna ocasión, y en cambio sí lo fueron las listas contenidas en los tratados bilaterales entre El Salvador y Guatemala, y entre este país y

(8) Resumen, Comentarios y Estado Actual de los Tratados de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
(9) El 1º de septiembre de 1959 los cinco Estados suscribieron un Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Gravámenes a la Importación, por el cual se otorgaba una preferencia arancelaria del 20 o/o con respecto a la importación de artículos originarios de ellos.

Costa Rica (10). Y es que resulta más fácil dentro de este sistema de listas de inclusión de artículos al libre comercio, que dos países negocien y acuerden tal tratamiento para determinadas mercancías, que un grupo de ellos respecto a las mismas.

Por todas las razones antes expresadas, cuando aún el tratado se encontraba en su fase de anteproyecto, no faltaron voces que hicieron ver “que se quedaba corto ante la meta”, propugnando por la suscripción de un instrumento que “en forma razonable y por etapas y plazos convenidos de antemano, asegure un día la eliminación de todas las barreras al comercio entre los cinco países centroamericanos”, tal como ocurre con el tratado que establece la Comunidad Económica Europea (11).

La falta, pues, de un instrumento ágil, flexible, que en forma automática fuera liberalizando el intercambio, puso en evidencia que era imposible alcanzar la meta primera del Tratado Multilateral —perfeccionar una Zona de Libre Comercio— dentro del plazo de 10 años fijado en el mismo. Se hacía, pues, necesario un paso audaz. Y ese paso se dio el 6 de febrero de 1960 cuando Guatemala, El Salvador y Honduras, estrechamente unidos por tratados bilaterales, suscribieron el Tratado de Asociación Económica, conocido por Tripartito, con cláusula abierta a la adhesión de los otros dos Estados centroamericanos. Respecto a la génesis de este tratado, es oportuno señalar que en marzo de 1959 vino a Centroamérica una misión del Departamento de Estado de los Estados Unidos, con el fin de estimular la formación de una Comunidad Económica, que podría iniciarse entre Honduras y El Salvador. La misión ofreció apreciable ayuda financiera, así como asistencia técnica.

Esta visita estimuló a los gobiernos de esos dos países sobre la conveniencia de acelerar el Programa de Integración Económica Centroamericana. El Gobierno de Guatemala decidió participar en las negociaciones que se iniciaron en La Palma, lugar fronterizo entre Honduras y El Salvador (12).

No participó en este tratado la República de Nicaragua por la razón fundamental de tener en ese entonces serias diferencias fronterizas con Honduras, y Costa Rica prefirió continuar con el sistema de liberalización “gradual y progresivo” recogido en el Tratado Multilateral.

El Tratado de Asociación Económica, en materia de intercambio, modificó radicalmente el régimen establecido en los convenios anteriores al establecer como regla general el libre comercio inmediato de todos los artículos originarios de los tres Estados. Sólo se exceptuaron temporalmente unos pocos artículos comprendidos en una lista anexa al tratado, a los que se les fijó su tratamiento anual, consistente en rebajas arancelarias progresivas, cuotas y controles de importación y de exportación, etc., previstas a desaparecer en el término de cinco años a partir de la vigencia del instrumento, y no de diez,

(10) Este último tratado y su protocolo fueron denunciados el 22 de junio de 1961 por Guatemala, con el propósito de procurar la adhesión de Costa Rica al Tratado General. Tal denuncia surtió efectos legales a partir del 21 de diciembre del mismo año.

(11) Jorge Sol Castellanos. Integración Económica Centroamericana. Primer Seminario. Vol. I pag. 70.

(12) En su debida ocasión se tratara sobre las distorsiones que sufren los procesos integracionistas de países subdesarrollados por la proximidad de cualquier potencia económica extranjera, tema tratado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología, celebrado en San Salvador en 1967.

como fijaba el Multilateral. En tal forma, como el 90% de los productos originarios de los tres Estados entraron de golpe a gozar de libre comercio irrestricto.

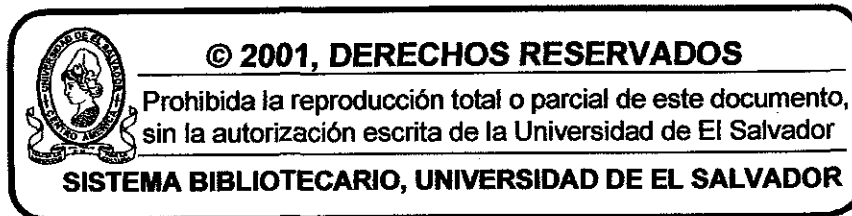
El tratado, con una duración de 20 años y con prórroga indefinida, dejó en vigor los tratados bilaterales y el Multilateral en lo que amplíen las disposiciones de aquél, pero prácticamente todos estos instrumentos cayeron en desuso entre los tres Estados, ante el empuje y nueva modalidad del Tripartito.

Su vigencia se inició el 27 de abril de 1960, y precisamente un día después, reunido en forma extraordinaria el Comité de Cooperación Económica, al considerar las interrelaciones entre aquel tratado y el proceso integracionista, como inicialmente lo había concebido CEPAL, resolvió solicitar a la Secretaría de ésta la elaboración de “un anteproyecto de convenio centroamericano de integración económica acelerada”. Tal solicitud se plasmó en la suscripción, el 13 de diciembre del mismo año, del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en la ciudad de Managua, por parte de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, habiendo entrado en vigor para los tres primeros países el 4 de junio de 1961 y para el último, el 27 de abril de 1962. Costa Rica se adhirió al tratado mediante instrumento unilateral suscrito el 23 de julio de 1962, el cual, cobró vida para ese país el 9 de noviembre de 1963.

El Tratado General ha venido a ser la Carta Fundamental del movimiento de integración económica centroamericana, como se ha dicho, ya que de acuerdo con su Art. XXVII prevalece “sobre el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y sobre los demás instrumentos de libre comercio suscritos bilateral o multilateralmente entre las partes contratantes; pero no afectará la vigencia de dichos convenios”. La circunstancia de no haberse derogado todos los instrumentos anteriores refleja la cautela con que procedió cada país, previendo que alguno de ellos denunciara el Tratado General, en cuyo caso quedaría siempre ligado con los otros, mediante los tratados multilaterales y bilaterales suscritos por él con anterioridad.

El Tratado General sigue las modalidades, plazos y propósitos del Tripartito en materia de libre comercio y en otros aspectos fundamentales: perfeccionar en el plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia del instrumento un Mercado Común —libre comercio y equiparación arancelaria externa— entre los territorios de los Estados contratantes comprometiéndose además a constituir posteriormente una Unión Aduanera (13). En efecto —como en el Tripartito— “los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas excepciones comprendidas en los regímenes especiales a que se refiere el Anexo A del presente Tratado” (Art. III). El anexo tiene la particularidad

(13) Ya se indicó, al inicio de este trabajo, que en Centroamérica estos términos —mercado común y unión aduanera— tienen significado distinto de los de la Teoría y del Tratado de Roma. Por unión aduanera se entiende, entre nosotros, la libre circulación en los territorios de los cinco Estados de mercancías originarias de ellos o extranjeras, percibiéndose sus impuestos de importación mediante una administración aduanera común y distribuyéndose tales ingresos bajo las bases acordadas.



de estar formulado por pares de países. Al momento de entrar en vigor el Tratado otorgó libre comercio irrestricto a 1,028 rubros de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), que significaron un 80.6% de los que forman el Arancel de Aduanas. En otras palabras, sólo el 19.4% quedó sujeto a restricciones temporales, que se han venido reduciendo año con año, en virtud del sistema de liberalización establecido en el mencionado Anexo. Este sistema consiste en tarifas preferenciales progresivas anualmente, controles de importación v/o exportación, cuotas básicas de ampliación progresiva, equiparación arancelaria externa de materias primas y productos intermedios, suscripción de protocolos como para los granos básicos (arroz, maíz, frijol y maicillo o sorgo), a fin de regular su intercambio, coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio, y otros productos quedaron sujetos al pago de los impuestos a la importación o exportación indefinidamente. Esto último no debe tomarse a la letra. El libre intercambio de estos productos —azúcar de caña, café, algodón— es de prever que se efectúe cuando los cinco Estados unifiquen su política comercial exterior respecto a ellos, sobre lo cual se están dando ya los pasos necesarios.

El 4 de junio de 1966 se cumplió el plazo máximo de cinco años fijado en el Tratado General para “perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio” A pesar de la liberalización automática que, por regla general, establece el Anexo contenido de mercancías sujetas a tratamientos especiales, y de la vigilancia de algunos protocolos especiales a que el mismo se refiere —como en lo que concierne al intercambio de granos básicos— y, en particular, a la equiparación arancelaria con respecto al exterior, que hasta la fecha, en virtud del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus Protocolos, se han unificado 1 497 rubros de un total de 1 535 del Arancel Común Centroamericano, esto es, que sólo se encuentran pendientes de equiparación 38 rubros que representan 2.47% del total, existen en definitiva aún unos pocos productos que no gozan de libre intercambio, según puede apreciarse en el Anexo de este trabajo, ya que su libre comercio está supeditado al cumplimiento de los requisitos allí señalados.

V

La evolución global del comercio intracentroamericano puede apreciarse en el primer cuadro de la siguiente página.

Se advierte que a partir de 1957 cobró auge el comercio intrazonal, como consecuencia de la red de tratados bilaterales, cobrando más aún a partir de 1961 como efecto del Tratado de Asociación Económica y del Tratado General, advirtiéndose —por otra parte— un aumento progresivo en cuanto a sustitución de importaciones de fuera del área. Antes de iniciarse el movimiento integracionista, el comercio intracentroamericano significaba apenas el 3.6% de las importaciones totales del área, alcanzando en 1966 —últimas cifras disponibles— un 18.0%. Y es que, a pesar del notable incremento de las importaciones —que de \$ CA. 235.5 millones en 1950 ascendieron en 1966 a \$ CA 942.9 millones— resulta, por otra parte, muy significativo que en este úl-

timo año —1966— el comercio intrarregional, tomando por base (100) el año 1950, haya ascendido a 2,048.8.

VALOR DEL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO

(En millones de pesos centroamericanos \$CA)

Año	000 \$CA	Indice (Base: 1950 = 100)	% de aumento s/ año anterior	% s/ Importaciones CIF totales
1950	8.6	100.0	—	3.6
1951	10.2	118.6	18.6	3.3
1952	10.8	125.6	5.9	3.1
1953	11.9	138.4	10.2	3.4
1954	14.0	162.8	17.6	3.5
1955	13.1	152.3	-6.4	3.1
1956	13.7	159.3	4.6	2.9
1957	16.9	196.5	23.4	3.2
1958	21.1	245.3	24.9	4.0
1959	28.7	333.7	36.0	5.9
1960	32.7	380.2	13.9	6.4
1961	36.8	427.9	12.6	7.6
1962	50.8	590.7	38.2	9.6
1963	72.1	838.4	41.8	11.0
1964	106.4	1.237.2	47.6	13.7
1965	136.0	1.581.4	27.8	15.2
1966	176.2	2.048.8	30.0	18.0 (*)

(*) Fuente. Cartas Informativas de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en especial las que contienen los Anexos Estadísticos N° 53, con cifras revisadas, N° 62 y Anuario Estadístico Centroamericano de Comercio Exterior 1966.

La estructura del comercio, considerado a través de las transacciones que efectuaron entre sí los cinco Estados, puede compararse en el cuadro siguiente:

	PAISES VENDEDORES				PAISES COMPRADORES			
	Millones de \$CA.		Porcentaje		Millones de \$CA.		Porcentaje	
	1950	1966	1950	1966	1950	1966	1950	1966
Total								
Centroamérica	8.6	176.2	100.0	100.0	8.6	176.2	100	100
Guatemala	0.5	55.9	5.8	31.7	1.8	34.2	20.9	19.4
El Salvador	4.0	57.5	46.5	32.6	2.9	52.0	33.7	29.5
Honduras	2.8	21.5	32.6	12.2	2.5	35.1	29.1	19.9
Nicaragua	1.1	15.3	12.8	8.7	0.4	31.7	4.7	18.0
Costa Rica	0.1	26.0	1.2	14.8	1.0	23.2	11.6	13.2

Como puede apreciarse, El Salvador, desde antes de iniciarse el Programa integracionista hasta el último año computado, es el país que más compra y vende a los otros del área, presentando una balanza comercial centroamericana favorable. Pero tales transacciones por él efectuadas han decrecido, en términos relativos. Guatemala ha tenido un notable aumento respecto a sus ventas, habiendo alcanzado el segundo lugar y en términos porcentuales las ha incrementado más de cinco veces. Respecto a sus compras a los demás países del área también ha experimentado un apreciable aumento, ocupando el tercer lugar, manteniéndose casi estable su participación porcentual en ellas. Honduras durante este lapso, aunque también ha experimentado un notable incremento en sus ventas y compras a los demás países de la región, en términos relativos han sufrido apreciable mengua ambas transacciones, especialmente aquéllas (14). Es del caso señalar que el comercio entre estos países —que han estado ligados por mayor tiempo mediante tratados bilaterales y después por el Tripartito— significa como el 70% de las transacciones que se verifican en el área.

Nicaragua —al igual que los demás países— ha experimentado altos incrementos absolutos en sus ventas, pero especialmente en sus compras, que se reflejan —desde luego— en su participación porcentual en ambas transacciones. Y Costa Rica presenta la característica de haber mantenido casi estable su participación porcentual en el comercio intracentroamericano, en cuanto a compras; pero en cambio ha incrementado notablemente dicha participación en cuanto a sus ventas, ubicándose del último lugar que ocupaba en 1950 al tercer puesto en 1966.

El incremento del comercio intrazonal se ha manifestado, especialmente, en lo que concierne a las Secciones 6 y 8 de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), ésto es, respectivamente, “Artículos manufacturados por material” (15) y “Artículos manufacturados diversos” (16) según puede apreciarse en el siguiente cuadro (17)

Año	Comercio Intracentroamericano Total *			Comercio Intracentroamericano * bajo Secciones 6 y 8		
	000 \$CA.	% aumento s/ año anterior	Cifras relativas (1960 = 100)	000 \$CA.	Cifras relativas (1960 = 100)	% s/ comercio total
1960 (R)	32 676	13.9	100	(E) 10 500	100	32.1
1961 (R)	36 806	12.6	113	12 462	119	33.9
1962 (R)	50 848	38.2	156	16 400	156	32.3
1963 (R)	72 098	41.8	221	25 176	240	34.9
1964	106 399	47.6	326	41 757	398	39.2
1965	135 978	27.8	416	60 967	581	44.8
1966	176 250	30.0	539	85 967	819	48.8

* Medido por las importaciones.

(R) Cifras revisadas.

(E) Cifra estimada.

(14) En virtud del principio de desarrollo económico equilibrado, el 23 de septiembre de 1966 se suscribió un Protocolo al Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial sobre Trato Preferencial a Honduras, instrumentos que están pendientes de entrar en vigor.

(15) Cueros y pieles preparadas, manufacturas de caucho, manufacturas de madera y de corcho excepto muebles; papel, cartón y sus manufacturas, hilazas y tejidos, algunas manufacturas metálicas, etc.

(16) Muebles y sus accesorios, artículos de viaje, artículos de vestuario, calzado, etc.

(17) Fuente: Cartas Informativas de SIECA Nos. 56 y 67.

Lo anterior refleja que se ha venido produciendo en el área, gracias a la expansión del mercado, la política arancelaria proteccionista para aquellos y otros rubros, la construcción de obras regionales de infraestructura y —en general— las demás medidas de desarrollo industrial, una creciente participación de las transacciones intrazonales en el sector manufacturero, que del 32.1% del comercio total intercentroamericano en 1960 ascendió a casi el 49% seis años después, lo que significa una apreciable substitución progresiva de importaciones de tales artículos.

Desde luego, como ocurre con países como los nuestros, la balanza comercial de Centroamérica ha venido arrojando saldos negativos en forma alarmante: En 1960 fue de \$CA 74 millones y el año 1966 llegó a casi \$CA 106 millones. Es evidente que debemos diversificar nuestras exportaciones así como encontrar nuevos mercados internacionales, sobre lo cual ha habido acuerdos —que empiezan a ponerse en práctica— en reuniones conjuntas de los Ministros de Economía y de Hacienda de los cinco países.

Claro está que no podemos industrializarnos ni alcanzar un alto desarrollo agrícola de la noche a la mañana. Pero mediante el Mercado Común, puede que lleguemos a estar en menos peor situación de dependencia económica que considerada cada parcela individualmente, siempre que —entre otros aspectos— se canalicen las inversiones extranjeras, tema éste que también ha ocupado a los órganos rectores de la Integración, pero sobre el cual aún no se ha puesto en vigor una política regional concreta.

No se ha hecho —pero lo haremos— un estudio cuantitativo y cualitativo de las empresas extranjeras ubicadas en el área que han desplazado a las propiamente centroamericanas, así como las de estas que han pasado a manos de aquéllas. De ahí que cuando hablamos de “substitución de importaciones” ha de entenderse —como se dice en Derecho— “con beneficio de inventario”, ya que artículos de consumo que anteriormente se importaban, ahora son producidos en la región por filiales o subsidiarias de las antes empresas exportadoras.

Con esta salvedad, Centroamérica constituye una de las Zonas más perfeccionadas de Libre Comercio en el mundo. Igual característica presenta en cuanto a equiparación arancelaria externa. Desde luego, los órganos de la Integración tienen plena conciencia que el libre intercambio no es suficiente para que se transformen nuestros sistemas productivos. “Quedó claro —dijo el Comité de Cooperación Económica en su IX Reunión— que dicha transformación no puede descansar solamente en la política arancelaria y el libre comercio intrarregional”, por lo que su atención se centró principalmente en los demás instrumentos e instituciones de promoción del desarrollo integrado.

Con los avances en estos otros campos —que se están realizando— y siempre que se efectúe pronto una transformación radical en los intercambios internacionales así como en el comportamiento de los grupos dirigentes de los países industrializados y de los nuestros, tal vez no resulten ciertas las palabras de Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo: “Lo que se dio en llamar, con grandes esperanzas, la

Década del Desarrollo, esta pareciéndonos de más en más como una de las tantas ilusiones que se disipan rápidamente”

Y continúa el Secretario General. “Se han tomado una serie de medidas, muchas de ellas muy bien inspiradas y parcialmente eficaces, pero ellas están lejos de responder a las exigencias de una realidad económica y social que es fundamentalmente distinta de la que tuvieron que enfrentar en su evolución capitalista los países que hoy exhiben un alto grado de progreso económico” (18).

Lo que Prebisch expresa respecto a los términos del intercambio mundial, consideramos que en gran medida es aplicable a nuestro movimiento integracionista. Ciertamente que las cifras contenidas en este trabajo indican un espectacular incremento del comercio intrazonal. Ciertamente que hay necesidad del ahorro para que las empresas puedan establecerse o ampliarse, lo que se traduce en mayores oportunidades de empleo, pero es cierto también que —con excepción de las pocas empresas acogidas al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración— no existe aún en materia industrial y agropecuaria una política en estas materias que pueda calificarse como Programa. Nos estamos moviendo aun sobre falacias de la economía liberal tradicional. Y mientras no exista un verdadero empuje político —que no corre a cargo sólo de los Gobiernos— para cambiar este sistema por otro que asigne mayor dirección estatal en la Economía, que tienda a no dilapidar nuestros escasos recursos bajo el término de “libre competencia” irrefrenada, con alta protección arancelaria y sin normas de calidad obligatorias a las empresas, y se establezca una política fiscal equitativa, el movimiento integracionista corre el peligro —que ya lo han visto, desde luego, los órganos regionales— de desnaturalizarse en sus finalidades verdaderas.

Comprendemos que no pueden los Gobiernos decir estas verdades, ni los órganos de la Integración. Es obligación de las Universidades hacerlo. No para detener ni menos frustrar este movimiento —el único digno, a nuestro juicio, de figurar en la historia contemporánea regional— sino para efectuar una verdadera labor de crítica, señalando sus aciertos y lo que consideramos sus errores. Tal vez lleguemos a tiempo.

A N E X O

SIECA/CE-XXVII/D. I. 2
Guatemala,
4 de junio de 1967, actualizado
al 30 de marzo 1968.

Lista de mercancías que quedan sujetas a regímenes de excepción al libre comercio, al iniciarse el sexto año de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, o sea a partir del 4 de junio de 1966.

(18) Declaración en la 93ª Sesión Plenaria de la Junta de Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra el 31 de Agosto de 1966.

I – GUATEMALA - EL SALVADOR

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Hanna de trigo	Sujeto indefinidamente al pago de los impuestos a la importación, en tanto no se haya suscrito un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción y abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación indefinidamente. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes del presente Tratado suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.
071-03-00	Extractos de café, esencias de café y preparados que contengan café (café soluble)	Cuota mínima de 14.000 kilogramos al año, sujeta a un impuesto de importación de Dls. 0.30 por K.B. indefinidamente. Los excedentes autorizados sobre dicha cuota pagarán el impuesto indicado anteriormente.
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	Tarifa preferencial del 50 por ciento de los gravámenes a la importación, indefinidamente.
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes indefinidamente.
263	Algodón	Control de exportación e importación, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos

512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	<p>tos a la importación vigente, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.</p> <p>El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.</p>
-----------	--	--

II – GUATEMALA - HONDURAS

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Harina de trigo	<p>Sujeto indefinidamente al pago de los impuestos a la importación en tanto no se haya suscrito un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción y abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio.</p>
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	<p>Cuota básica de 20.000 quintales anuales. Control de importación indefinidamente sobre los excedentes. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.</p>
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	<p>El intercambio estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.</p>
071-03-00	Extractos de café, esencias de café y preparados que contengan café (café soluble)	<p>Cuota mínima de 14.000 kilogramos al año, sujeta a un impuesto de importación de Dls. 0.30 por K.B. indefinidamente. Los excedentes autorizados sobre dicha cuota pagarán el impuesto indicado anteriormente.</p>

La Zona de Libre Comercio en Centroamérica

112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	El intercambio queda sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.

III – GUATEMALA - NICARAGUA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Harina de trigo	Sujeto indefinidamente al pago de los impuestos a la importación en tanto no se haya suscrito un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción y abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación indefinidamente. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.

112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	NOTA. Del 29-4-67 al 28-4-68 pagarán un 15% de los derechos uniformes y un 10% del 29-4-68 al 28-4-69 Libre comercio a partir del 29-4-69
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
122-01-00	Puros y cigarros	Libre comercio previa equiparación arancelaria total de estos productos y de sus materias primas.
122-02-00	Cigarrillos	NOTA. Libre comercio a partir del 29 de abril de 1969 Libre comercio previa equiparación arancelaria total de este producto y de sus materias primas.
263	Algodón	NOTA. Libre comercio a partir del 29-4-69 Control de importación, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, este o no desnaturalizado	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
629-01	Llantas y cámaras	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes a la importación. Libre comercio sujeto a un convenio especial.

IV – EL SALVADOR - HONDURAS

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Harina de trigo	Sujeto indefinidamente al pago de los impuestos a la importación en tanto no se

		haya suscrito un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción y abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Cuota básica de 80.000 quintales anuales. Control de importación indefinidamente sobre los excedentes. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio entre las Partes contratantes estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.
071-03-00	Extractos de café, esencias de café y preparados que contengan café (café soluble)	Cuota mínima de 14.000 kilogramos al año, sujeta a un impuesto de importación de Dis. 0.30 por K.B. indefinidamente. Los excedentes autorizados sobre dicha cuota pagarán el impuesto indicado anteriormente.
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	El intercambio queda sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio queda sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a

la importación, indefinidamente.

V – EL SALVADOR - NICARAGUA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Harna de trigo	Sujeto al pago de los impuestos a la importación. Libre comercio al equipararse los aforos sobre las materias primas.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación indefinidamente. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.
071-03-00	Extractos de café, esencias de café y preparados que contengan café (café soluble)	Tercer año, Dls. 0.50 por K.B. v 10 por ciento advalorem. Los impuestos aplicables al tercer año regirán indefinidamente.
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	NOTA. Del 29-4-67 al 28-4-68 pagan un 15% de los derechos uniformes y un 10% del 29-4-68 al 28-4-69 Libre comercio a partir del 29-4-69
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
263	Algodón	Control de importación, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, en tanto no se suscriba

La Zona de Libre Comercio en Centroamérica

512-02-00	Alcohol etílico, esté o no des-naturalizado	un convenio especial a fin de regularlo. El intercambio entre las Partes contratantes estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
629-01	Llantas y cámaras	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes a la importación. Libre comercio sujeto a un convenio especial.
641	Papel	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes a la importación. Libre comercio sujeto a un convenio especial. NOTA. El Convenio Especial fue suscrito el 12 de octubre de 1966, en vigor actualmente sólo entre Nicaragua y Guatemala.
665-01-00	Envases de vidrio	Preferencia del 20 por ciento sobre los gravámenes a la importación. Libre comercio sujeto a un protocolo especial. NOTA. El Convenio Especial fue suscrito el 12 de octubre de 1966, en vigor actualmente sólo entre Nicaragua y Guatemala.

VI – HONDURAS - NICARAGUA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
024	Queso y cuajada	Control de importación, indefinidamente.
046-01	Harina de trigo	Sujeto al pago de los impuestos a la importación. Libre comercio al equipararse los aforos sobre las materias primas y la harina de trigo.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Cuota básica de 7.500 quintales anuales. Control de

		importación indefinidamente sobre los excedentes. Dentro de un plazo de 3 años a partir de la fecha inicial de vigencia del presente Tratado, las Partes contratantes suscribirán un protocolo especial a fin de coordinar su política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto indefinidamente a los impuestos de importación y exportación vigentes.
071-03-00	Extractos de café, esencias de café y preparados que contengan café (café soluble)	Cuota anual de 4.000 kilogramos, sujeta a un impuesto a la importación de Dls. 0.30 por K.B. indefinidamente.
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto 112-04-02)	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
122-02-00	Cigarrillos	Libre comercio previa equiparación arancelaria total de este producto y de sus materias primas. NOTA. Libre comercio a partir del 29 de abril de 1969
313-	Productos derivados del petróleo	El intercambio quedará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	El intercambio estará sujeto al pago de los impuestos a la importación vigentes, indefinidamente.
629-01	Llantas y cámaras	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes a la importación.
641	Papel	Preferencia del 20 por cien-

665-01-00	Envases de vidrio	<p>to de los gravámenes a la importación. Libre comercio sujeto a un convenio especial.</p> <p>NOTA. El Convenio Especial fue suscrito el 12 de octubre de 1966, en vigor actualmente sólo entre Nicaragua y Guatemala.</p> <p>Preferencia del 20 por ciento sobre los gravámenes a la importación.</p> <p>Libre comercio sujeto a un protocolo especial.</p> <p>NOTA. El Convenio Especial fue suscrito el 12 de octubre de 1966, en vigor actualmente sólo entre Guatemala y Nicaragua.</p>
-----------	-------------------	---

VII -- GUATEMALA - COSTA RICA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01	Harina gruesa y fina, de trigo, escanda y comuña	<p>El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes de la importación vigentes, en tanto no se hayan equiparado los aforos del trigo y la harina de trigo y no se haya suscrito un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción y abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio.</p>
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	<p>Control de importación, indefinidamente.</p> <p>Dentro de un plazo no mayor de tres años a partir de la fecha inicial de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se negociará un protocolo especial a fin de coordinar la política de comercio exterior.</p>

071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación y exportación vigentes, indefinidamente.
112-02-00	Jugos de frutas fermentadas y vinos de frutas fortificados, elaborados a base de concen- trados o esencias, sean natu- rales o sintéticas	Control de importación, in- definidamente.
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas (excepto las subpartidas 112-04- 01 y 112-04-02)	El intercambio estará sujeto a una tarifa preferencial de Dls. 1.50 por K. B. y 10 por ciento ad-valorem, indefini- damente.
112-04-01	Extractos amargos aromáticos, líquidos, tales como el amargo de angostura, "bitters" y otros semejantes	El intercambio estará sujeto a una tarifa preferencial de Dls. 0.75 por K.B y 10 por ciento ad-valorem, indefini- damente.
112-04-02	Aguardiente de caña	Control de importación y exportación, indefinida- mente.
121-01-00	Tabaco en rama, incluso los desperdicios	Control de importación. Li- bre comercio cuando se sus- criba un convenio especial a fin de regular el intercam- bio, coordinar las políticas de producción, de precios y de abastecimiento y asegu- rar la más amplia libertad de comercio. Dicho conve- nio especial deberá suscri- birse a un plazo no mayor a dos años, a partir de la fecha de vigencia del pre- sente Protocolo, y deberá entrar en vigor en un plazo no mayor de un año a partir de la fecha de su suscrip- ción.
122-02-00	Cigarrillos	a) Cuota básica de importa- ción de 30 millones de cigarrillos anuales; b) Los excedentes sobre di- cha cuota pagarán una tarifa preferencial de Dls. 3.00 y 15 por ciento ad- valorem. Libre comercio

		al entrar en vigencia el convenio especial indicado para la subpartida 121-01-00.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación y exportación, indefinidamente.
921-09-02; y 921-09-03	Especies silvestres	Control de importación y exportación, indefinidamente.

VIII – EL SALVADOR - COSTA RICA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación, indefinidamente. Dentro de un plazo no mayor de tres años a partir de la fecha inicial de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se negociará un protocolo especial a fin de coordinar la política de comercio exterior.
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación y exportación vigentes, indefinidamente.
112-04-02	Aguardiente de caña	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.
121-01-00	Tabaco en rama, incluso los desperdicios	Control de importación. Libre comercio cuando se suscriba un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción, de precios y abastecimiento y asegurar la

122-02-00	Cigarrillos	más amplia libertad de comercio. Dicho convenio especial deberá suscribirse a un plazo no mayor a dos años a partir de la fecha de vigencia del presente Protocolo, y deberá entrar en vigor en un plazo no mayor de un año a partir de la fecha de su suscripción. El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación y exportación, indefinidamente.
653-09-02	Tejidos de yute henequén y otras fibras vegetales, n.e.p. con o sin mezcla de otras fibras textiles	Control de importación. Libre comercio al iniciarse el sexto año, previa equiparación de los aforos de las materias primas.
921-09-02; v 921-09-03	Especies silvestres	Control de importación y exportación, indefinidamente.

IX – HONDURAS - COSTA RICA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
046-01-01	Harina de trigo	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos del trigo.
048-03-00	Macarrones, spaguetti, tallarines, fideos finos y otras pastas alimenticias similares	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos del trigo y la harina de trigo.

048-04	Productos de panadería	<p>El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos del trigo y la harina.</p> <p>NOTA.</p> <p>El Consejo Ejecutivo aprobó, en su XV Reunión un tratamiento especial para las Galletas, así.</p> <p>1) Honduras aplicará la siguiente preferencia arancelaria: \$ 0.07 por K.B., 8% ad-valorem FOB y 12% recargo sobre tales derechos.</p> <p>2) Costa Rica aplicará la siguiente preferencia arancelaria: \$ 0.06 por K.B.</p>
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	<p>Cuota básica de importación de 7 500 quintales anuales. Control de importación indefinidamente, sobre los excedentes.</p> <p>Dentro de un plazo no mayor de tres años a partir de la fecha inicial de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se negociara un protocolo especial a fin de coordinar la política de comercio exterior.</p>
071-01 y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	<p>El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación y exportación vigentes, indefinidamente.</p>
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas	<p>El intercambio estará sueto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.</p>
121-01-00	Tabaco en rama, incluso los desperdicios	<p>Control de importacion, Libre comercio cuando se suscriba un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción, y de abaste-</p>

		cimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio. Dicho convenio especial deberá suscribirse a un plazo no mayor a dos años a partir de la fecha de vigencia del presente Protocolo, y deberá entrar en vigor en un plazo no mayor de un año a partir de la fecha de su suscripción.
122-02-00	Cigarrillos	Control de importación. Libre comercio al entrar en vigencia el convenio especial indicado para la sub-partida 121-01-00.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación y exportación, indefinidamente.
921-09-02; 921-09-03	Especies silvestres	Control de importación y exportación, indefinidamente.

X – NICARAGUA - COSTA RICA

Clasificación NAUCA	Descripción	Tratamiento otorgado
001-01-02	Ganado vacuno de raza ordinaria	Control de importación y exportación, indefinidamente.
046-01	Harina gruesa y fina, de trigo, escanda y comuña	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos del trigo y la harina de trigo.
048-03-00	Macarrones, spaghetti, tallarines, fideos finos y otras pastas alimenticias similares	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas.

048-04	Productos de panadería (excepto la subpartida 048-04-02)	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas.
048-04-02	Galletas de todas clases	Cuota básica de importación de 80.000 kilogramos anuales. Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas.
061	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación, indefinidamente. Dentro de un plazo no mayor de tres años a partir de la fecha inicial de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se negociará un protocolo especial a fin de coordinar la política de comercio exterior.
071-01, y 071-02-00	Café sin tostar y café tostado, en grano o molido	Control de importación y exportación indefinidamente.
112-04	Bebidas alcohólicas, destiladas (excepto ron y cremas)	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes, indefinidamente.
121-01-00	Tabaco en rama, incluso los desperdicios	Control de importación. Libre comercio cuando se suscriba un convenio especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de producción, de precios y de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio. Dicho convenio especial deberá suscribirse a un plazo no mayor de dos años a partir de la fecha de vigencia del presente Protocolo, y deberá entrar en vigor en un plazo no mayor de un año a partir de la fecha de su suscripción.
122-02-00	Cigarrillos	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes.

		Libre comercio al entrar en vigor el convenio especial indicado para la partida 121-01-00.
313	Productos derivados del petróleo	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes en tanto no se suscriba un convenio especial a fin de regularlo.
512-02-00	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación y exportación, indefinidamente.
629-01	Llantas y cámaras	Preferencias del 20 por ciento de los gravámenes a la importación vigentes a la fecha de firma del presente Protocolo.
641 (excepto la subpartida 641-02-03)	Papel	Libre comercio sujeto a un convenio especial. Preferencias del 20 por ciento de los gravámenes vigentes al momento de efectuarse la importación.
		Libre comercio sujeto a un convenio especial. NOTA. Fue suscrito el Convenio Especial el 12 de octubre de 1966, en vigor actualmente entre Guatemala y Nicaragua.
641-02-03	Papel para escribir, en rollos y en pliegos, no cortados a tamaño (incluso el papel para copias), sin rayar	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes a la importación vigentes a la fecha de la firma del presente Protocolo.
		Libre comercio sujeto al convenio especial indicado para el grupo 641.
642-02-01 *	Sobre en blanco, rayados, orlados o no, pero sin otras impresiones, en cajas, paquetes, blocks, etc.	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes.
		Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas.
642-02-02 *	Sobre con membretes u otros impresos, en cajas, paquetes, blocks, etc.	El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes.

642-03-00-01	Cuadernos y libros para contabilidad	Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas. El intercambio estará sujeto al pago de los gravámenes a la importación vigentes. Libre comercio al equipararse los aforos de las materias primas.
653-09-02	Tejidos de yute henequen y otras fibras vegetales, n.c.p. con o sin mezcla de otras fibras textiles	Control de importación, indefinidamente.
665-01-00	Envases de vidrio	Preferencia del 20 por ciento de los gravámenes vigentes al momento de efectuarse la importación. Libre comercio sujeto a un protocolo especial, en vigor solo entre Nicaragua y Guatemala.
899-02-00	Fósforos y cerillos, a granel o en empaques	Control de importación, indefinidamente.
921-09-02 y 921-09-03	Especies silvestres	Control de importación y exportación, indefinidamente.

* NOTA. a) Los sobres incluidos en esta subpartida, manufacturados con papeles clasificables en la subpartida 641-03-00, tienen libre comercio.
b) Los que se manufacturen con papeles clasificables en la subpartida 641-02-01, tendrán libre comercio a partir del 29 de abril de 1969.
c) Los que se manufacturen con papeles clasificables en la subpartida 641-02-03, tendrán libre comercio a partir del 4 de mayo de 1972.

La Mecánica de la Integración Económica como Medio Complementario de Desarrollo: Observaciones Críticas en Torno al Programa Centroamericano

— POR MARIO DALPONTE (*)

Cste ensayo de divulgación de nuestros problemas, traza el contexto lógico acerca de las perspectivas de la realidad regional y de la integración económica de Centroamérica. Por consiguiente, no expresa o refleja ideología política alguna. Lo he escrito a sabiendas de que mis observaciones —aunque incuestionables— me valdrán infundadamente el sólitico calificativo, a pesar de que el ojo analítico actúe siempre como orientador, no como “destructor”. No obstante, creo honrado y necesario ponderar arraigadas esperanzas y recalcar objetivamente una vez más que el desarrollo económico y social de cada pueblo no puede ser sino el fruto de su propio esfuerzo e inteligencia.

Deseo provocar debate y análisis de los problemas del desarrollo económico de Centroamérica y abrir una brecha hacia el estudio racional de estos problemas. Espero exhortar a mis colegas economistas, profesionales y estudiantes, a pensar y a producir un enfoque más fecundo de la integración económica de Centroamérica, que reoriente su política y establezca claramente su mecánica. Mi actitud crítica respecto a esta materia y al marco institucional del llamado Programa de Integración, es ya harto conocida por mis colegas. Vuelvo a concretar públicamente mis críticas puesto que las cosas están como antes o peor que antes.

El tiempo y sus hechos siguen acumulando plena evidencia de que las críticas que someto no son infundadas. Señalan además que no estamos caminando hacia la que quizás es nuestra única meta posible. Esto es en parte debido a la miopía o a la negligencia de los gobiernos, funcionarios, economistas e industriales de Centroamérica. Esa evidencia debería unirnos a todos los que aspiramos a reconstruir nuestra Centroamérica, reconociendo que es necesario concertar una acción más amplia y profunda sobre bases racionales. Sólo sé que el único objeto de la profesión económica en Centroamérica, y el principal deber de sus economistas, es planear y concretar su integración física, económica y política.

En la prensa se leen con frecuencia artículos escritos con absoluta buena fe, pero que sin ningún fundamento lógico, proclaman el llamado Programa de Integración Económica como la base para nuestra inmediata industrialización. Estos artículos fomentan ideas erróneas e ingenuamente engañan al público.

Como consecuencia de la desorientada pero intensa

(*) El autor del presente trabajo es Director Ejecutivo Alternativo del Banco Interamericano de Desarrollo.

publicidad que se ha dado a las instituciones y a los fáciles logros de la acción inicial del llamado Programa de Integración Económica —aún por emprenderse a fondo— se ha formado la creencia que dicho programa representa la panacea o paliativo que ha de subsanar nuestra pobreza. Muchos ciudadanos, y hasta funcionarios públicos, manifiestan esa extraviada convicción. Por ella crean un perjudicial estado psicológico que hace depender y esperar, con fundiendo las mentes y volviendo apáticas las voluntades, frente a la que debe ser una diaria lucha de superación. Este fenómeno cultural afecta negativamente nuestras virtudes naturales y debe ser atajado desde su incipencia, puesto que tiende a difundirse y a causar irremediabiles daños a la entera sociedad centroamericana, cuyo progreso no puede concebirse sin introducir cambios radicales en el medio socio-económico, en la organización de su economía y en las actitudes humanas.

Es menester hacer notar enfáticamente que los gobiernos deponen también esperanzas ilusorias en el llamado Programa de Integración Económica “per se” como base para la industrialización y el desarrollo económico de sus respectivos países. No se percatan de la mecánica y de los elementos que son necesarios para efectuar un proceso general de integración y crecimiento económico, que conduzca a la formación de mercados de dimensiones suficientes para hacer viable un proceso específico de industrialización como parte de un proceso general. Lo que es aún más, no adoptan dentro de sus respectivas fronteras una política económica que persiga la integración como medio de desarrollo.

Claro que esto puede esperarse frente a la inexistencia de un verdadero tratado sobre integración y desarrollo económico de líneas claramente concebidas. El llamado Tratado General de Integración Económica Centroamericana, se limita a ser por el momento un tratado multilateral de libre comercio. Dicho Tratado enuncia la aspiración de formar una unión aduanera, pero no contiene ninguna disposición sobre integración económica, excepto la referente al Régimen de Industrias de Integración, el cual constituye sólo un marco legal de operación.

La muy fácil y fructuosa fase inicial está tocando su fin. El volumen del intercambio propenderá a estancarse en un futuro cercano, debido a la precaria situación de los balances de pagos, y a la manifiesta tendencia hacia la autosuficiencia en cada país, haciendo caso omiso de las ventajas de una mayor especialización. La presente duplicación de inversiones en los mismos renglones afectará incuestionablemente al comercio intra-regional y anulará en parte las ventajas del establecimiento del mercado común. De esa manera cada país tenderá a sustituir las importaciones procedentes de la región en mayor proporción que las importaciones procedentes del exterior. Además, para que las cifras del comercio intra-regional sean económicamente representativas, es necesario deducirles el valor de los insumos importados de afuera de la región. En 1966 el valor del comercio intra-regional ascendió a 176 millones de dólares. Esto equivale apenas alrededor del 5% del producto bruto de Centroamérica, sin deducir los insumos importados. Por grande que haya sido la tasa de expansión, ésta es una cifra aún significativamente baja. Ha llegado pues el momento de preocuparse seriamente del inmediato futuro de nuestra integración económica y de evitar ulterior acumulación de desventajas y obstáculos a nuestro desarrollo económico.

Para tener conceptos lógicos es preciso ver la realidad económica con sentido analítico. Esta es la razón que anima y justifica mi crítica.

Antes de entrar en materia, quiero hacer notar que en la concepción de los convenios centroamericanos ha prevalecido una aberrada "forma mentis" jurídica. El análisis económico de las tendencias de la realidad centroamericana y de la mecánica del desarrollo integrado de Centroamérica, ha sido objeto de muy poca atención. Esta es la causa de la inexistencia de una estrategia y de una política para la integración y la defensa económica de Centroamérica. Se han celebrado convenios, como el de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que no constituyen instrumentos de una estrategia y de una política para un proceso general de desarrollo e integración económica con objetivos concretamente definidos. Es tiempo de poner fin a este afán de proponer tratados de reducido objeto, sin tener una estrategia general y objetivos precisos. En esta oportunidad me limitaré a plantear un análisis cualitativo general en forma suficientemente llana para que pueda ser comprendido también por los que no tienen la desventura de ser economistas. Reduciré pues a la mayor sencillez los lineamientos de la mecánica de la integración económica centroamericana.

Adam Smith desarrolló el principio de especialización y división del trabajo. Lo aplicó además a su teoría del comercio exterior, que más tarde fue completada por David Ricardo con la doctrina de Costos o Ventajas Comparativas y por J. S. Mill con la Ley de Demanda Recíproca. Smith mismo, nos hizo notar que la especialización y sus beneficios, están limitados por la dimensión del mercado interno. La solución era el comercio exterior. En nuestros días, también la dimensión del mercado exterior limita los beneficios de ciertos tipos de especialización que son tradicionales para los pobres. Sin embargo, la organización de la producción en forma especializada, como medio para lograr eficiencia e intercambio, constituye el primer principio fundamental del desarrollo económico, sea nacional, regional o internacional.

El principio de especialización y división del trabajo debe pues ser inteligentemente interpretado de acuerdo con el presente histórico y con nuestras características económicas y sociales. Visto con sentido amplio y en términos de diferentes grados —tal principio— no sugiere necesariamente una organización estática de la producción. Tampoco sugiere la producción de un solo producto en cada país o en cada explotación agrícola o industrial. Se limita a sugerir que para obtener el producto máximo posible es necesario operar en función de una organización económica racional, concebida "ad hoc", para lograr objetivos definidos de producción, intercambio y eficiencia.

En Europa, la integración económica tiene por objeto la modificación de una estructura de producción para hacerla más sólida, productiva y competitiva a través del máximo posible de especialización de las actividades económicas. Su medio fundamental es el Mercado Común que ha establecido el libre movimiento de productos y de factores de la producción, reduciendo así considerablemente las limitaciones que impone a la organización más especializada de la producción, la relativa estrechez de los mercados nacionales de los países miembros de la Comunidad Económica Europea. El consecuente

aumento de la productividad que se genera, permite pagar más altos salarios, ensanchar el consumo y consecuentemente las dimensiones del Mercado Europeo. Este a su vez permite mayor especialización y ésta mayor productividad, iniciando así otra vuelta hacia arriba. Como resultado de la mayor especialización y eficiencia de la producción, el intercambio ofrece al consumidor una mayor diversificación de productos, a precios competitivos, y una más amplia gama para escoger. Este es el contexto lógico, aún no operante en todo su ámbito, debido a razones políticas y a la deficiente organización financiera.

En Centroamérica, la integración económica debería tener por objeto la formación de una estructura regional de producción —que es aún posible— para reducir la ineficiencia de las economías nacionales, alcanzando el grado máximo de especialización de la producción que permitan la dimensión del mercado regional y la mejor combinación del acervo de recursos naturales, humanos y de capital.

Es pues claro, que el Mercado Regional no constituye un fin “per se”, sino un medio hacia el logro de los beneficios que se derivan de la organización de la producción en función de una mayor especialización y de una mejor combinación de los recursos, dada las proporciones del acervo de éstos. Vistas así las cosas, no existe en Centroamérica un Programa de Integración Económica propiamente dicho.

Hasta el presente, el movimiento centroamericano de integración se ha limitado a la formación progresiva de un Mercado Común para productos, especialmente para productos industriales. Ninguna disposición ha sido adoptada respecto a la reforma del medio socio-económico y al empleo racional del acervo de recursos, donde reside el verdadero proceso de integración económica necesario para lograr un mayor desarrollo. El presente movimiento integracionista centroamericano centra su actividad en el desarrollo industrial como objetivo fundamental. Dada esta actitud de los gobiernos y de los industriales, parece que se quiere impulsar el desarrollo económico de la región por medio del desarrollo del sector industrial exclusivamente.

Este es un grave error. La amplitud del Mercado Centroamericano es aún demasiado pequeña con relación a la rigidez dimensional de la tecnología moderna. La producción especializada de alta eficiencia se opera en gran número de industrias en cantidades tan grandes que resulta antieconómica para los mercados pequeños. Sin embargo, se ha tendido a exagerar sobre las economías de escala de producción y la tecnología industrial está virando hacia la concepción y diseño de procesos para plantas más pequeñas de igual o mejor eficiencia que las de antaño. Pero aún así nuestro Mercado Regional es siempre pequeño. Los estudios de diferentes ramas industriales lo demuestran. Para aprovechar las pocas oportunidades que se presentan, en algunos casos, se tiene que recurrir a la formación de indeseables monopolios.

El orden de magnitud del crecimiento económico obtenible aprovechando en los próximos años todas las oportunidades industriales posibles, es bastante pequeño en el caso de Centroamérica. Aunque se dispusiera de cuantiosas cantidades de capital para el desarrollo industrial, no sería posible que el desarrollo económico de la región pudiera ser impulsado por un serio

proceso de industrialización. Digo un serio proceso de industrialización. Esto significa cientos de plantas industriales capaces de absorber nuestro desempleo y de elevar considerablemente nuestro presente nivel de ingreso. Dadas las condiciones presentes de la economía centroamericana, creo imposible que un grado sustancial de desarrollo económico pueda ser efectuado en un futuro cercano a través de un proceso de industrialización.

Frente a las fuertes limitaciones para el desarrollo industrial, el valor práctico de un Mercado Común para productos industriales se reduce extremadamente. Su valor práctico futuro está determinado por el significado económico de las necesidades más urgentes de un proceso general de integración y desarrollo. No pretendo afirmar que sea inútil. No obstante, quiero señalar que dentro de la realidad económica debemos de dar a cada actividad el valor y el énfasis que dicte el análisis económico de los hechos, no los que dicten opiniones infundadas.

Ligado a esta propensión exclusiva en favor del desarrollo industrial como único y autónomo medio de desarrollo económico, quiero además señalar lo absurdo que es el concepto de desarrollo equilibrado que se ha adoptado convencionalmente en el seno del Consejo Económico Centroamericano y de los mismos organismos de integración. Es una prueba más del desconocimiento de teoría y de análisis del desarrollo económico con que se piensa acerca de los problemas de la integración económica y se conducen sus asuntos.

El concepto de desarrollo equilibrado ("balanced growth") fue planteado por uno de mis maestros, el fallecido profesor Ragnar Nurkse, para significar la expansión simultánea de actividades económicas interdependientes por sus relaciones de insumo-producto y de generación recíproca de ingresos. Esta es una teoría que ha sido denominada "la teoría del mutuo apoyo de las actividades económicas" o "del crecimiento hacia dentro" Es algo muy distinto de la interpretación de desarrollo equilibrado adoptada por los organismos de integración. Según ésta, el desarrollo industrial debe de llevarse a cabo en forma que las plantas industriales se distribuyan equitativamente entre los países de la región. O sea que desarrollo equilibrado se traduce en un reparto aritmético de las plantas industriales. Este desequilibrado concepto de desarrollo equilibrado, encierra un desprecio por la agricultura como fuente de desarrollo, como si la industrialización fuera la única fuente de riqueza. Nada está más lejos de la realidad económica, puesto que este concepto de desarrollo equilibrado no hace más que inhibir el desarrollo económico de unos y otros. Nadie puede derivar ninguna ventaja del estancamiento de su vecino. Por lo contrario. Esto ya nos lo demostró Joan Robinson ("beggar my neighbor policy"). Lo que cada país debería perseguir es que su nivel de ingreso aumente a la par del de los demás. Sea esto posible a través de un esfuerzo principalmente agrícola o industrial, poco importa. Si se quiere ser inteligentemente egoístas, aun en detrimento de los demás, cada país debería más bien poner atención en cuánto vende y cuánto compra dentro de la región y en el superávit o déficit a mediano plazo de su balance comercial respecto a los demás países centroamericanos.

Siempre que se disponga de fuertes aportes de capital, la teoría del "crecimiento industrial hacia dentro", tiene cierta validez en las naciones o comu-

nidades bastante grandes, en donde las industrias básicas de bienes de capital son más viables y es además posible orientar el desarrollo industrial más hacia la industria pesada que hacia las industrias de consumo menos necesarias. Sin embargo, Centroamérica tiene forzosamente que enfrentar las consecuencias de su presente tamaño económico.

Hasta aquí he tratado de demostrar que cierto desarrollo industrial puede efectuarse festinadamente al principio en términos de amplios privilegios fiscales, préstamos, alta protección arancelaria y altos precios. En breve, el fomento de la ineficiencia conducirá a la auto-estrangulación de la economía, puesto que los altos precios y las bajas calidades reducirán el poder adquisitivo y por ende las dimensiones del mercado. Sin embargo, quiero advertir que no soy un opositor del desarrollo industrial. Creo que podemos aprovechar ventajosamente las oportunidades que se presentan, si lo hacemos racionalmente, dentro de un sistema general de desarrollo que tome debida cuenta de los requerimientos tecnológicos y económicos de un serio proceso de industrialización.

- II -

Pero si nuestro desarrollo industrial es por ahora difícil o imposible de concretar en forma suficiente para elevar sustancialmente el producto territorial, ¿cuál es la posible solución para ensanchar progresivamente el mercado para productos industriales y cuál es la mecánica que debería seguir el proceso de desarrollo e integración económica de Centroamérica?

Un proceso de crecimiento económico no puede basarse en el desarrollo de un solo sector, mucho menos un proceso de integración económica. Desde hace más de una década, se ha logrado filtrar en la mente de los políticos y de algunos economistas, la idea de industrializar a sus países festinadamente y a cualquier costo. Esta absurda idea es absolutamente falta de criterio económico. Aún más, sospecho que muchos no se han percatado de que la integración económica de Centroamérica, inicialmente sólo puede ser concebida como un medio complementario de desarrollo para aprovechar ordenadamente las oportunidades de producción e intercambio que surjan de la existencia de un volumen adecuado de actividad económica en los países miembros del Mercado Común.

El libre intercambio de bienes y servicios constituye una de las condiciones indispensables para operar el proceso de integración económica de la región. Como medio complementario de desarrollo, la integración económica presupone necesariamente la remoción gradual del estancamiento interno de todos o de buena parte de los países miembros. Se establecerá así la otra condición indispensable, puesto que paralelamente al crecimiento autónomo de cada uno de ellos, surgirán más amplias oportunidades de desarrollo e intercambio, haciendo viable la iniciación de un efectivo proceso de integración económica y de crecimiento conjunto. El esfuerzo interno de los países será entonces aprovechado en todo su alcance: la actividad inicial y la consecuente, continuarán a inducir en forma interdependiente nuevas expansiones y cambios estructurales, fortaleciendo paso a paso la tendencia hacia el desarrollo

integrado y hacia el crecimiento sostenido de la región. Es así que la integración económica se convertirá cada vez más en un medio complementario de desarrollo de mayor envergadura hasta adquirir la calidad de medio principal.

En síntesis, la mecánica del desarrollo de Centroamérica por medio de la integración económica, como todo sistema, necesita de una fuerza de impulso inicial suficiente para vencer a las fuerzas de inercia y generar el movimiento. Ese impulso inicial puede ser dado sólo por el desarrollo autónomo y ordenado de cada país o de buena parte de ellos, hasta lograr el volumen de actividad económica necesario para imprimir dimensiones adecuadas al Mercado Común y facilitar la industrialización.

El mayor o menor grado relativo de estancamiento del agro de los países centroamericanos, les impide lograr el volumen individual de actividad económica necesario para establecer la coyuntura en cuestión. Esta es la razón principal de la reducida efectividad del Programa de Integración Económica y de la lentitud del desarrollo económico centroamericano en general. Para ser eficaz, la política integracionista debe acometer a fondo los problemas del desarrollo económico y social de Centroamérica, sin continuar a detenerse en detalles insignificantes. De lo contrario, no es sensato esperar de ella algo trascendental.

Es pues obvio que los países centroamericanos deben de desarrollarse así mismos más rápidamente, haciendo un supremo esfuerzo para lograr el volumen de actividad económica necesario y poder así coadyuvar y sostener complementariamente su crecimiento por medio de la integración económica: la viabilidad del proceso de integración económica depende del sentido racional de organización de la producción y de las dimensiones comerciales que el propio esfuerzo de los países imprima a la región y a su Mercado Común.

Puesto que sin el supremo esfuerzo individual de los países para resolver sus problemas internos, no puede realizarse un efectivo proceso de integración económica y de crecimiento conjunto de la región, no es sensato pensar que la sola buena voluntad hacia la integración económica ofrezca posibilidades de salvación para Centroamérica en general. De incuestionable lógica es por consiguiente que por lo menos en la fase inicial del proceso de desarrollo e integración económica, debemos tener predominantemente una expansión agrícola y de la infraestructura, como medio para aumentar el producto territorial y la dimensión de nuestros mercados y además facilitar el acceso a éstos. Simultáneamente se predispone así el terreno para un serio proceso de industrialización.

Esto exige una reorganización de la producción y del trabajo dentro de líneas regionales. No implica necesariamente un transferimiento de la mano de obra desplazada hacia el sector industrial, sino simplemente un transferimiento al sector de la infraestructura dentro del mismo campo rural. El objetivo a perseguir es principalmente la obtención progresiva de un "surplus de alimentos", pero la expansión agrícola debe también perseguir la diversificación y el aumento de las exportaciones, así como la producción de las materias primas necesarias para las industrias fundamentales de consumo

HEMEROTECA
Biblioteca Fac. Ciencias Económicas
Universidad de El Salvador.

El "surplus de alimentos" en el que con tanto énfasis insiste el economista marxista inglés Maurice Dobb, representa la llave maestra de la mecánica inicial del desarrollo económico planificado. Este "surplus de alimentos", respecto a las necesidades de la población empleada en las ocupaciones existentes, debe ser complementado por otros bienes fundamentales y está destinado a proveer el consumo necesario a la fuerza de trabajo que progresivamente será empleada en la continuación de la construcción de la infraestructura general y agrícola. Constituye así una fuerte dosis de ahorro ya canalizada hacia inversiones de infraestructura, en cuya composición de costos, figuran un fuerte porcentaje de salarios para mano de obra no especializada.

Para obtener ese "surplus de alimentos" es necesario aumentar la productividad agrícola. En el caso de Centroamérica, la presión de la población sobre los recursos naturales no constituye un obstáculo para este fin. Sin embargo, es necesario efectuar una redistribución de la población y una reforma de la producción agrícola, reduciendo progresivamente el desempleo y el sub-empleo, estacional o permanente, y aumentando "pari pasu" la productividad de la economía regional. De esta manera no sólo se ensancha la dimensión del mercado regional, sino que se hace posible que la mano de obra desplazada pueda ser utilizada en obras de infraestructura. Se requiere la libre movilidad de factores y una secuencia lógica y armónica de las actividades durante el curso del año agrícola. Es claro que nada es posible sin la cooperación mutua de los países y su convicción de emprender un verdadero proceso de integración económica.

La tradicional similitud básica de la explotación de los recursos naturales de los países centroamericanos, fundamenta aún más la tesis del esfuerzo inicial hacia la reforma agrícola. De la reorganización especializada de la producción agrícola se derivará progresivamente un aumento sustancial de la productividad, del nivel de salarios y del volumen del intercambio de productos agrícolas e industriales. La oferta conjunta planificada, irá creando su propia demanda al proveer una buena parte de los medios para llevar a cabo la reforma y la expansión infraestructural. Este movimiento, generará a su vez nuevas oportunidades para las inversiones industriales, las cuales mejorarán nuevamente el nivel de la productividad, de los salarios y del consumo, iniciando otra vuelta hacia una mayor especialización y eficiencia de la producción.

Desde luego, el desarrollo del sector industrial es más complejo, difícil y oneroso, pero será cuanto más difícil y oneroso, si no desarrollamos adecuadamente el sector agrícola que es donde se encuentra la masa de nuestra población, cuya pobreza impide la industrialización y el desarrollo de una economía moderna. Entre más pequeña sea la dimensión del Mercado Común, más indispensable se hace el crecimiento balanceado y sistemático de todos los sectores de la actividad económica.

— III —

La precaria situación de los balances de pagos internacionales de los países de Centroamérica, se manifiesta como un alarme significando un llama-

mento a la acción. Hasta no romper definitivamente el estancamiento interno, los déficits tenderán a perdurar real o virtualmente. Su persistencia connotará la terminación de una época de la historia económica de Centroamérica y la trabajosa transición hacia una economía moderna. No nos será más dable fallar y postergar. Tendremos que marchar a remolque forzado de la rápida evolución del mundo, procurando precaver sensatamente el futuro del que apenas ahora pensamos desordenadamente ante amenazas concretas. Aún respecto a nuestra preocupación por el movimiento integracionista a norte y a sur de Centroamérica, la más provechosa estrategia política es acelerar nuestro desarrollo y consolidar efectivamente nuestra propia integración económica.

Comenzamos ahora a pagar las consecuencias de la miopía y de la negligencia de nuestros gobernantes, funcionarios y empresarios. Nuestra acción debe forzosamente concentrarse ahora en la defensa económica de Centroamérica, la cual hace necesaria la adopción de una política económica común para este efecto. Esto no significa que debamos mantenernos en una actitud defensiva. Es menester precaver desde ahora un futuro peor pasando de inmediato a la acción iniciando un proceso de reforma del agro centroamericano que envuelva la integración del acervo de recursos y conduzca a una mayor eficiencia de la producción mediante una mayor especialización y modernización de la agricultura y de la industria.

Como primer paso juzgo indispensable la institución del Consejo Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica con la función específica de concebir y acordar el proceso de desarrollo e integración económica de Centroamérica y la reforma del medio socio-económico. Su primer cometido debería ser el estudio de dicho proceso que necesariamente debería de culminar en la formulación de un verdadero tratado centroamericano de desarrollo e integración económica.

Ese Consejo debería tener la misma autoridad y aún mayores atribuciones que el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea. Como en éste, participarían en sus sesiones alternativamente los ministros de agricultura, economía, hacienda, comunicaciones o salubridad, según las materias a tratar. A las sesiones plenarias deberían concurrir todos los miembros de los Consejos Nacionales de Planificación Económica y extraordinariamente los Jefes de Estado. Las funciones ejecutivas deberán estar a cargo de una Comisión Ejecutiva Permanente, con autoridad regional, e integrada por cinco economistas electos por cinco años por el plenario del Consejo Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica. Al igual que la Comisión Ejecutiva Europea, esta Comisión podrá someter sus propias iniciativas al Consejo en las sesiones ordinarias.

Paralelamente debería constituirse una Comisión Parlamentaria Centroamericana de Desarrollo e Integración Económica, integrada por los presidentes de las comisiones pertinentes de los congresos o asambleas nacionales, cuya función sería llevar y defender la legislación concerniente ante los respectivos poderes legislativos de cada uno de sus países.

La experiencia ha demostrado ya a suficiencia que es necesario proceder a un cambio de la estructura de gobierno de los organismos de integración

económica y de su "modus operandi" Esto es lo pertinente para vencer la resistencia interna a la reforma del medio socio-económico y para desterrar del seno de la política integracionista a los intereses creados que se aventajan de la ineficiencia. La decisión de cinco gobiernos y de cinco poderes legislativos adquiere una fuerza irreversible. Esta estrategia haría uso del que quizás es el más grande valor del movimiento integracionista: su valor político.

Para proceder racionalmente, parece indicado formular antes un tratado centroamericano de desarrollo e integración económica de líneas generales, pero que ordene la celebración de convenios específicos para el desarrollo e integración de los diferentes sectores de la actividad económica, señalando los plazos para ello. En esos convenios específicos se estipularían las políticas a seguir a fin de alcanzar los objetivos propuestos para el desarrollo e integración agrícola, industrial, comercial y financiera.

Esta proposición podrá aparecer hoy ingenua y hasta soñadora. Estoy seguro que el tiempo demostrará su sensatez y la necesidad incuestionable de adoptar una solución semejante, aunque inicialmente no fuera suscrita por todos los Estados Centroamericanos.

El éxito de nuestra revolución económica depende de la inteligencia de su planificación en términos de objetivos, de movilización de recursos internos y externos, y de la explotación racional de las oportunidades que presenten los mercados extranjeros y el mercado común centroamericano. El ideal político es que esta tarea sea emprendida simultáneamente por nuestros cinco países en función de cuerpos técnicos y de organismos comunes. Romper el estancamiento del agro centroamericano requeriría así menor esfuerzo, tiempo y capital. ¿Podremos dar al mundo un verdadero ejemplo de sensatez hallando el camino de nuestra superación económica y social?

Washington, D C., 17 de mayo de 1968.

*La Economía Salvadoreña
a la Luz de la
Economía Centroamericana**



Por Lic. RAFAEL GLOWER VALDIVIESO.

A principios de agosto del año próximo pasado, el ciudadano Presidente de la República dio a conocer al país, con la más absoluta franqueza, la situación económica en que nos encontrábamos al iniciarse el actual período gubernamental. Quedó establecido entonces que atravesábamos por una etapa de disminución del ritmo de la actividad económica, ya que la tasa de crecimiento del producto territorial bruto, que en 1964 fue de un 10.3%, había descendido en 1966 a un 6.2%, estimándose que en el 67 sería únicamente de un 4.7%.

Tal situación se debía, principalmente, al deterioro, en el mercado internacional, de los precios de nuestros principales productos de exportación. Los ingresos derivados de la exportación de café disminuyeron en doce millones de colones y los derivados de la exportación de algodón en 34 millones. El nivel de la inversión privada, naturalmente, disminuyó en más de veinticinco millones de colones, y los ingresos fiscales se estancaban o disminuían.

Las importaciones, en cambio, aumentaron sensiblemente de 1964 a 1967, siendo afectada su composición por una mayor cantidad de artículos suntuarios y no esenciales que, por ciertos desajustes arancelarios, compiten con productos elaborados en la región y drenan nuestras reservas de divisas.

En cada uno de los dos rubros de exportación mencionados el panorama era, a mediados de 1967, el siguiente:

Nuestro país contaba con una cuota básica de exportación de café de 1.429 500 sacos, la cual era evidentemente diminuta e implicaba para El Salvador un grave sacrificio y una carga injusta.

* Exposición del autor, en su calidad de Ministro de Economía de El Salvador con motivo de la inauguración de la 2ª Reunión Conjunta del Consejo Económico Centroamericano y Consejo Monetario Centroamericano. Abril, 1968.

En el año 1966/67, nuestra cuota de exportación fue reducida por el mecanismo de selectividad a poco menos de 1 318.000 sacos, llegando la acumulación de excedentes a casi un millón de sacos.

* * *

El algodón ha sido uno de los productos agrícolas tradicionales de nuestro país y su elaboración y exportación reviste una gran importancia, tanto económica como social. En 1964, el valor bruto del algodón producido ascendió a 105.8 millones de colones. A partir de la cosecha 1965/66, la producción algodонера disminuyó bruscamente, debido a la conjunción de diversos factores. De más de 174.000 manzanas de siembra autorizadas en la cosecha 64/65, el área de siembra se redujo en 1966/67 a un poco más de 60.000 manzanas. Esta drástica reducción de la siembra de algodón repercute dramáticamente en toda la economía nacional, ya que la señalada merma del manzanaje sembrado determina una reducción de cinco millones de jornales-hombre en los ingresos del sector campesino.

Estas circunstancias provocaron, naturalmente, un deterioro de nuestra balanza de pagos, cuyo déficit en cuenta corriente se elevó de 13.9 millones de pesos centroamericanos en 1965, a 41.2 millones en 1966.

Frente a semejante situación y convencido de la necesidad de superar a corto plazo los problemas que ocasionaba este cuadro tan desfavorable, el Gobierno de la República se dispuso a tomar medidas en los aspectos económico, social, fiscal, monetario y crediticio, dentro de un programa de acción inmediata, a fin de lograr, en el menor tiempo posible, la recuperación económica de la Nación. Se informó al país, sin ocultar detalle alguno, de la peligrosa realidad a que nos enfrentábamos y el ciudadano Presidente de la República pidió la colaboración de todas las fuerzas vivas —industriales, agricultores, comerciantes, obreros, sector público y pueblo en general— para que, aunando esfuerzos y mediante un sacrificio conjunto, impulsáramos el desarrollo armónico e integral de nuestra Patria y superásemos la tendencia económica que nos encaminaba al desastre.

Por cuanto hace a los dos rubros básicos de nuestra economía, café y algodón, el Gobierno de la República movilizó todos los recursos a su alcance. En lo interno, se trató de aliviar la situación de los productores mediante la concesión de créditos adecuados a sus necesidades, la compra provisional de las cuotas de retención de café y otras medidas de carácter administrativo.

En relación con el café, nuestro Gobierno buscó la apertura de nuevos mercados y un aumento adecuado de la cuota de exportación a los mercados tradicionales.

A mediados de 1967, se iniciaron en Londres los debates para la redacción de un nuevo Convenio. Los delegados salvadoreños ante el Consejo de la Organización Internacional del Café celebraron simultáneamente negociaciones respecto al cupo de exportación para el presente año cafetalero, la revisión de nuestra cuota básica y el alcance de las medidas impuestas por excesos de exportación. Intervinieron igualmente en los debates sobre el nuevo texto del Convenio, sosteniendo nuestros puntos de vista y defendiendo nuestros vitales intereses.

El resultado de tales gestiones ha sido el siguiente: hemos obtenido, para el año 1967/68, un cupo de exportación de 1.633.175 sacos, el cual es superior en 315.230 sacos a la cuota del año pasado. Nuestra delegación obtuvo igualmente la reducción de la multa que se nos había impuesto a 100.000 sacos, pagaderos a razón de 6.616 sacos trimestrales. Después de arduas y complicadas negociaciones, se aprobaron las cuotas básicas para el nuevo Convenio, correspondiéndole a El Salvador 1.900.000 sacos dentro de un total de 55.000.000. En esta forma, nuestra participación en el mercado cafetero subió del 3.07% a 3.45%. Como es del conocimiento de todos, pronto se suscribirá un nuevo Convenio Internacional del Café. Nuestro país tendrá que cumplir las disposiciones del mismo, a pesar de que la nueva cuota básica que se nos ha señalado, no obstante que mejora nuestras anteriores condiciones, aún no satisface nuestra justa demanda de un aumento equitativo. La cosecha recién pasada fue excepcional en nuestro país, arrojando una producción exportable de 2.413.000 sacos, lo cual nos ha colocado en la necesidad de solicitar una exoneración de 350.000 sacos que, agregados a las ventas realizadas en mercados nuevos, nos permitirá fijar una cuota de sacrificio soportable.

Por cuanto al algodón se refiere, se han tomado las siguientes medidas:

Establecer precios de garantía para el productor;

Financiar la pre-exportación;

Ampliar el crédito de avío a ₡ 19 50 por quintal en rama;

Establecimiento de una línea de crédito para convertir los saldos en mora en crédito hasta de cinco años;

Créditos a los pequeños agricultores a través de la Administración de Bienestar Campesino y de la Federación de Cajas de Crédito;

Colaboración del Ministerio de Agricultura para una efectiva y oportuna asistencia técnica.

Para el año 1968/69, se prevé la siembra de 100.000 manzanas de algodón, estimándose la probable cosecha en 3.300.000 quintales, lo cual significa un aumento del 57% sobre la producción del año anterior.

Todas estas medidas, aunadas al esfuerzo y al espíritu de empresa de los agricultores salvadoreños, darán indudablemente los resultados apetecidos y lograrán superar las condiciones adversas en esta rama de la producción. La situación internacional va mejorando por cuanto se refiere al algodón y es satisfactorio consignar que la industria nacional ha aumentado apreciablemente su consumo.

Por su parte, el Banco Central de Reserva, a fin de disminuir la presión adversa y reorientar la utilización de los recursos bancarios hacia los sectores que promueven el desarrollo económico del país, implantó, en septiembre de 1967, las siguientes medidas:

Elevar gradualmente el encaje de los Bancos del 20% al 30%;

Aumentar los topes de redescuento;

Reducir gradualmente del 40% al 30% el tope destinado a financiar la importación de bienes y servicios no esenciales y ampliar, del 60% al 70%, el tope de la cartera de crédito destinado a financiar actividades de desarrollo económico;

Disminuir la cantidad de dólares autorizada para viajes al exterior, y

Establecer un nuevo régimen de importaciones, concediendo tratamiento preferencial a los pedidos de maquinaria, equipos y elementos necesarios para la producción agropecuaria e industrial.

Estas medidas afectaron inmediatamente la liquidez de los bancos, el comportamiento del crédito y de las reservas internacionales netas, lográndose en gran medida los objetivos perseguidos.

* * *

A pesar de todo lo anterior, estamos todavía lejos de haber resuelto los críticos problemas que enfrentamos en el terreno fiscal y de nuestras transacciones económicas con el exterior. Además de los logros ya alcanzados, y que acabo de describir en apretada síntesis, las medidas que estamos adoptando permitirá, en 1968, aumentar el crecimiento de nuestras exportaciones hasta un 6 por ciento y reducir el de las importaciones a menos del 3 por ciento. Pero aún así, el déficit en cuenta corriente de nuestra balanza de pagos todavía llegará a cerca de 22 millones de pesos centroamericanos.

Resulta imperativo, pues, que intensifiquemos nuestros esfuerzos, si en el futuro inmediato vamos a lograr un equilibrio más razonable en la balanza de pagos, y si queremos aliviar la difícil situación fiscal porque atraviesa nuestro sector público. Es éste, precisamente, el propósito con que de nuevo se reúnen, en esta ocasión, el Consejo Económico y el Consejo Monetario Centroamericanos.

La experiencia de los últimos años ha dejado muy claro que las medidas que adopte cada país aisladamente resultan insuficientes para resolver por completo los problemas que afrontamos en los dos campos mencionados, y ha puesto de relieve la urgente necesidad de llevar a la práctica una acción coordinada y de conjunto de nuestros cinco países. Dos hechos fundamentales determinan esta necesidad.

El primero es que, en mayor o menor grado, los factores negativos que afectaron a El Salvador en el período más reciente, han estado actuando también en los otros países del área centroamericana para provocar problemas y situaciones similares. En el total de la región, las importaciones han crecido con mayor rapidez que las exportaciones, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ha aumentado, desde un promedio anual de 98 millones de pesos centroamericanos en el trienio 1962-1964, hasta 193 millones anuales en el período 1965-1967, y el cuadro de ingresos de los gobiernos es cada vez más precario. Nos enfrentamos, pues, a problemas comunes, que seguramente podremos resolver mejor si actuamos también en forma común y coordinada.

El segundo hecho fundamental consiste en el creciente grado de interdependencia económica que liga ya a los cinco países del Mercado Común

Centroamericano. Esta interdependencia hace que en muchos casos, y cada vez con mayor frecuencia, las acciones que se toman individualmente repercutan e influyan en el acontecer económico de los demás países. En estas circunstancias, ninguno de nosotros puede observar pasivamente ni mirar con indiferencia lo que ocurre y lo que se hace en el resto del área. Por el contrario, tenemos que aunar y coordinar nuestros esfuerzos en una acción de tipo regional que, al mismo tiempo que coadyuve a la solución de los problemas de cada uno, proteja los intereses de todos y nos permita conservar y fortalecer la unidad económica que estamos creando con la integración. Es claro que no se trata aquí de una operación filantrópica. Nuestra acción unificada se fundamenta tanto en la solidaridad como en el cálculo de los beneficios que de ella habremos de recibir.

La estructura de nuestras importaciones revela que el proceso de sustitución no ha sido tan importante como pareciera ser a primera vista, particularmente porque el amparo de las leyes de protección y estímulo al desarrollo industrial se ha alentado la importación de bienes intermedios y materias primas frente a la anterior importación de bienes de consumo final; la importancia creciente de estas importaciones dentro del total, gravita de manera significativa en la generación del déficit comercial, así como en la difícil situación fiscal que atreviesan todos los países. Finalmente, es también evidente que el rápido ritmo de crecimiento de las importaciones ha provocado presiones considerables sobre las limitadas disponibilidades de divisas de cada país y originado un fuerte endeudamiento externo a corto plazo.

De lo anterior se desprende la necesidad de concretar al nivel regional una acción orientada a mantener el crecimiento de las importaciones dentro de límites compatibles con nuestro desarrollo, así como poner en vigencia el Convenio Uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial y su Protocolo de Managua. Esto es necesario, además, ante la expectativa de que en los próximos años los países tendrán que superar serios obstáculos para alcanzar un ritmo satisfactorio de crecimiento, lo que subraya aun más la urgencia de utilizar adecuadamente los recursos financieros que generemos internamente. Al propio tiempo, no debe olvidarse que nos adentramos en el período 1968-1970 con una situación no muy halagadora en el nivel de las reservas internacionales netas de la región: en los próximos años, no podremos permitir que esta tendencia continúe, ya que una acelerada disminución de nuestras reservas puede conducirnos a un serio desequilibrio monetario y cambiario y, posteriormente, a la adopción de medidas en estos campos, con un alto costo social. Finalmente, mientras en el pasado se pudo disponer de una importante ayuda financiera externa para financiar los déficit registrados en la cuenta corriente, existen claras indicaciones de que en los próximos años las condiciones de contratación y, en general, la disponibilidad de préstamos externos, pueden tornarse particularmente difíciles para los países en vías de desarrollo.

Por todas estas razones, el Gobierno de El Salvador otorga especial trascendencia a esta Segunda Reunión Bipartita del Consejo Económico y del Consejo Monetario Centroamericanos. A menos que actuemos conjuntamente y de manera decidida, los próximos años pueden precipitarnos a una seria crisis financiera. Estamos aquí para anticiparnos a estos sucesos y adoptar,

con mayor visión que en el pasado, medidas específicas que permitan soslayar dicha crisis, o siquiera atenuarla. En todo caso, no tenemos más alternativa que actuar o enfrentarnos próximamente al juicio severo y definitivo de nuestros propios pueblos.

* * *

Cometeríamos un gravísimo error si creyésemos que los problemas de balanza de pagos y la crisis de recursos fiscales son fenómenos pasajeros, creados por la interferencia de factores dirigistas, como han venido afirmando algunos aficionados de la economía.

Estaríamos invitando a las Repúblicas istmicas al suicidio económico si aceptásemos la tesis sostenida en artículos periodísticos según la cual el libre juego de fuerzas en el mercado basta para restaurar el equilibrio monetario y fiscal.

Los desequilibrios fiscales y de balanza de pago, son, señores, una consecuencia del esfuerzo por superar la barrera del subdesarrollo económico y social. Tales desequilibrios se manifiestan con mayor o menor intensidad según sea la intensidad de aquel esfuerzo de superación. En la medida en que nuestra economía mantenga su ritmo de crecimiento, en esa medida estará expuesta a tales desequilibrios. Entre más rápido es el progreso del desarrollo mayor es el nesgo de desajustes cambiarios y fiscales.

El problema fundamental a que nos enfrentamos los centroamericanos no es la escogitación simplista entre controles y programación económica o libertinaje monetario y competencia desenfrenada, sino la selección entre el logro de niveles más altos de desarrollo económico y social o el mantenimiento de las actuales condiciones de vida.

Es evidente que el desarrollo del estrato industrial centroamericano y el perfeccionamiento del Mercado Común han significado sacrificios de orden fiscal. No tendríamos, seguramente, mayores dificultades en lo referente a ingresos fiscales si hubiésemos negado al empresario centroamericano la oportunidad de importar materias primas libres de aforos y si no hubiésemos establecido liberalidades en lo que se refiere a exenciones del Impuesto sobre la Renta.

Tampoco afrontaríamos esas dificultades si nuestros gobiernos hubiesen permanecido indiferentes ante los problemas de miseria, carencia de habitaciones, insalubridad y analfabetismo.

Hemos aceptado conscientemente esas dificultades porque queremos crear en Centroamérica una economía moderna, que destierre para siempre de nuestra Patria Grande la pobreza y la miseria social y moral.

Las medidas de estricta regulación monetaria y de severa disciplina fiscal son desde luego transitorias. Ellas desaparecerán por innecesarias en cuanto hayamos logrado, mediante un esfuerzo masivo y colectivo, adecuar la economía nacional a las exigencias de los tiempos en que vivimos y a las demandas del desarrollo social.

Tales esfuerzos no pueden ser únicamente gubernamentales. En ellos debemos empeñarnos todos los que queremos ver florecer en Centroamérica, como norma general de vida, una democracia en la que seguridad individual,

oportunidad de superación y disfrute de la riqueza no sean un privilegio o una obsesionante pesadilla.

La adecuación a un programa semejante tenemos que realizarla mediante cambios fundamentales, transformando la estructura institucional, a fin de agilizar y facilitar la marcha de las fuerzas vivas de la producción hacia el logro de un aumento constante en la riqueza disponible. Necesitamos también realizar cambios en la dirección del esfuerzo productivo. Pero, por encima de todo, necesitamos, señores, cambiar las motivaciones y reestructurar los valores que en gran medida deben orientar el esfuerzo de superación económica.

Tales cambios se imponen en todo los niveles: económicos, sociales, políticos y culturales de la vida centroamericana. Tenemos que alinear a todos los sectores en este gran esfuerzo democrático de superación, única forma de enfrentarnos válidamente a los intentos de dominación totalitaria, vengan de la izquierda o de la derecha.

Permítaseme citar aquí palabras pronunciadas hace más de dos años por el actual Presidente de la República, Coronel Fidel Sánchez Hernández, las cuales tienen una significación permanente:

“No está demás recalcar que la lucha más importante y más efectiva debemos librarla en el campo de las realizaciones sociales: todo sería vana palabrería si no lográramos aumentar el nivel de vida de los que nada o casi nada tienen; si no educamos al pueblo para que conozca sus deberes y sus derechos, y tenga participación efectiva en la cosa pública por medio de los procesos democráticos; si lo alejamos o propiciamos su alejamiento de sus creencias religiosas. Todo esto implica un cambio radical en la manera de pensar de muchos, quienes, por estar obsesionados en la acumulación excesiva de ganancias o de poder, o en la degeneración consciente o inconsciente de las sanas costumbres, no se dan o no se quieren dar cuenta de que los vientos de incormodidad que necesariamente están sembrando, el día de mañana podrán formar la tempestad incontenible que arrasará con todo y con todos”

Hemos comenzado a dar los primeros pasos por este camino de superación.

Sabemos que las instituciones de crédito, el sistema bancario de un país, constituyen una de las bases fundamentales del aparato productivo. Tras largos esfuerzos, contando con la colaboración de expertos en cuestiones monetarias, hemos logrado elaborar un Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que ha pasado ya a conocimiento de la Asamblea Legislativa. Este Proyecto pretende adecuar la función crediticia a las exigencias de una economía en proceso de crecimiento.

Tres objetivos principales persigue esta Ley:

- a) Estimular el ahorro nacional y canalizarlo hacia el sistema bancario y crediticio;
- b) Asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y crediticio y proteger los intereses del público que le confía sus ahorros; y

c) Orientar la dirección de las colocaciones de fondos en poder del sistema bancario y crediticio y canalizarlas al máximo hacia el desarrollo económico del país.

Se han elaborado igualmente proyectos para la creación de instituciones que sirvan a la expansión externa de la economía, es decir, al fomento directo de las exportaciones, lo cual tenemos que realizar a corto plazo si queremos superar la dependencia del exterior a que nos condena una economía agrícola y, particularmente el monocultivo.

La otra rueda del carro del progreso económico tiene que estar formada por un grupo empresarial capaz de lograr, con la ayuda del Estado, una transformación radical del aparato productivo industrial y agrícola. Esa transformación debe tender, eminentemente, al aumento de la producción, al mejoramiento de los productos y a la racionalización del esfuerzo necesario. En otras palabras, tenemos que crear riqueza al menor costo posible en recursos materiales y en fatiga humana.

Esta es la única forma posible de impedir que las economías nacionales se atasquen en la arena movediza de las crisis agudas y periódicas de la balanza de pagos, las cuales, a corto o mediano plazo, desembocan siempre en serios trastornos cambianos.

El camino que necesariamente debemos recorrer es, como en varias ocasiones lo ha señalado el Presidente Sánchez Hernández, un camino difícil, de arduo trabajo, de disciplina social y de esfuerzo colectivo en todos los órdenes de la vida nacional. Pero tenemos que recorrerlo irremediamente si no queremos perecer. Tenemos que recorrerlo todos juntos: pobres y ricos, dirigentes y dirigidos, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, ayudándonos, asistiéndonos, desinteresadamente, comprendiéndonos unos a otros.

Comenta estas cuestiones en la siguiente forma, un hombre a quien todos ustedes conocen:

“ Ya en otras ocasiones hemos señalado la urgencia de adoptar medidas audaces para ayudar a salir de la miseria, de la enfermedad y de la ignorancia a grandes sectores de nuestra población. Pero nuestras palabras no siempre han sido escuchadas por aquéllos que consideran que las utilidades y la competencia son las únicas leyes que deben regir el organismo económico, que el derecho de propiedad no tiene límite alguno y que el trabajo es una mercancía, como cualquiera otra, que debe comprarse al precio más bajo posible, como se regatea un producto en el mercado. Tampoco han sido escuchadas nuestras palabras por aquéllos que sí tienen conciencia de la necesidad de mejorar los niveles de vida de la población, pero que carecen del valor, de la entereza para llevarlas a la práctica. Preguntémonos, por ejemplo, si estamos haciendo lo suficiente para ayudar a la extinción del analfabetismo, a extender la educación, a contribuir a mejorar la salud de nuestro pueblo. Por eso dice sabiamente la Encíclica *Populorum Progressio*: A cada uno toca examinar su conciencia, que tiene una nueva voz para nuestra época. Pregunta el Sumo Pontífice a la humanidad: ¿Está dispuesta a sostener con su dinero las obras y las empresas organizadas en favor de los más pobres? ¿A pagar más impuestos para que los Poderes Públicos intensifiquen su esfuerzo para el desarrollo?”

A todos ustedes, centroamericanos, traslado estas preguntas que en su reciente Exhortación Pastoral hace a los guatemaltecos el Arzobispo Monseñor Mario Casariego.



La Integración Económica y el Panorama Político de Centroamérica

Por Lic. MARIO MONTEFORTE TOLEDO.*

Este estudio se concreta a un breve resumen de antecedentes, a los factores internos y externos que influyen en la vida política, los grupos de distintas ideologías, la crisis política de la región con sus consecuencias inmediatas, las tendencias de los partidos y la integración centroamericana como marco y estímulo para futuros cambios.

El enfoque es materialista histórico; tal es el carácter, el límite de mi trabajo.

Antecedentes

La independencia con respecto a España a principios del siglo XIX no fue un cambio estructural de fondo en Centroamérica; la oligarquía criolla substituyó a la oligarquía española en el poder y en la posesión de los bienes principales, la naciente clase media se incorporó en mayor número a la admi-

* Mario Monteforte Toledo es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales; se graduó en la Universidad de San Carlos Borromeo, de Guatemala, y ha ampliado sus estudios de sociología política y economía en las Universidades de México y París.

Es Investigador Jefe en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, coordinador de estudios latinoamericanos y Profesor en esa misma Universidad, y autor de varios libros sobre Latinoamérica.

nistración pública y a las actividades económicas libres, los tributos que se pagaban a la metrópoli quedaron abolidos y el mercado de exportación se diversificó al manumitirse de la férula española; pero el régimen de la tierra continuó basado en el latifundio y la semiservidumbre del campesinado —con otros nombres y subterfugios legales— y el poder quedó en manos de las minorías.

La independencia, pues, no equivalió a una revolución social. Esta, que tuvo los alcances de una revolución burguesa semejante a la de los Estados Unidos y en particular a la de Francia, se desarrolló a lo largo de seis décadas de movimientos liberales que mantuvieron a la zona en constante agitación. Durante ese lapso, los sectores medios desplazaron a la oligarquía del poder real, se fomentó y multiplicó la propiedad privada —aun a costa de disolver las comunidades indias de origen prehispánico—, se expropió a la Iglesia Católica de sus inmensas pertenencias y se impuso la enseñanza laica, comenzó la construcción de las subestructuras económicas y la promoción de empresas agrícolas e industriales nuevas, y el ejército profesional, creado para reemplazar al clero como apoyo del gobierno, liquidó todos los focos subversivos conservadores. Los aspectos negativos de la reforma liberal fueron la conservación del latifundio y de la semiservidumbre en el campo, el desplazamiento de los ideólogos por los caudillos militares —germen de los dictadores actuales—, el establecimiento del imperialismo a partir de concesiones inequitativas al capital extranjero —que aún pesan sobre aquellos pueblos— y la prostitución del sistema democrático burgués que era indispensable para dar a la masa acceso al poder y a niveles de vida que hubiesen permitido el desarrollo capitalista moderno.

El liberalismo dejó una multitud de instituciones, todavía vigentes, mas en la práctica perdió su sentido progresista. Al finalizar la primera guerra mundial ya se había confundido con la vieja oligarquía conservadora en lo económico y lo social, aunque en lo político los dos grupos continuasen disputándose el gobierno.

Este frente de derecha se dispuso a luchar contra los movimientos populares que estaban insurgiendo inspirados por la Revolución Mexicana, la Revolución Soviética y en general, por la ideología socialista de líderes de la pequeña burguesía. Todavía frágil y amenazada por sus vecinos del Norte, la revolución mexicana no hizo esfuerzo alguno por extenderse hacia el Sur, donde las condiciones socioeconómicas eran las mismas para que su ejemplo hubiese cundido. La precariedad del movimiento socialista —que por esa época hizo avances considerables en el cono meridional del continente— se explica mejor por la escasez del proletariado urbano y el abismal atraso del sector campesino mayoritariamente indio. El factor decisivo para el estancamiento integral de Centroamérica en la década siguiente a la Primera Guerra Mundial, sin embargo, fue la intervención de los Estados Unidos, que de la contienda había salido como la primera potencia imperialista del mundo, con su autoconferido destino manifiesto de dominar al resto del hemisferio y de convertirlo en mercado y en productor de materias primas para sus industrias.

La debacle de 1929 y la sucesiva depresión mundial incidieron sobre todo en los sectores medios de Centroamérica, los cuales obtuvieron el apoyo

de parte de las masas para la toma del poder y el cambio de las bases económicas que pesaban sobre aquellas sociedades. Pero estos brotes izquierdistas fueron aplastados sin misericordia por las dictaduras, que del presidente Franklin D. Roosevelt copiaron sólo las reelecciones y de Hitler y Mussolini casi todo lo demás. El gobierno de Washington les prestó ayuda, a cambio de que velaran por las concesiones norteamericanas —amenazadas por el creciente nacionalismo— y las ampliaron con los mismos vicios que traían desde el siglo XIX. Los sangrientos autócratas militares Ubico de Guatemala, Hernández Martínez de El Salvador, Carias de Honduras y Somoza de Nicaragua, son producto de la década 1930-40. A las izquierdas se les persiguió primero como comunistas y a medida que los intereses norteamericanos chocaban contra los del Eje, como nazis. En El Salvador, los finqueros y los militares aplastaron un levantamiento campesino en 1932, con saldo de 14,000 muertos en una semana.

Durante la segunda guerra mundial se estancó la vida política centroamericana. Los líderes marxistas convencieron a toda la izquierda de que el imperativo estratégico era la unificación de las fuerzas democráticas contra el fascismo; el divisionismo en España —cuya guerra civil tuvo gran repercusión emotiva en toda Latinoamérica— les servía de ejemplo. El cierre de la comunicación con Europa y la canalización de las fábricas yanquis para el esfuerzo de guerra, estimularon el nacimiento de nuevas industrias locales; mas los obreros y los campesinos proletarizados pospusieron todas sus reivindicaciones en aras de la cruzada democrática, e igual renuncia hicieron los partidos.

A medida que se acercaba la victoria, las grandes potencias occidentales redoblaron sus esfuerzos para que se olvidara el vasto compromiso que habían contraído con los pueblos esclavos al proclamar las Cuatro Libertades; pero ya era tarde. De 1944 en adelante se produjo una serie de movimientos pluriclassistas, con tendencias nacionalistas y algunos tintes socialistas, que depusieron violentamente a todos los dictadores —salvo Somoza, de Nicaragua—. Su éxito se debió a la emergencia de una conciencia de clase y de modo colateral, a que la URSS y los imperios capitalistas aún no trasladaban sus pugnas al campo de las zonas de influencia y a que los Estados Unidos aún no tomaban a todos los grupos progresistas como filiales de Moscú.

En el siguiente decenio prospera la llamada revolución guatemalteca, que en realidad no pasó de ser un movimiento burgués, aunque decididamente reformista. Los partidos de izquierda, incluso los comunistas, se organizaron libremente; por primera vez en la historia del país, las masas participaron de manera efectiva en la política y estallaron las primeras huelgas; los militares fueron supeditados al poder civil y las derechas fueron desalojadas del gobierno. El coronel Jacobo Arbenz, electo después del presidente doctor Juan José Arévalo —filósofo espiritualista—, radicalizó aún más la administración, decretando la Ley de Reforma Agraria, la expropiación de latifundios yanquis y la revisión de las viejas concesiones de servicios públicos.

Estos sorprendentes cambios tuvieron inmediata repercusión en el resto de Centroamérica, donde también comenzaron a democratizarse las instituciones. La consigna de la liberación nacional y del progreso integral se propagaba, especialmente en la zona del Caribe.

En Washington, los gobernantes Republicanos se dieron cuenta del “peligro” y organizaron una gigantesca campaña para conjurarlo. La bandera fue el anticomunismo, que al principio tuvo como fin aislar a la URSS; después, extirpar al partido comunista; seguidamente se enfrentó también a los partidos de tendencias izquierdistas y nacionalistas que habían surgido durante el quinquenio anterior; finalmente, el anticomunismo fue —y todavía lo es— una justificación de la lucha contra todo aquello que perjudica los intereses norteamericanos y de la derecha en general.

La maleable consigna otorgó a la reacción la ideología que le faltaba desde el hundimiento de la reforma liberal y de la doctrina conservadora de la Iglesia.

Los hechos fueron ampliamente divulgados en todas partes. Los Estados Unidos, con la colaboración de un grupo de jóvenes reaccionarios, del arzobispado y de toda la derecha locales, hizo invadir a Guatemala y derrocó al gobierno de Arbenz. El ejército tomó su nivel, se alió al nuevo régimen y contribuyó decisivamente a la represión, hasta acabar con todas las organizaciones laborales y políticas existentes. Centenares de campesinos fueron masacrados y más de diez mil personas salieron al exilio. Lo demás es el curso normal de una contrarrevolución, que sirvió a la derecha para recuperar los privilegios cancelados por los dos gobiernos democráticos y hasta parte de los abolidos por la Reforma liberal.

La “gloriosa victoria” en Guatemala —así llamada por el canciller Foster Dulles, su principal artífice— tuvo reacción en cadena a través de la América Latina. Las izquierdas y los movimientos obreros se replegaron. Uno a uno fueron cayendo los gobiernos democráticos bajo cuartelazos militares. Desde otro punto de vista, es entonces cuando se multiplica el sentimiento antiyanqui entre los sectores populares e intelectuales, ya no como cuestión teórica sino con la visión racional de lo que significa el imperialismo para la aspiración de progreso integral de los países subdesarrollados.

Cinco hechos marcan el punto crítico de regresión de la política anticomunista: los asesinatos de los dictadores Castillo Armas (Guatemala) y Somoza (Nicaragua), la muerte de Foster Dulles, el descubrimiento de la bomba atómica por la URSS y el apaciguamiento de la China comunista por la Gran Bretaña. El triunfo de la revolución cubana en 1959 la hizo virar hacia un nuevo rumbo: la búsqueda de grupos burgueses organizados en partidos centristas capaces de mantener el orden, promover un desarrollo capitalista moderno y demostrar a las masas que el reformismo les es más provechoso que la revolución. Tratando de dar un contenido positivo a su nueva política, los Estados Unidos lanzaron el plan de la Alianza para el Progreso y favorecieron los movimientos de integración regional latinoamericana, a los cuales hasta entonces se habían opuesto.

Este esquema de la nueva política continental norteamericana durante el último quinquenio está plagado de puntos flacos y de contradicciones que dificultan su éxito. Si como sistema de gobierno implica un rompimiento con la derecha extrema, se debe al rotundo fracaso de los grupos militares para administrar la implantación del capitalismo, porque tales grupos están muy

vinculados a los intereses semif feudales y adversos a modificar las viejas estructuras socioeconómicas. Por otra parte, el capitalismo moderno sólo puede crecer dentro de regímenes democrático burgueses que practiquen también las libertades políticas, los derechos individuales; la premisa es imposible en Centroamérica porque las grandes mayorías de la población, invariablemente proclives a las ideologías de izquierda, ganarían todas las elecciones. Finalmente, las reformas tributarias, crediticias y agrarias que exige la Alianza para el Progreso, presuponen inevitablemente un Estado fuerte y nacionalista, y una revisión profunda de las concesiones norteamericanas. Hasta hoy, pues, los Estados Unidos no han encontrado más fórmula para que marche su nueva política que incrementar el sostenimiento de las fuerzas armadas e imponer gobiernos adictos a ellos, antes de que empiecen o terminen los procesos electorales.

El cuadro de los antecedentes de la vida política centroamericana puede resumirse así:

1.—La independencia no se resolvió en una condición para la plena realización de las nacionalidades y del desarrollo racional, porque los sectores minoritarios siguieron gobernando y porque el imperialismo español fue reemplazado sucesivamente por el inglés, el alemán y por último el yanqui;

2.—Las dictaduras deprimieron la vida política y evitaron la participación de las mayorías en el proceso de cambio;

3.—Liberales y conservadores monopolizaron la lucha política a lo largo del siglo XIX y después de la primera guerra mundial, los primeros ya habían perdido su signo progresista y ambos se fundieron en un frente de derecha con idénticos intereses;

4.—La depresión que siguió a la crisis del 29 no pudo resolverse en cambios revolucionarios porque las dictaduras militares primero, y después la postergación de los intereses de clases en aras de la lucha mundial contra el fascismo, castró la actuación de las izquierdas hasta finales de la segunda guerra mundial;

5.—Los partidos populares tomaron el gobierno hacia 1944 catalizados por una ideología nacionalista, antifeudal y reformadora, y lo perdieron por los diversos factores que impedían la radicalización de sus programas, por la traición de los ejércitos y por la intervención extranjera;

6.—De este fracaso, las derechas salieron fortalecidas en todos los órdenes, incluso el ideológico —al adoptar como bandera el anticomunismo—, y las izquierdas debilitadas por la represión y divididas por diferencias de programas y por acusaciones recíprocas en cuanto a la responsabilidad de la derrota;

7.—Después del triunfo de la revolución cubana y para contrarrestar su expansión en el continente, los yanquis crearon una nueva política, centrista y reformadora, y siguen tratando de instaurar un capitalismo liberal sin democracia política;

8.—Por último la política intervencionista de los Estados Unidos en la

última década radicaliza a las izquierdas, compacta a los sectores moderados de tendencias nacionalistas y hace incidir en el imperialismo y en los militares a su servicio la responsabilidad mayor por los males del sistema socio-económico.

El marco socio-histórico

Centroamérica es una región extremadamente compleja, no sólo por las diferencias sociológicas entre sus seis países sino porque en cada uno de ellos coexisten estructuras prehispánicas, coloniales, liberales y capitalistas con igual vigencia.

Guatemala es la menos integrada de las nacionalidades, con 53% de indios, cincuenta lenguas distintas y por lo menos tres zonas geográficas poco interdependientes: la selva del Norte, la angosta y rica faja costera del Sur y el altiplano central, donde están las ciudades principales. Es también la que más aguda y extensamente sufre los males del desarrollo desigual y combinado, con la oligarquía tradicional y el grupo capitalista más fuertes, el proletariado urbano más numeroso, las condiciones rurales más atrasadas y al mismo tiempo, la industria más desarrollada y la ciudadanía mejor politizada. Es también la que ha tenido más largas dictaduras y el único régimen revolucionario, que duró diez años.

El Salvador es uno de los países más pequeños y poblados de América, con una población casi totalmente mestiza y la mayor homogeneidad geográfica. Las condiciones de explotación de la tierra son más capitalistas que semifeudales, por lo cual el proletariado rural es abundante. La clase alta posee la mayor concentración de la riqueza del continente; pero se parece más a un grupo de empresarios que a una oligarquía tradicional; la agresividad en la iniciativa de esta clase, la estrechez del espacio vital y la superpoblación hacen de El Salvador el más expansivo de los países centroamericanos (*).

Honduras es el más atrasado y despoblado del grupo. La United Fruit Company y otras empresas norteamericanas dominan la política nacional a través de sus bien explotadas posesiones agrícolas e industriales de la costa Norte; el resto del territorio está progresando rápidamente desde su agudo atraso. El grupo empresarial criollo es muy reducido y proporcionalmente menos rico que en los países vecinos. La presión para reformas agrarias es débil, por la abundancia de tierras. En realidad, la vida política, económica y cultural se circunscribe a las pocas ciudades.

Nicaragua es el país más extenso y acaso el más rico en tierras de cultivo. La principal unidad empresarial es la familia Somoza, gobernante desde hace casi cuarenta años y dueña de la mayoría de los negocios. La agricultura se halla bastante modernizada y los salarios rurales figuran entre los más altos del istmo. La vida política está enajenada al poder, cuyo partido gana todas las elecciones por falta de cohesión y de programas de la oposición. El mestizaje negro es elevado en las costas, así como en el Norte de Honduras. Buena parte del territorio nicaragüense es selvático y se encuentra apenas explotado.

(*) El autor plantea la conveniencia de revisar el concepto de "los catorce", como grupo.

Costa Rica es, en todos sentidos, el más equilibrado de los países centroamericanos. La tierra se halla bastante bien repartida, la población es predominantemente blanca y casi totalmente alfabetizada, y el grupo social que vive de actividades independientes es muy crecido. Costa Rica ha sufrido muy pocos trastornos violentos a lo largo de su historia, y casi ninguna dictadura. Se enorgullece de poseer más maestros que soldados y policías. La prominencia cultural y la conciencia de sus instituciones democráticas han inculcado en los costarricenses un sentimiento separatista y aislacionista, como defensa contra la contaminación de las dictaduras y agitaciones de sus vecinos; hoy, sin embargo, las tendencias unificadoras y el dinamismo económico en el resto de Centroamérica, han demostrado a los costarricenses las desventajas de su anacrónica actitud, aunque sin modificar su temperamento pequeño burgués y conservador.

Panamá surgió a la vida independiente partida por el canal, supeditada a los intereses norteamericanos y segregada por esos mismos intereses de Colombia y de Centroamérica. Una pequeña minoría blanca, especuladora y comerciante, domina a una vasta cantidad de mulatos y a unos cuantos millares de indios, y sus familias se turnan en el gobierno; como es natural, la izquierda panameña es la más antiyanqui del mundo y una de las más radicalizadas de Centroamérica, mas vive convertida en una masa en permanente y baldía oposición, deprimida por la seguridad de que los yanquis nunca le permitirían llegar al poder. La principal actividad económica es el comercio en torno al canal; la agricultura es precaria, salvo en las plantaciones de banano de la United Fruit Company

Los militares gobiernan directamente en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y son el grupo de presión decisivo en los otros países. El clero goza de gran poder en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. La composición social del istmo puede cuantificarse aproximadamente y en promedio así: menos del 1½%, clase alta; alrededor de 16%, clase media y alrededor de 82%, clase popular; la clase media es proporcionalmente mayor —y por su orden de importancia— en Costa Rica, Guatemala y El Salvador. El desarrollo económico ha tenido un índice anual de poco más del 4% como promedio en el último quinquenio; el índice de crecimiento demográfico fue de 3% en el mismo período. La industria se expande con rapidez y representa cada día mayor volumen de la producción y la exportación; este ritmo de desarrollo es más rápido en los lugares más atrasados: Honduras, Nicaragua y Panamá. El comercio interzonal ha aumentado en un 25% al año.

He creído indispensable esbozar este panorama de analogías y sobre todo de diferencias sociológicas entre los países del área, porque ellas se conjugan inevitablemente con la actitud nacional, y en particular de las clases y los grupos, con respecto a la integración regional.

La derecha

Las derechas centroamericanas están formadas por las oligarquías tradicionales, la nueva clase empresarial, los grandes comerciantes y buen número de los medianos, las fuerzas armadas, la gran prensa, las organizaciones patronales, los clubes sociales para ricos —que son políticamente activos—, la

Iglesia católica —como institución y por la mayoría de sus componentes—, las empresas norteamericanas, los intermediarios de grandes negocios, los financieros, grupos tradicionales de pequeños propietarios indios, grupos independientes de artesanos católicos, y profesionales supeditados a la clientela o a los intereses de la alta burguesía (1).

La cultura política y la conciencia de progreso integral de la nación en este sector son tan bajas como alerta es su capacidad para resolver sus contradicciones internas y para unificarse frente a sus enemigos. Esta regla es válida aun para las pugnas entre comerciantes y productores, civiles y militares, capital nacional y capital extranjero; ni siquiera los núcleos más progresistas descartan sus intereses de clase para adherir a los programas reformistas y nacionalistas que les propone la izquierda que podríamos llamar moderada.

La fuerza de las circunstancias ha obligado a evolucionar a la oligarquía tradicional, que aún es la fracción más rica de la derecha; algunos ya aceptan la participación directa en el gobierno y los partidos, y muchos más, en las sociedades anónimas y las empresas manufactureras. Pero en general, se aferran a la economía parroquial, a métodos paternalistas de gobiernos de clase y a la alianza política con el clero. Los oligarcas se oponen al capitalismo moderno y las fórmulas de integración centroamericana, que sobre él están basadas. El motivo es que la integración impone a la larga una agricultura racional, para una organización racional del mercado común y en último extremo, para reformas agrarias que incrementen el poder de consumo de las masas campesinas —lastre aplastante del desarrollo, a sus niveles actuales.

Los comerciantes y los intermediarios tampoco ven con buenos ojos el integracionismo regional, cuyas principales operaciones son directas y compensatorias. Sin embargo, han adoptado nuevos métodos y se aprovechan del mercomún lo mejor que pueden, manejando productos nacionales favorecidos por el proteccionismo zonal.

Los financieros apoyan la integración en la medida en que van cediendo a ella los oligarcas depositantes de los bancos, y porque comprenden que los negocios centroamericanos son más amplios y sólidos que los locales, puesto que involucran a intereses mayores. Las industrias de integración exigen fuertes capitales y abren la puerta a los inversionistas extranjeros en las carteras de los bancos, lo cual significa la máxima garantía, a juicio de los capitalistas del istmo.

El motor de la integración, sin embargo, es el grupo empresarial moderno, o sea eso que la izquierda suele llamar capitalistas progresistas. Los industriales se dan cuenta de que para convertir a cada pequeño país en un mercado apetecible a plazo breve, precisaría la transformación de las estructuras por medio de revoluciones profundas que ningún sector de la derecha acepta. El integracionismo es un reactivo para esa transformación y los empresarios modernos calculan poder controlarlo en sus proyecciones locales en provecho de su clase.

Los empresarios norteamericanos —y los Estados Unidos en general—

(1) Para mayores detalles, véase *Villagrau Kramer, F* "Conflictos entre las derechas" en "Izquierdas y Derechas en Latinoamérica —sus conflictos", Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1968.

adversaron la integración mientras estuvo en manos de políticos nacionalistas y de los intelectuales de izquierda. Hoy la auspician y lucran con ella sin duda en mayor escala que otros sectores de la derecha, obteniendo categoría preferencial no sólo para sus nuevos negocios sino para algunas de sus antiguas concesiones. Además, explotan la apetencia de capital y el temor a luchas entre competidores, infiltrando dinero en negocios ya formados, hasta dominar mayoritariamente su cartera.

Muchos abogados, economistas y técnicos son integracionistas por la lógica razón de que los sectores patronales requieren sus servicios para dirigir científicamente el movimiento. La gran prensa, por su parte, refleja los puntos de vista de la clase alta y va compaginando hábilmente la presión de los oligarcas y la de los empresarios modernos, la del capital nacional y la del capital extranjero. Los estratos medios de la derecha no tienen clara noción de la unidad centroamericana, ni capacidad o espíritu de iniciativa para tomar ingerencia en ella, a no ser unos cuantos transportistas y comerciantes que circulan entre países limítrofes. La iglesia no se pronuncia en sentido alguno, seguramente porque de un lado se reconforta pensando que los promotores y rectores de la integración son sus aliados políticos, mientras que del otro se sonrean con recelo la marcha del capitalismo —que por naturaleza es liberal—, en cuya dirección se siente incapaz de participar.

Los militares, por último, tienen en sus manos el poder de decisión para evitar que el movimiento integrador adquiera contenido social y político, especialmente en lo que concierne a modificar las estructuras locales que sustentan a la clase gobernante; de ahí que los empresarios los consideren más indispensables que nunca. Los ejércitos se han acercado entre sí y tienen consejos de Defensa y algunos otros instrumentos correlativos de la unificación económica; la bandera, desde luego, es el anticomunismo.

EL centro

Los partidos de centro, como ya lo mencioné, están cobrando auge a la sombra de la Alianza para el Progreso y en vista del fracaso de los partidos de derecha y de los militares al gobernar directamente. Los forman los sectores medios de la escala social y económica, y los apoyan obreros y campesinos no sindicalizados. Su ideología es poco definida; de manera oportunista suele evolucionar rápidamente desde un reformismo moderado cuando buscan los votos de las masas en los períodos electorales, hasta un expediente de conciliación a la medida de los grandes intereses, cuando llegan al poder. Se caracterizan también por ser caudillistas —es decir, por organizarse en torno a personalidades— y por su astucia para maniobrar como minorías a cambio de posiciones y lucros personales. No obstante, los partidos de centro se hallan en una interesante hora de cambio y tal vez definan pronto sus programas, para adecuarse mejor como instrumentos de poder y de compaginación entre los intereses de los dos extremos.

Los partidos de centro carecen todavía de conciencia sobre la cuestión integracionista centroamericana y no se pronuncian sobre ella.

La izquierda

La izquierda está formada por la mayoría de los obreros, el proletariado rural, algunos grupos campesinos semidependientes, el estudiantado universitario en su gran parte, casi todos los escritores y artistas, profesionales de pequeños y medianos recursos, y buen número de gente del estrato social medio, particularmente la pequeña burguesía.

Es éste el sector politizado por excelencia y paradójicamente, el más dividido por motivos ideológicos (2). Los partidos y los grupos están acordes sobre algunos temas como el antiimperialismo, la necesidad de liberar a los pueblos como premisa de su desarrollo efectivo, y la conveniencia de liquidar las estructuras socioeconómicas actuales; pero divergen no sólo en matices sino hasta en conceptos de fondo sobre el contenido programático de una revolución y sobre la estrategia para llevarla a cabo. Este divisionismo resta efectividad a todo el sector, mina la fe de las masas —acosadas por urgencias maplazables— y anula la presión sobre la clase gobernante para que conceda a los partidos autorización legal y derecho a intervenir en los procesos electorales. Los comunistas son los mejores organizados; pero están en minoría dentro de la izquierda, por falta de conciencia de clase en el campesinado y por la excesiva enajenación del sector obrero. La ideología más extensa —aunque también la más diversificada— de la izquierda es la socialista, con tintes nacionales y reformadores, más que internacionalistas y revolucionarios. Casi todos los dirigentes de la izquierda pertenecen a la pequeña burguesía; en los últimos tiempos, sin embargo, comienzan a surgir líderes obreros y campesinos experimentados en la lucha clandestina. La izquierda sólo ha estado en el poder en Costa Rica y Guatemala, y como parte de alianzas gubernamentales; en toda la zona es ahora un grupo de presión muy activo, y una perspectiva hacia un futuro más o menos próximo, que depende menos de las circunstancias internas que de la correlación de fuerzas internacionales y del curso de desintegración del imperialismo norteamericano. Las intervenciones extranjeras, el éxito de la revolución cubana, la continua represión de parte de los ejércitos y la política y el empeoramiento gradual de los niveles de vida de las clases explotadas, han producido dos fenómenos: la radicalización de la izquierda y la disminución de sus posibilidades de tomar el poder a través de un proceso electoral.

La posición de la izquierda en torno a la integración centroamericana ha sufrido cambios notables desde 1954 a la fecha. En principio, fue favorable mientras los Estados Unidos la adversaron y se volvió adversa tan pronto estos invirtieron su actitud. El grupo más opuesto a la integración es el partido comunista, con el argumento de que fortalece por igual al capitalismo y a las oligarquías tradicionales, y de que sólo constituye un vehículo más cómodo para la penetración del imperialismo. Otros grupos de la izquierda, en cambio, defienden el programa integrativo no sólo porque socava las viejas estructuras socioeconómicas sino porque ofrece las anchas perspectivas para la unificación de los trabajadores y de los grupos progresistas en todo el istmo, además de crear condiciones para un complejo regional desarrollado y con

(2) Para mayores detalles, véase *Monteforte Toledo*, "Conflictos entre las izquierdas" en "Izquierdas y Derechas en Latinoamérica, —sus conflictos", Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1968.

mayores recursos para liberarse del imperialismo. La discusión está en pleno auge y contribuye a profundizar un análisis crítico de los actuales programas de integración, con el resultado de ganar adeptos entre elementos nacionalistas y evolucionados del centro y hasta de la derecha, a favor de aplicar y ensanchar aquellos programas con sentido de progreso y de justicia para todas las clases (3).

La crisis política

Las estructuras socioeconómicas de Centroamérica son inadecuadas para el desarrollo integral y las estructuras políticas son inadecuadas para conservarlas como están; la Alianza para el Progreso se propone una reforma estructural para afirmar el sistema capitalista moderno y la democracia burguesa, pero sin libertad sindical y política. Estos son los dos gérmenes de la crisis que hace del istmo una de las regiones más inestables del continente. El esquema no comprende a Costa Rica, la democracia rural y pequeño burguesa a que ya nos hemos referido.

Al hacer nugatorios los derechos sociales, los grupos gobernantes conculcan a diario la Carta de Derechos Humanos, ante la indiferencia de las Naciones Unidas, y lo que es más grave, edifican un tipo de progreso sobre la arena y fuerzan a las clases explotadas a recurrir a la violencia como única solución para sus males y sus aspiraciones.

Desde la invasión a Guatemala en 1954, en efecto, las elecciones periódicas que prescriben las leyes se han venido burlando en el istmo por el fraude o el cuartelazo militar. El fraude no radica tanto en el recuento de votos cuanto en la proscripción de los grupos opositores de izquierda con el pretexto de que son comunistas. En el remoto caso de que algún partido de centro gane las elecciones con los sufragios de las masas —privadas de organizaciones—, los militares condicionan la existencia del gobierno a una completa sujeción a los intereses de la minoría desplazada; acaba de ocurrir tal género de involución en Guatemala.

Estas condiciones para la vida política, difíciles de concebir en los países organizados, han abierto entre las izquierdas y aun entre los sectores medios un debate sobre la conveniencia de insistir en la vía legal o en recurrir a la violencia. Varios grupos de la izquierda —y no sólo los comunistas— sostienen la tesis de que participar en las elecciones, en las circunstancias predominantes, es “hacerle el juego a la reacción”, otros, cada vez más escasos, creen que la clandestinidad no es un método eficaz para el adiestramiento ideológico y la correcta politización de las masas, y que debe persistirse en el funcionamiento libre de los partidos.

Las sociedades centroamericanas son demográficamente muy jóvenes, y las juventudes ya no quieren esperar. Este factor humano, unido a todos los demás, orilla a la izquierda a la violencia. Brotes guerrilleros fueron sofocados en Honduras y Nicaragua; pero las guerrillas operan en Guatemala desde

(3) Véase para mayores datos la obra del Dr. Francisco Villagran Kramer, “Integración Económica Centroamericana —aspectos sociales y políticos—” Guatemala, Imprenta Universitaria, 1967 y las observaciones del autor de este artículo en “Conflictos entre las izquierdas” op. cit.

hace cuatro años, con creciente efectividad en la región montañosa del noreste y proyecciones terroristas en algunas ciudades, especialmente en la capital.

Los guerrilleros guatemaltecos están divididos ideológicamente entre comunistas —mayoritarios— y trotskistas, éstos últimos mezclados con marxistas de la línea de Peking. Los planteamientos de ambos grupos adolecen de un extremismo sin raíces dentro de la realidad socioeconómica del país, y de una orientación ilusoria y poco fundamentada en cuanto a los programas que la revolución pondría en vigor. Las oscuras discusiones teóricas que ventilan públicamente estos muchachos alzados en armas no contribuyen, por cierto, a iluminar el pensamiento de los trabajadores; a ello y a la irrealidad de los programas puede atribuirse que el movimiento guerrillero no se haya extendido por otras zonas rurales.

Sin embargo, mucha gente de la izquierda coopera con las guerrillas, conceptuándolas como el único núcleo que lucha con cierto impacto contra la dictadura imperante. A esta ayuda y al descontento multitudinario se debe que las poderosas fuerzas militares, asesoradas por técnicos norteamericanos, hayan fracasado contra la hostilidad rebelde en la ciudad y en el campo.

Los guerrilleros no podrían tomar el poder sino a plazo muy largo; así lo han comprendido ellos mismos, después de obnubilarse con el acelerado triunfo de la revolución cubana. Sin embargo, su aportación histórica es obvia hasta para sus acerbos críticos: en primer lugar, reforman las condiciones de vida en las zonas donde operan, convenciendo a los campesinos de las ventajas palpables de los métodos revolucionarios; en segundo lugar, prueban que es posible luchar contra los ejércitos centroamericanos y los desacreditan a los ojos de la clase gobernante como instrumento compulsivo de defensa institucional, y por último, inducen a los grupos evolucionados del centro y de la derecha a procurar que se canalicen el descontento y la actividad política por la vía legal.

* * *

Ante la magnitud de estos problemas, es explicable que falte clima propicio para un sereno debate sobre los programas que tienden a unificar Centroamérica. Las cosas no pueden seguir por mucho tiempo el curso que llevan. Es razonable esperar que pronto, todos los sectores podrán actuar libremente e influir sobre la política más adecuada para la integración de su zona, integración que no sólo constituye una necesidad práctica sino un imperativo histórico.

La alternativa es una revolución, con extremos de insospechada violencia.

ASPECTOS INTERNACIONALES DEL DESARROLLO

CATALOGADO

La agudeza del "Drama del Siglo" pide soluciones radicales y urgentes.

¿Adónde están
las Verdaderas
Causas
de la Brecha?



Por Pierre Pradervand

La mayoría de los historiadores concuerdan en reconocer tres "revoluciones" fundamentales en la historia de la existencia humana:

a) la revolución paleolítica, que vio aparecer al homo sapiens y a los primeros embriones de la organización social alrededor de 1 a 2 millones de años antes de nuestra era (el Zinjantropus se sitúa hacia unos 1 750 000 años antes de Cristo).

b) la revolución neolítica (5 000-6 000 antes de Cristo) que vio la sedentarización de los primeros grupos humanos y la aparición de las primeras ciudades y, consecuentemente, el principio de una economía capaz de inversiones, por mínimas que éstas fueran (lo que no se hacía posible en una economía de nómadas), de dónde el nacimiento de las primeras jerarquías socio-económicas y de la guerra como institución social.

c) la revolución científica, cuyas aplicaciones tecnológicas (la revolución industrial y la de la automatización), han hecho posible el extraordinario desarrollo material de los últimos dos siglos.

La última —la introducción de la automatización— se vio acompañada de dos fenómenos fundamentales que pasaron casi desapercibidos pero que son consecuencia de la misma, a saber:

EL FENOMENO DEL CONSUMO MASIVO

Por vez primera en la historia de la Humanidad, la mayor parte de la población de los países industrializados ve no sólo cubiertas sus necesidades básicas sino que puede aspirar a poseer bienes de consumo no esenciales. De esta manera un país como los Estados Unidos ha visto duplicarse su población desde 1920 mientras su producto nacional bruto se ha decuplicado, pasando de 70 a 700 millares de dólares. Lo esencial del aumento está representado por bienes y servicios que eran insignificantes o inexistentes en

1920. El mismo fenómeno se ha producido en los demás países industrializados desde los años 50 (1).

El Prof. Galbraith describió, hace algunos años, los mecanismos de esa sociedad de abundancia, en su famosa obra, "The Affluent Society", y el sociólogo norteamericano Vance Packard denunció lúcidamente los mecanismos de una "economía del despilfarro", donde la publicidad utiliza los descubrimientos del psicoanálisis para embrutecer mejor al consumidor siempre insatisfecho.

¿Progresará verdaderamente esta sociedad, que fabrica abrigos de visón para muñecas que mojan sus camas, palillos de dientes de oro con punta de diamante, carros siempre más potentes y más rápidos para caminos cada vez más congestionados de tráfico; que sugiere sutilmente que no se puede vivir feliz sin poseer tal o cual objeto? Jean-Marie Domenach hablaba recientemente del mismo fenómeno cuando escribía: "Se gastan millares con el fin de lanzar comidas dietéticas para gatos y perros, cremas de belleza a base de leche, de huevo, de placenta, en sociedades incapaces de dar techo y educación a gran parte de su población. Así la industria de lo supérfluo progresa continuamente en detrimento de las necesidades esenciales. Basta leer las revistas de actualidades; una de ellas dedicaba recientemente una crónica a la necesidad de lavarse los dientes con la mano derecha y con la izquierda alternativamente, de manera a no desgastarlos de un solo lado. Se trata de distraer la atención de todo lo que toca al destino personal y colectivo, a las necesidades humanas, al sentido de la vida; se trata de apaciguar la inquietud estimulando al mismo tiempo la insatisfacción ("se nos deja toda libertad, nos decía un redactor de una de esas revistas de actualidad, salvo la de inquietar al público") fijando en el consumidor la imagen ideal de riqueza y de belleza que respandece a través de los productos más inútiles" (2).

Que estemos presenciando actualmente la ola más fenomenal de embrutecimiento colectivo de la historia, pocas personas, creo, lo pondrían en tela de juicio. Aparte de las incidencias morales y espirituales de ese proceso, que no podemos tratar aquí, se trata de algo grave debido a las incidencias psico-

(1) No olvidemos que un porcentaje considerable de las poblaciones de estos países siguen viviendo en una gran pobreza. Los estudios de Michael Harrington en los Estados Unidos, de Peter Townsend en Gran Bretaña, han dado una luz sobre la existencia miserable de aquéllos que Jules Klanfer ha llamado los "pobres hereditarios", (ver "Appréhensions pour 1985", Esprit, febrero de 1966) y que viven al margen de una sociedad que se olvida sin muchos escrúpulos de sus "dejados en cuenta"

(2) Esprit, marzo de 1967, "L'Enigme ouverte", p. 493. Puede leerse, en un curso de "Psicología de la venta" destinado a los gerentes de almacenes y a aprendices-vendedores de una gran cadena de almacenes de autoservicio de Europa, las siguientes líneas: "El apetito desmedido hace engullir a la gente cantidades masivas de alimentos sin valor biológico alguno, los que a menudo les causan malestares estomacales y les deforman el cuerpo (ello nos permite vender dietas adelgazadoras a cualquier precio)". Este documento de etnografía publicitaria —cuyo autor admite con toda sencillez que su meta es un acondicionamiento casi absoluto del cliente— ilustra con claridad la base de amoralidad (por no decir de inmoralidad) sobre la cual descansan cada vez más las técnicas publicitarias modernas. El acabose se encuentra probablemente en la citación que exponemos a continuación después de haber mencionado que la carestía alimenticia del Tercer Mundo no debe importar a los vendedores, el autor (un ex-profesor de ciencias) prosigue... "Entre nosotros, cuando una persona compra un alimento, no es en absoluto porque tiene hambre... La celebre frase, "hay que comer para vivir y no vivir para comer" tiende a convertirse cada vez más en falso concepto. Hoy día se comprueba que en los países muy desarrollados... el hombre vive en gran parte para comer aunque no sienta hambre... Los asuntos importantes se ventilan ante una multitud de platillos, con el consiguiente daño para los estómagos que se transforman poco a poco en coladores y del hígado que adquiere la cirrosis. Pero no tenemos que entrar en consideraciones médicas. Nuestro papel consiste en vender alimentos en cantidad, ya que la gente así lo quiere"

Váyase después a decirle a estas gentes que el estado de hambre ha sido decretado en el Estado hindú de Bihar..

lógicas que tiene sobre el individuo: el “homo tecnicus” (porque pensamos que el fenómeno empieza a penetrar hasta en las democracias socialistas) está siendo alcanzado por una **apatía mental creciente** que las encuestas sociológicas sobre la participación social y la alienación hacen resaltar

Esta apatía mental es grave porque tiene repercusiones directas sobre los problemas del desarrollo:

a) Convierte a los habitantes de los países de alto nivel de vida en seres cada vez más impermeables al proceso de pauperización en curso en el Tercer Mundo: que sea necesario coger al hombre occidental por la solapa para lograr de él casi por la fuerza algunos francos para tal o cual campaña contra el hambre dice mucho sobre su sentimiento de indiferencia, hasta de irritación, frente al Tercer Mundo. Pero, como lo recalca el profesor hindú V. Rao en un artículo titulado: “Algunas Reflexiones sobre la Utopía Económica”, los consumidores seguros de los países industrializados no pueden ya seguir viviendo en “midos aislados de utopía económica”. La prosperidad, así como la paz, es a la larga, indivisible, y profundas reformas de estructuración son indispensables en las relaciones económicas internacionales. “Ya pasó la época en que los pobres tendían su sombrero ante los ricos para pequeños actos de caridad estimulados por el escrúpulo; y en este mundo que se estrecha cada vez más, no habrá más naciones pobres satisfechas de seguir con su mismo tren de vida —aunque les vaya un poco menos mal que antes— mientras naciones más afortunadas van hacia su meta predilecta de la utopía económica. No puede haber paz en el mundo sin una razonable dosis de igualdad creciente y persistente de los niveles de vida en las distintas partes del mundo (). Lo que hace falta, es la utilización global de recursos y de técnicas sobre una base global (). **Hace falta un cambio amplio y profundo en la psicología de la opulencia**” (3).

Ahora bien, es precisamente la apatía mental provocada por la sociedad de consumo la que bloquea por el momento ese cambio indispensable.

Para evitar todo malentendido, queremos hacer notar que consideramos esa apatía como la consecuencia directa del acondicionamiento popular e ideológico propio de las estructuras capitalistas, acondicionamiento deseado, como lo subraya la citación del redactor mencionado por Domenach. Las estructuras económicas deforman las estructuras mentales.

b) El nacionalismo, que era tradicionalmente una reacción de base esencialmente afectiva y sentimental, se da a sí mismo por primera vez una base material en toda la población, base que está ligada al incremento del nivel de vida: es lo que un sociólogo norteamericano llamó el “nacionalismo funcional” así, los obreros de Ford o de la General Electric propugnan la guerra de Vietnam, por ejemplo, porque una baja de los pedidos militares repercutiría en una baja de las horas extras, y ellos dependen de estas últimas para cubrir sus compras al crédito. Veremos más adelante cómo puede jugar este fenómeno contra el Tercer Mundo.

(3) Ver Tercer Mundo, tomo II, 1961, p. 455-478. Lo subrayado es del articulista.

CRECE LA BRECHA

Frente a esas "sociedades de abundancia", una brecha creciente se está formando entre los bien-provistos y el resto del mundo. Ya nadie niega la realidad de esa separación; las únicas divergencias existentes consisten en el sistema de cálculos empleado. Para mencionar una cifra reciente de las Naciones Unidas, el ingreso por persona aumentaría en 10 francos por año en el Tercer Mundo *contra 300 en los países industrializados. Pero estas cifras son seguramente demasiado optimistas ya que, como todos los promedios, "esconden" subagrupaciones que se empobrecen en agregados económicos abstractos* (4).

Cualquiera que sea la cifra que se tome, ninguna es muy alentadora: el endeudamiento de los países del Tercer Mundo aumenta sin cesar y representa en la actualidad más del 15% de su ingreso nacional, y estos países consagran cerca de la tercera parte de la ayuda que reciben del exterior al reembolso de esa deuda. P. Baroch hizo resaltar en esta misma revista la baja de la productividad agrícola en el Tercer Mundo, y el Director de la F.A.O., durante estos dos últimos años, ha lanzado en diversas ocasiones sus gritos de alarma con respecto al deterioro de la situación alimenticia mundial; así: en el Lejano Oriente, la producción agrícola por cabeza disminuía de 1,5% de 1959-60 a 1963-64; en América Latina, durante el mismo período, la baja alcanzó un 4,5% mientras Europa veía aumentar su producción en un 6,6% por habitante, lo que representa una diferencia precisa de más de un 11% en cuatro años! Lo que es todavía más grave, es la baja del índice de crecimiento de la producción en el Tercer Mundo que, de 2,8% en 1950-55, pasa a 1,5% en 1960-64

Sin embargo, es en el ramo de la escolaridad que la situación nos parece más inquietante, en la medida en que la educación (en su sentido más amplio, incluyendo la formación profesional) condiciona todo el desarrollo a largo plazo. En un mundo que se "tecnifica" y donde el ingreso está cada vez más relacionado con el grado de educación recibida, privar a alguien de su educación es condenarlo a la miseria, hacer de él hasta cierto punto un paria social; y sucede que los países en vía de desarrollo no pueden hacer de otro modo, muchas veces, que eliminar un número cada vez mayor de jóvenes del circuito escolar: así, en Argelia, por ejemplo, 30% de los niños no pudieron ser admi-

(4) La cifra fue citada en agosto de 1966 por el Presidente del Consejo del Comercio de las Naciones Unidas. Una forma de cálculo mucho más interesante y ciertamente más cercana a la realidad ha sido efectuada por C. Gotchac, "Repartición de los Ingresos y de los Hombres en el Mundo en 1966", Población, mayo-junio 1966, p. 563-67. El autor utiliza un coeficiente de corrección de cada tasa de cambio en dólares, tomando en cuenta la estructura del consumo propio de cada país. Sus cálculos muestran que el ingreso promedio de los países del Tercer Mundo ha aumentado globalmente en un 0,5 por ciento anual. Así, si se estratifican esos números para formarse una idea del enriquecimiento de cada clase, se constatará que en muchos países subdesarrollados, minorías substanciales (si no la mayoría) de la población rural se están empobreciendo radicalmente. Tal y como lo hizo notar recientemente el profesor colombiano L. Currie, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, "no es cierto que un desarrollo eventual esté asegurado con sólo que el crecimiento promedio de ingresos por cabeza sobrepase el índice de crecimiento de la población. Un aumento de ingresos por habitante puede también traer consigo el deterioro de la condición de los más pobres. (Economics and Population, Population Bulletin, abril 1967, p. 37) El economista británico D. Rimmer subraya el mismo fenómeno en un estudio reciente sobre la economía de Ghana. "el incremento del ingreso real representa el incremento de una cantidad muy abstracta... No representa el incremento de todos los ingresos individuales puesto que el ingreso adicional no está uniformemente distribuido, no representa un incremento del menor ingreso individual, en la medida en que el ingreso adicional representa adiciones al capital perteneciente a la colectividad. Lo que aparece en las estadísticas como desarrollo económico puede por lo tanto suceder sin que se produzca la menor mejora perceptible en el nivel de vida de mucha gente, o hasta de la mayor parte de la gente" D. Rimmer, "The Crisis in the Ghana Economy", Journal of Modern African Studies, mayo de 1966, p. 20.

tidos al primer año de primaria en esta última apertura de clases (1966). Este año, en un mismo nivel de edades, un 50% verá las puertas de los colegios cerrarse ante ellos, no porque lleven alguna tara, ni porque sean tontos, sino simplemente porque están demás en un mundo que gasta 350.000 dólares para matar a un soldado del Vietcong. Según estadísticas recientes de las Naciones Unidas, el analfabetismo mundial ha aumentado en 200.000 millones de personas en los últimos seis años. Un 70% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela en el Tercer Mundo. Entre los que asisten, una buena proporción es eliminada después de algunos años de estudio, otros aprenden muy poco debido a que las clases se encuentran abarrotadas, (50, 60, 70 niños por clase; en muchas escuelas de Argelia, el maestro tiene a su cargo 50 niños por la mañana y otros 50 por la tarde), y la calidad de esa educación es frecuentemente alarmante. Sólo una ínfima fracción alcanza el nivel del liceo o del colegio (una fracción de un 1%, mientras que en los Estados Unidos el porcentaje es alrededor de un 20% y lo mismo, aproximadamente, en la U.R.S.S.) En la India, para citar un caso donde el incremento de la población está tomando proporciones catastróficas, se gastó en 1963 (último año que nos da cifras disponibles) alrededor de 1,40 NF (1 NF = \$ 0.20) por alumno cantidad desde luego insuficiente para una educación de calidad, sin mencionar a los 132 millones de jóvenes que no recibían ninguna educación formal. Así, a menos que baje radicalmente su índice de natalidad, lo que será imposible durante muchos años por venir, una demografía galopante unida a las estructuras socio-económicas de estos países los obliga a privar a un gran número de niños de un mínimo de educación, si quieren asegurarla para otros (5).

Por lo tanto, como el desarrollo es en gran parte una función del número de personal directivo superior disponible en la economía, esto convierte a los países del Tercer Mundo en tributarios de la asistencia técnica de los países que se dicen desarrollados. Pero, colmo de la ironía, si los países desarrollados envían expertos al Tercer Mundo con mucho bombo y publicidad; se hace menos ruido sobre el hecho de que por las necesidades técnicas de los países que se dicen desarrollados se tome cada vez mayor cantidad de personal directivo recién formado de los países jóvenes, de los cuales tienen tan urgente necesidad. Así, según un reporte de la Unesco, 43,000 sabios extranjeros e ingenieros —muchos de ellos procedentes de países del Tercer Mundo— emigraron a los Estados Unidos entre 1949 y 1961. En Gran Bretaña sería catastrófico para el plan médico, si los médicos hindúes y pakistanos regresaran a su país. Y, siempre en los Estados Unidos, (país “tecnicófago” si puede decirse), según un artículo reciente de la muy ortodoxa revista “Foreign Affairs”, (Foreign Aid and the Bram Dram, J.A. Perkins, julio de 1966), más del 90% de los estudiantes asiáticos que vienen a estudiar a los Estados Unidos no regresan a su tierra! Entre tanto, los países que se dicen desarrollados no hacen absolutamente nada para desalentar ese flujo, por el contrario: lo alientan. Y, no sin ironía, se señala esa nueva ruta de El Dorado que lleva al médico de Pakistán a Inglaterra, al médico inglés al Canadá, al médico canadiense a los Estados Unidos, y a un médico norteamericano a Pakistán, sí, pero con la OMS que le pagará un sueldo doble comparado con

(5) Ver sobre este tema la serie de artículos sobre “La Escuela en el Tercer Mundo” de B. Girod de l’Am, “Le Monde” de fechas 26, 27, 28, 29 y 30 de noviembre de 1966.

lo que ganaba en su tierra y ciertamente 15 veces superior al del médico de Pakistán que permaneció en su país!

Así, "la masa de los Estados proletarios", miserables y a menudo hambrientos, en el sentido propio de la palabra, reúne un 75% de la población del globo, pero percibe solamente un 15% de sus ingresos, de modo que en general, el ingreso individual es 17 veces más débil para esas tres cuartas partes de la humanidad que para la cuarta parte evolucionada.

Los estudios emprendidos demuestran que hay que invertir cuatro veces el ingreso que se quiere crear. Si se admite que los 2 mil millones de hombres del tercer grupo disponen de un total de 110 mil millones de dólares de ingresos, el incremento de una centésima parte de ese ingreso necesita de una inversión de 5 mil millones de dólares.

Pero ello supone una población fija. Si consideramos que aumenta en un 2% cada año, habría que invertir 10 mil millones de dólares sólo para impedir la baja de ese miserable nivel de vida por efecto de la presión demográfica. Para incrementarla en un 4 a 5% anual, es decir para duplicarla en unos veinte años, habría que agregar a esos 10 mil millones de freno contra la baja, otros veinte mil millones, a título de "motor" que haga "despegar" esas economías estancadas.

Pero en estos últimos años, las ayudas al mundo subdesarrollado, tanto públicas como privadas, multilaterales o bilaterales, del Este como del Oeste, no han rebasado los 5 mil millones de dólares —la mitad del mínimo necesario para asegurar tan sólo el mantenimiento del nivel de vida actual (6).

Lo que se olvida con demasiada frecuencia es que esa diferencia es, económicamente hablando, creada en parte por el consumo exagerado de Occidente: lo que importa al economista, efectivamente, no es el hecho de que los grandes consumidores de los países industrializados puedan pagar por ese consumo de lujo —el carro renovado cada dos o tres años, la televisión a colores, la máquina fotográfica último modelo, los supereskis metálicos— la lista no se acaba. Desde el punto de vista del ingreso real de la sociedad (que sea ésta nacional o mundial, poco importa), o sea del volumen de bienes y servicios producidos anualmente, semejante consumo por parte de los ricos redundará en menos ahorro, implica por lo tanto —va que la capacidad de producción global de una sociedad es siempre limitada— menos bienes y servicios para los necesitados. "La carga representada por los ricos, en términos económicos, no se mide por su ingreso sino por su consumo. En cuanto al argumento según el cual esos gastos son una forma de distribuir el ingreso, hay otros modos de hacerlo sin engendrar semejante consumo" (7). Es por lo tanto ya tiempo de romper con ese mito ridículo, defendido por los partidarios de la libre empresa y recalcado por Currie: en términos de recursos económicos reales de que dispone el globo, el gran consumidor occidental realiza una función equivalente a la de varias decenas de pequeños campesinos del Tercer Mundo, y aunque represente un estimulante para la economía a escala local, también representa un freno para el desarrollo a escala mundial.

(6) Jules Moch en un artículo del "Mondé Diplomatique", número especial sobre Argelia, octubre de 1965.

(7) Currie, *op. cit.* p. 31. El subrayado es del articulista.

Por lo tanto, será necesario repetirlo, el desarrollo, como lo destaca Rao en el artículo mencionado, no puede concebirse hoy en día sino a escala planetaria; cualquier otra fórmula no representará sino una solución de conveniencia.

EL DESPRENDIMIENTO DEL HOMBRE DE SUS BASES NATURALES

El segundo de los dos fenómenos mencionados al comienzo de este artículo está representado por el trastorno total de las relaciones entre el hombre y el medio natural que lo rodea, lo que se llama ecología. A medida que el consumo de espacio, de energía, de materia prima aumenta, el hombre se ve obligado a "moldear" cada vez más su ambiente, frecuentemente en detrimento del equilibrio natural. Por lo tanto, si el hombre ha sacado de ello grandes ventajas a corto plazo, no es seguro en absoluto, como lo subrayan los especialistas, que las consecuencias a largo plazo sean beneficiosas para la humanidad (8). Así, nuestro desarrollo se desenvuelve sin miramientos para cuanto nos rodea, lo que, poco a poco, comienza a mudarse totalmente bajo la presión combinada de la química, del betún y del crecimiento demográfico. El hombre se va pareciendo de día en día más al aprendiz de brujo: está creando nuevamente el universo de manera artificial, imponiendo a la naturaleza un nuevo equilibrio. Pero ¿a qué precio? Ese cambio es especialmente notorio en el campo demográfico: habiendo logrado desde fines de siglo vencer cada vez más las enfermedades graves, epidémicas —peste, cólera, tifus, viruela, paludismo, etc.— el hombre ha roto el equilibrio que existía entre la mortalidad y la natalidad y que había hasta entonces caracterizado su vida. De ello se ha desprendido un alza vertiginosa en el índice del crecimiento demográfico, alza por la cual todos los especialistas conscientes se preocupan hondamente. El hombre no previó las consecuencias, sobre otro nivel completamente distinto, de la disminución de los efectos de una de las leyes fundamentales de la vida (9).

Dentro de ese amplio marco, se ve claramente que no puede separarse el desarrollo del Tercer Mundo del de Occidente, como se sobreentiende con frecuencia esta expresión tomada en sentido restringido. Nos "desarrollamos", ciertamente (en todo caso en el sentido de la acumulación de bienes materiales, aunque ese desarrollo se parezca un tanto al de la rana de la fábula), pero ¿hacia qué, en qué dirección, y a qué precio? J. Austruy planteó muy bien este problema cuando escribió "no se puede crear sin destruir: mientras tanto, hay creaciones más o menos devastadoras. En el campo de los valores sociales, se puede uno preguntar sin bizantismo si la urgencia con que se presiona por desarrollar las economías elementales no oculta la importancia de los sacrificios que implica el escoger ciertos modos de crecimiento. El precio de ciertos modos de desarrollo cuya eficacia depende del abandono definitivo de un patrimonio socio-cultural irremplazable podría sin duda juzgarse excesivo, si la amenaza obsesionante del hambre y de la destrucción no hiciera inoportuna una visión más amplia sobre el porvenir de las sociedades" (10).

(8) Ver S. A. Cain, "Man and his environment", Population Bulletin, nov. de 1966.
(9) Según Sir Julian Huxley, la ecología debería convertirse en la ciencia de base del mundo moderno. Ver "The Crowded World", Population Review, 1962, 6, 2 de julio, p. 33-36.
(10) J. Austruy, "L'Islam face au développement économique", Paris, 1961, p. 16.

Pueden así distinguirse a grosso modo tres actitudes básicas ante el problema del desarrollo social global y que corresponden a las divisiones políticas del mundo actual:

a) En Occidente: o nadie se atreve a plantear el problema de la teleología del desarrollo, debido a que ello volvería a poner en duda los fundamentos mismos del orden social existente, ¿o será que se está tan obnubilado por los problemas técnicos que se olvida uno de los problemas básicos? Sin embargo, algunas voces aisladas se atreven a poner de manifiesto nuestras opciones fundamentales, tales como la de Erich Fromm en los Estados Unidos o Jacques Ellul en Francia. La crítica de Ellul nos parece de gran valor, no solamente por ser quizás la más radical, sino porque se ataca a la opción básica de las sociedades industriales, la de la supremacía de la técnica (11). Luego, en la medida en que la mayoría de los "expertos" del desarrollo conciben a esta última como resultante de la simple aplicación de ciertas técnicas específicas, las prevenciones de Ellul son igualmente válidas para ellos: estamos creando, escribe este último, una sociedad técnica de donde los verdaderos valores humanos habrán desaparecido; una sociedad donde la eficacia se convierte en el valor supremo en detrimento del hombre: "Un movimiento de civilización tiende a crear un tipo de hombre cualitativamente superior, más excelso, presentando una diferenciación ética más elevada, logrando una integración más profunda de todas las orientaciones de su ser, una seguridad y una capacidad del don de sí, accediendo a comportamientos sin duda irracionales o no científicos pero sí específicos del hombre, diferenciándolo en profundidad de todo lo demás, y realizando de esa manera lo que es, como por ejemplo la bondad o el honor. Por el contrario, la técnica desemboca exclusivamente en el aumento del poder cuantitativo de ese hombre. No desarrolla su excelencia sino su poderío. Y haciéndolo así, vuelve al hombre al cuadro general de toda la naturaleza. Nos encontramos por todos lados en presencia de una competencia de poderíos, sin más: y el hombre se manifiesta como más poderoso que el río o el elefante, pero por el simple hecho de la técnica, no se distingue de ellos en nada cualitativamente. Simplemente ha encontrado medios de poderío y los ha ordenado: de esa manera se muestra coherente ante el mundo de las cosas, pero no específicamente humano"

El Prof. W Weisskopf, en su calidad de economista, trató también ese mismo problema del sentido del desarrollo en un artículo sobre los "Objetivos del crecimiento económico, subrayando la necesidad de **definir nuevamente las necesidades humanas** y de crear una ciencia del bienestar que tendría como meta la reeducación de los consumidores y la reorientación de los objetivos de la economía (12). Pero, hablar de definir nuevamente las necesidades humanas, ¿no significa en sí definir nuevamente al hombre mismo?

Todas las civilizaciones, así como las innumerables culturas de los países del Tercer Mundo que se han sucedido hasta ahora, tenían un concepto del hombre que representaba en cierto modo un valor básico en función del cual

(11) Es imposible resumir el pensamiento lúcido y percetivo de este autor. Recomendamos al lector su obra básica, "La Técnica o la apuesta del siglo", A. Colin, Paris, 1954, así como el excelente artículo sobre el hombre occidental en 1980, publicado en la colección "Futuribles" dirigida por B. de Jouvenel, Ginebra, 1963. La cita es sacada de un artículo reciente, "¿Podrá ser la técnica madre de una civilización?", "Terre Entiere", Nº 22, marzo-abril 1967, p. 6-27. ¿Será necesario hacer resaltar que vemos la crítica de Ellul como complementaria de la de Marx, y no como antinómica de esta última?

(12) "Economie et Humanisme", sept.-oct. 1965, p. 3-15.

los demás valores encontraban su definición. Cuando se dice: civilización griega o islámica, civilización medieval o china, cultura hopi o bantú, un cierto concepto del hombre, claramente definido, se presenta ante la mente; cuando se habla de "sociedad industrial", ¿qué concepto se tiene del hombre? Plantear la pregunta es hacer resaltar la inexistencia de la respuesta.

b) El mundo comunista comienza asimismo a plantearse interrogantes sobre el sentido de su desarrollo, a medida que se aleja más y más la utopía krutcheviana del comunismo para mañana.

Han surgido serias grietas, a consecuencia no sólo del conflicto chino-soviético, sino también del reenfoque de ciertos dogmas hasta ahora sagrados. Cuando teóricos reputados se atreven a plantear el problema de la enajenación como fundamental en la sociedad socialista, puede decirse que aún la forma misma que tomará ese desarrollo está en la interrogante: ante una visión utópica de bien empiezan a levantarse dudas sobre el mañana.

c) Finalmente, en el Tercer Mundo, el mimetismo del antiguo colonizador impulsa a un respeto de las técnicas "occidentales" que roza con el fetichismo (psicológicamente); la técnica, ese "maná" del hombre blanco, dará, según se cree, un poderío casi mágico a quien sepa dominarla. Pero esa actitud es peligrosa, no sólo filosóficamente sino sobre todo políticamente, va que plantear un problema en términos exclusivamente técnicos evita tener que tomar decisiones políticas: p. ej. decir, "el despegue económico del país depende de una tasa de inversiones de $x\%$ que hay que alcanzar cueste lo que cueste" hará que la clase dirigente del país en cuestión acepte las inversiones extranjeras masivas sin que trate necesariamente de tocar el punto de su nivel de vida.

LA AMERICANIZACION DEL MUNDO

La polarización del mundo actual

El desarrollo del mundo actual se parece de hecho cada día más a una *americanización mundial*, a un desarrollo hacia una sociedad de tipo monolítico y técnico. De ello se deduce que el mundo contemporáneo está cada vez más dominado por un doble fenómeno que representa los dos aspectos de una misma pieza:

1º La hegemonía mundial creciente de los Estados Unidos es el reflejo de su extraordinario potencial económico, el cual, medido en términos de ingreso por habitante, aumenta más rápidamente que el de cualquier otra nación. La consecuencia política de esta hegemonía es el antagonismo creciente en la China revolucionaria.

El primer corolario de esta situación es el entendimiento que se acentúa cada día más entre los Estados Unidos y la U.R.S.S., la desaparición progresiva de la "cortina de hierro", relacionada con la elevación del nivel de vida de las democracias populares y con el desarrollo de las relaciones comerciales y turísticas con el Oeste, y a una identidad de intereses crecientes entre los

dos grandes del bloque industrializado. Esa identidad se irá sin duda afirmando de día en día, puesto que ni la guerra de Vietnam ha podido impedir la conclusión entre la U.R.S.S. y los Estados Unidos del reciente acuerdo sobre los espacios extraterrestres.

El segundo corolario es que los dos polos (los dos "Grandes") de la política mundial tenderán cada vez más a ser China y los Estados Unidos. La U.R.S.S. no tiene va un papel verdaderamente director sobre la política mundial, habiendo abandonado el ideal de la revolución mundial por el de la "goulash en cada plato" (plato nacional eslavo, especie de cocido). Esto no constituye, desde luego, una condena sino una simple constatación. Existen, además, ciertos factores históricos que explican fácilmente esta evolución.

2º El creciente "gap" (brecha), que se representa comúnmente como separando los países desarrollados y subdesarrollados, es de hecho una brecha entre clases o categorías situadas a distintos niveles del aparato de producción mundial. Veremos más adelante que este "matiz" es fundamental. En el análisis que sigue, asimilaremos, efectivamente, las burguesías comerciantes y administrativas del Tercer Mundo a los grupos poseedores de las claves de la riqueza en los países industrializados.

Esa brecha se encuentra unida ante todo a las estructuras económicas contemporáneas, en especial al incremento del poderío de los grandes monopolios (cifras cf. infra). Por otra parte, la rapidez del desarrollo de los países industriales (debido no solamente a una tecnología muy evolucionada sino también a una infraestructura realizada en ciento cincuenta años, a poblaciones alfabetizadas en casi un 100%, así como a cuadros administrativos y sociales relativamente estables), unida a un crecimiento demográfico vertiginoso en los países que se denominan (¡con qué ironía!) "en vías de desarrollo", acentúan aún más esa brecha.

Así, el mundo corre el riesgo de polarizarse cada vez más, según las dos tendencias arriba esbozadas, hasta que habiéndose acentuado demasiado el desequilibrio, una explosión restablezca la balanza (¡o la suprima completamente!). Esa explosión nos parece volverse cada vez más verosímil, en vista de las contradicciones objetivas de las relaciones Occidente-Tercer Mundo; se ve claramente inscrita y con una creciente probabilidad en los datos estadísticos disponibles a todo laico culto. Que se denomine esta tensión "nueva lucha de clases", que se llame al Tercer Mundo "el proletariado del Siglo XX", el hecho está allí, y es el hecho lo que debe tratarse de comprender, sin dejarse cegar por la etiqueta utilizada para describirlo. Ningún "deus ex machina" va a salvarnos, como lo demuestra la historia de estos últimos años, y negarse a ver el tifón que se prepara en el horizonte simplemente porque rebasará en violencia todo lo que la humanidad ha conocido, procede de una política de avestruz poco encaminada a mejorar la situación.

La hegemonía americana

En un notable artículo ("Frente a la Nueva Roma", Le Monde, 28 de septiembre, 1966), el conocido cronista político de ese periódico compara el poder y la influencia de los Estados Unidos en el mundo contemporáneo al

de Roma en la antigüedad. Aunque nos esforcemos en estas páginas por mantenernos al nivel del análisis global, quisiéramos de todos modos citar aquí un interesante estudio que apoya esta tesis y que demuestra claramente el creciente poderío de grandes trusts internacionales, en su mayoría norteamericanos (13) “La mayor parte de las inversiones norteamericanas en esas regiones (los países en vías de desarrollo) interesan las industrias extractivas (petróleo, cobre, hierro, cobalto, hule, bauxita, manio y otros minerales) y proceden de consorcios formados por grandes sociedades occidentales, de las cuales la mayoría son norteamericanas. Se invierte muy poco capital en las industrias de transformación, lo que da por resultado colocar a los países subdesarrollados en una condición de incapacidad para adquirir los conocimientos técnicos necesarios para su desarrollo. Al punto en que están las cosas, las naciones “emergentes” están estrechamente maniatadas: venden su petróleo y sus minerales en condiciones netamente favorables para los compradores, pero compran productos acabados según las condiciones de los vendedores; y su situación se recrudece debido a las conferencias marítimas internacionales, que tienden a fijar el precio del flete de manera aún más desventajosa para los nuevos países. No es sin razón que los países pobres se consideran a sí mismos como las víctimas de sociedades multimillonarias cuyos países de origen proclaman (pero para sí mismos) las ventajas de la competencia” Y, demostrando la fuerza de esos trusts, el autor prosigue: “A pesar de que no lo reconozcamos enteramente, desde hace ya algún tiempo, vivimos en una era de internacionalismo económico, durante el curso de la cual sociedades de importancia mundial, nacidas casi todas en América, vendrán a dominar la economía del globo mas o menos de la misma manera que dominan la de otros países. Las fusiones internacionales, las inversiones al exterior y las prácticas del mismo orden han permitido a las grandes sociedades supra-nacionales tomar la rienda de los mercados mundiales. Si se funda uno sobre la experiencia más reciente, 300 toneladas retendrán en 1975 más del 75% de todos los activos industriales y habrán eliminado la competencia de los precios tal como existe en la venta de los productos manufacturados”

Sin dificultad podríamos citar centenares de cifras para demostrar el poderío económico creciente de los Estados Unidos, pero no es ésta la intención que llevan estas líneas. Las estadísticas del Departamento de Comercio (norteamericano), o de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (U.N.C.T.A.D.) contienen amplios datos para quienes desearan informarse con mayor detalle. Lo importante es ver que ese poderío económico lleva como corolario un aumento paralelo de la influencia política. Así, en el último debate de las Naciones Unidas sobre la admisión de China Popular, sobre 84 países del Tercer Mundo, sólo 29 votaron por China, y 43 siguieron el ejemplo o sucumbieron bajo las presiones de los Estados Unidos. Envíos de trigo, ayudas financieras, ese país tiene medios crecientes de hacer presión sobre el Tercer Mundo, y no se priva de utilizarlos.

Sin embargo, pensamos que ver el problema en términos nacionales y echarle la piedra solamente a los norteamericanos, como lo hacen de tan buena gana tantas personas llamadas “de izquierda”, procedería de un análisis

(13) Th. J. Baker. “Las empresas internacionales”, *Analyse et Prevision*, S.E.D.E.I.S., t. II, sept. 1966, Nº 3, p. 633-39.

algo superficial. En realidad, debe verdaderamente hablarse de una clase capitalista internacional, y el gran importador senegalés, malgache o brasileño participa tan seguramente al "pillaje del Tercer Mundo" como la Standard Oil. Y es debido a esa óptica de clases que nos parece algo vano pensar en hacer de Europa un tercer peso que contrarreste el poderío norteamericano.

UNA BRECHA TANTO ENTRE CLASES COMO ENTRE NACIONES

Esa brecha entre naciones que se dicen ricas y pobres no es sino uno de los aspectos del eterno problema de la repartición del poderío y de las riquezas en la sociedad, problema que ha tomado, desde la aventura colonial y la revolución industrial, un giro particular, llamado según la terminología marxista: lucha de clases, expresión cómoda porque supone un cierto análisis de las relaciones sociales que pretenderemos conocido (14). La palabra más reciente de "gap" (brecha) es un invento de los tecnócratas que oculta por desgracia la tensión social subyacente a esa brecha y hace de ella una realidad simplemente estadística, lo que viene a ser tan simplista como ridículo (15).

Ese desequilibrio en la repartición de los bienes sociales es menos perceptible en los países capitalistas occidentales —donde las necesidades de la mayoría de la población indígena han sido, por lo general, cubiertas—, pero es evidente que con todo y ello, existe. Todas las pseudotativas de asociación del capital-trabajo no son sino muy pobres esfuerzos que no logran ocultar una concentración del poderío económico casi tan grande hoy como lo era ayer (y aún hasta mayor, según las estimaciones utilizadas) (16).

Si insistimos sobre este punto, es porque querer trazar una frontera entre países desarrollados y subdesarrollados constituye, en nuestra opinión, un error peligroso. La realidad es más sutil, menos sencilla, y si abandonamos por un instante esas esquematizaciones demasiado cómodas, vemos que las estructuras económicas contemporáneas tienden cada vez más a unir las clases pudientes tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo, encontrándose en el Occidente la clase obrera en una posición muy ambigua (y es aquí donde el análisis marxista clásico plantea ciertos problemas cuando supone una solidaridad de los explotados), sabiéndose que, en el plan nacional, se encuentra todavía hoy en día bastante enajenada con respecto a sus medios de producción (cf. Gorz, "Stratégie ouvrière et néo-capitalisme", París, 1964) pero en el plano de las relaciones de fuerza económicas a escala internacional, está en una posición de "explotador", (aunque involuntariamente), puesto que el mejoramiento de su nivel de vida se hace en detrimento del Tercer Mundo, como lo recalcó recientemente el Presidente Senghor (17) Y llega-

(14) Confieso que prefiero a esa terminología la expresión "nivel de las fuerzas productivas", tal como la utiliza A. Cabral en su discurso "Lucha de liberación nacional y estructura social", Conferencia Tricontinental, La Habana, 6 de enero de 1966. Nuestro concepto de las relaciones de fuerza sociales está muy cerca de la de Cabral, que es la de un marxismo "revisado" por uno de los líderes del Tercer Mundo revolucionario.

(15) Un personaje tan poco sospechoso de simpatía hacia el marxismo, M. Jean de Broglie, Secretario de Estado francés en Relaciones Exteriores, evocó en septiembre pasado la "guerra de clases a escala internacional" guerra que puede desencadenar esa brecha cada vez más profunda.

(16) Cf. el coloquio de Arras sobre la "repartición de los beneficios", consultar la obra del mismo título, Ed. de Minuit, París, 1966. Porque el obrero tejedor de Lyon o de Manchester come hoy en día lo suficiente, porque posee un techo más o menos decente, goza de uno o dos días de asueto por semana, pierde su combatividad. Pero los Boussac, Abs y demás Rockefeller de hoy son —en términos tanto relativos como absolutos— infinitamente más poderosos que sus antepasados del siglo último.

(17) Consultar "Le Monde" del 19 2-1-1967, p. 4. "Aide aux pays sous-développés et nouveau pacte colonial"

mos a esa paradoja monstruosa según la cual los mecanismos del capitalismo moderno se las arreglan de manera que sean las clases obreras de los países desarrollados los que se conviertan en los portavoces del "carterismo"

Claro está que las clases no pueden definirse de la misma manera en un país desarrollado que en uno en vías de desarrollo. Aquí, una vez más, las categorías marxistas deben revisarse, como lo demostró Cabral en el texto antes citado. Así, por ejemplo, en un país como Argelia, en vano se habla de una solidaridad "objetiva" de la "clase obrera", como si esta última representara una entidad consciente. Hasta puede decirse que en ciertas y determinadas situaciones, la pequeña minoría de obreros capacitados de la industria y los obreros permanentes de la autogestión representan una fuerza potencialmente conservadora, en la medida en que en una situación de desempleo generalizado (más del 50%) el hecho de tener trabajo y sobre todo un mínimo de formación técnica representa una ventaja cualitativa y no solamente cuantitativa. Pero se trata ahí de matices bastante secundarios que no le cambian en realidad nada al fondo de este esbozo dialéctico.

EL MITO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

En un análisis reciente y lúcido del problema del desarrollo, Alan Birou escribía en esta misma revista: (dic. 1966, "Las relaciones internacionales y el desarrollo"), "Ayuda económica, asistencia técnica, cooperación, son por lo tanto relaciones internacionales especiales que no pueden ser juzgadas ni comprendidas, de las que no puede verse el sentido y el alcance sino situándolas en el conjunto de las relaciones internacionales, en un mundo de economías dominantes y soberanía absoluta. Abstraerlas de este contexto so pretexto de buenas intenciones es ir al encuentro de grandes decepciones porque sería poner en práctica un idealismo de declaraciones al lado de un maquiavelismo de comportamiento. Lo mismo que cierta ideología del desarrollo es un subterfugio para eludir una **revolución** de las relaciones económicas internacionales, igual que una mística de la cooperación puede ser a su vez una escapatoria para evitar una revolución de las relaciones de soberanía. No será más realista, más justo y eficaz en definitiva llamar las cosas por su nombre y reconocer que, de manera bastante general, en el mundo tal cual es, la ayuda bilateral se practica generalmente entre Estados soberanos y Estados más o menos vasallos!

Es hipocresía y falacia hablar de cooperación mientras no se haya puesto de manifiesto y encontrado el medio de controlar las formas y las fuerzas actuales del comercio mundial. Pero falta aún llegar más allá de la ayuda financiera para estructurar relaciones económicas que permitan a los países interesados una acumulación interna y formas productivas de inversión. Esto plantea inmediatamente el inmenso problema de la división internacional del trabajo y de la reorganización de la producción mundial.

Toda negativa de plantear los problemas de cooperación internacional a ese nivel es una negativa simple y sencilla de cooperación. Es sostener, bajo la apariencia de una palabra generosa, una asistencia, una protección, una

sumisión, en una palabra un neocolonialismo con respecto a los países débiles" (18)

El desarrollo —y esto comprende el desarrollo emprendido dentro del marco de las Naciones Unidas— continuará siendo el fracaso magistral que ha sido durante estos últimos años mientras se le considere como problema esencialmente técnico (Raúl Prebisch, secretario general de la U.N.C.T.A.D., escribía hace poco: "Lo que nos complacemos en llamar, con grandes esperanzas, la Década del Desarrollo, toma cada día más la forma conocida de ilusiones que serán pronto anquiladas"). El problema de desarrollo es esencialmente un problema político, en el sentido de que implica una revolución radical en los intercambios económicos internacionales por una parte, y por otra, en el comportamiento de las así llamadas "élites" dirigentes de los países industriales, incluyendo a la U.R.S.S.

En el plano de las relaciones económicas internacionales, esto está claramente expuesto por el artículo arriba mencionado de la revista *Foreign Affairs*, en el cual el autor demuestra que los esfuerzos de ayuda del gobierno norteamericano se ven frecuentemente anulados por las necesidades de la economía privada norteamericana en mandos. El autor concluye reconociendo: "He aquí los hechos en toda su crueldad: nos vemos en competencia con nuestra propia política de asistencia al exterior, nuestras necesidades domésticas bien podrían estar reduciendo a la nada nuestros mejores esfuerzos al exterior. En ese caso, la ayuda al exterior podría bien no ser más que un eufemismo (angl. *misnomer*) para asistencia doméstica con implicaciones al exterior" (19).

En un artículo excelente de la revista "*Tiers Monde*", P. Sweezy demostraba cómo los círculos viciosos que hemos denunciado no pueden encontrar más que una sola solución política (20). Pensamos por nuestra parte que esta solución será violenta tal es de profunda la oposición objetiva de los intereses. Tomando el análisis del caso brasileño hecho por un joven economista norteamericano, A. G. Frank (que se pregunta a sí mismo por qué el Brasil sigue soportando relaciones con los Estados Unidos, tan nocivas a sus propios intereses), Sweezy cita la tesis que sigue, defendida por Frank (21): la explicación de esta dependencia "debe buscarse en el núcleo mismo de las relaciones entre el Brasil y los Estados Unidos. Primeramente, claro está, sus relaciones llevan a algunos brasileños dinero y poder. Estos grupos utilizan entonces ese mismo poder para continuar las relaciones. En segundo lugar, con el tiempo el Brasil se ha vuelto tan dependiente que la liberación costaría sumamente caro a corto plazo y, cualquiera que sea el beneficio obtenible a largo plazo, otros grupos y en especial todos los gobernantes los aceptan con repugnancia. Así, a corto plazo, el cese de los créditos que tienen

(18) Es Jean Charbonnel, entonces secretario de Estado en Relaciones Exteriores encargado de la Cooperación, quien escribía en *Le Monde* del 5-4-1966, "...en la hipótesis de un cese de la ayuda francesa, la pérdida de capital sufrida por la economía francesa sería superior a las inversiones públicas así economizadas", y concluía, "la cooperación francesa conlleva por lo tanto un beneficio económico si no contable, para provecho nuestro", (citado por G. Chaliand en "*Partisans*", mayo-junio, 1966, "*Indépendance nationale et révolution*", p. 5-34).

(19) *Op. cit.*, p. 618.

(20) Ver P. Sweezy, "Obstacles au développement économique", *Tiers Monde*, avril-juin, 1966, p. 277-284.

(21) Recomendamos la lectura de una obra reciente del mismo autor "*Capitalism and development in Latin America*", N. Y. London, 1967.

por razón la refinanciación de la deuda ya existente, obligaría a interrumpir las importaciones que son, también, necesarias durante ese breve tiempo ya que, durante ese lapso, esas mismas relaciones económicas han destruido o impedido la creación de medios de producción que habrían permitido eludir esas importaciones. Si se busca un poco más a escapar de esas relaciones y que las inversiones norteamericanas se vean amenazadas, la represalia a corto término, como lo prueba el caso de Cuba, es el cese de todo comercio. En una palabra, el Brasil y los países que se encuentran en la misma situación, están como siervos endeudados similares a los que vivían antaño atados a su señor y acreedor, relación cuya prolongación parece haberse vuelto necesaria por el solo hecho de que se les utiliza. Finalmente, y tanto como les es posible los Estados Unidos alimentan también las ciencias económicas y hasta las ideologías que tratan de demostrar que esas relaciones de explotación son no sólo necesarias sino deseables. ”

Este esquema se encuentra, con numerosas variaciones, en la mayoría de los países industrializados y sus relaciones con el Tercer Mundo. Los términos del intercambio, como se llama en economía la relación precio-cantidad de productos intercambiados entre dos países, es cada día menos favorable para el Tercer Mundo. Por ejemplo, en 1954 se compraba un jeep con el equivalente de 14 sacos de café; hoy día se necesitan 39. Se ha calculado que el beneficio logrado por los países ricos, importadores de materias primas, por la degradación de los términos del intercambio es igual o superior a los 8 mil millones de dólares de la ayuda “consentida” al Tercer Mundo. Como escribía recientemente Josué de Castro, “por lo tanto la ayuda no sirve para nada al desarrollo, no hace sino tapar un hoyo que se excava al mismo tiempo” (Le Monde, 8-3-67).

“Aún” pequeños países como Suiza, que se arrellana confortablemente con su buena conciencia de país neutral (una neutralidad que paga bien ya que permite a Rhodesia hacer empréstitos a Suiza mientras los bancos suizos velan públicamente en sus cofres los millares procedentes de la fuga de capitales del Tercer Mundo y que la Nestlé acumula los superbeneicios provenientes de la caída de los precios del café y del cacao en el mercado mundial), “aún” esos países participan de esta “planificación de la miseria”, porque las estructuras económicas contemporáneas tienden cada vez más hacia una integración a escala internacional.

Es también claro que las élites dirigentes de la mayor parte de los países del Tercer Mundo mantienen una política económica que va directamente contra las necesidades del desarrollo. Porque el socialismo del cual hacen gala con tanta facilidad esos “nuevos burgueses” —que, en su mayoría, han reemplazado simplemente al antiguo colonizador, en todo caso en lo tocante a su modo de vida— ese socialismo conllevaría de hecho una reorientación radical de las economías, por el momento orientadas tanto hacia las necesidades de las élites en whisky, Mercedes, y productos de belleza como a la de tractores u otros bienes de equipamiento. En el artículo ya citado de Chaliand, se encuentran los dos cuadros siguientes (que citamos a título ilustrativo) presentando ciertas importaciones de países francófonos de Africa Negra. Las cifras se leen en millones de C.F.A. para 1964 (22).

(22) Chaliand, op. cit., p. 18.

Abonos	1 517,8
Herramientas y material agrícola	1 200
Tractores	3 741,5
Máquinas-utensilios	2 478,1
Bebidas alcohólicas	7 294,2
Carros particulares	5 592,6
Gasolina para carros particulares	3 561,6
Perfumes y cosméticos	1 269,1

Todo esfuerzo verdadero de desarrollo implicaría una ideología radical que esos países no poseen. No se desarrolla un país con los gustos del consumidor francés o norteamericano. No se edifica el socialismo paladeando Cinzano en los salones de baile. Pero hay que preguntar, frente a la élite que recibió sin recelo la manzana envenenada de la independencia: ¿quién fabrica y vende el whisky? ¿quién da salida a los Mercedes? ¿quién subasta los transistores de lujo? Y se vuelve así al problema de las relaciones económicas internacionales.

Hay que agregar también como lo hace el economista hindú Rao, que las exigencias de austeridad predicadas por el Occidente suenan con frecuencia bastante mal a los oídos de esta élite. "Tampoco es fácil para ellos aceptar que se les pida de apretarse el cincho y hasta de suprimir algunas necesidades corrientes y fundamentales de la existencia, mientras aquéllos que les brindan tan excelente consejo se activan en gastar recursos económicos estimulando artificialmente sus apetitos cansados y creando novedosas e inútiles necesidades de manera a poder utilizar sus recursos productivos al máximo. Las fronteras nacionales no debieran crear semejantes diferencias en los niveles nacionales de vida: y si continúan haciéndolo, la dinámica del problema económico bien podría terminar en un violento esfuerzo por eliminar esas fronteras" (23).

Como hemos visto, es muy difícil ser optimista en cuanto al futuro del problema del desarrollo. Esta revista pide desde hace años reformas radicales en las estructuras del comercio internacional. Pero esas reformas implican una decisión política de la cual el Occidente parece ser incapaz. En efecto, alguien debe soportar los gastos de la operación, y no podrían ser sino los países industrializados. En vista de las estructuras capitalistas de esos países, semejante operación se cancelará sea por medio de un alza del costo de la vida, ya por un atraso en su elevación. ¿Qué gobierno occidental estará listo a realizar esta operación que casi parece ser un suicidio político? Si un gobierno laborista en Gran Bretaña no puede intentar el enderezamiento económico destinado a favorecer a su propio pueblo sin que los electores lo abandonen, ¿qué otro gobierno lo hará en favor de desheredados que habitan al otro lado del planeta? Podría creerse que los países del bloque socialista están en una posición más ventajosa para intentar la operación, en vista de que no dependen de los caprichos de un electorado, flotando a voluntad de los precios del bistec; pero muchos negociadores del Tercer Mundo saben por experiencia cuán duros pueden ser esos países en las negociaciones comer-

(23) Rao, op. cit., p. 474. Recomendamos la lectura de este excelente artículo.

ciales, cuando se oponen sus intereses a los del Tercer Mundo, como sucedió esta primavera entre la U.R.S.S. y Argelia, con respecto al gas natural.

Así, contrariamente a lo dicho por el redactor de la revista de actualidad citada al principio de este artículo, quisiéramos por encima de todo despertar la inquietud, estimular la angustia. El tiempo apremia: los problemas que hemos descrito son terriblemente urgentes. Y si los países industrializados no saben hoy en día privarse voluntariamente de su sobrante, con frecuencia mal adquirido, les será arrancado mañana por la violencia (*)

Traducción libre.—(Tomado de la revista "Développement et Civilisations" N° 31, Sept. 1967. 47 Rue de la Glaciere — Paris 13e.).

(*) El autor de este artículo, sociólogo suizo, ha trabajado en varias organizaciones internacionales antes de hacer investigaciones en Argelia, primero en los sectores industrial y agrícola y ahora en el campo socio-demográfico.

ENFOQUES JURIDICOS

Aspectos Jurídicos



de las

Integraciones Económicas*

Dr. Alfredo Martínez Moreno.

Profesor de Derecho Internacional de la
Universidad de El Salvador

Uno de los aspectos más interesantes del estudio del derecho de gentes en la actualidad lo constituye el hecho de que —apartándose un poco de temas exclusivamente teóricos, aunque sin descuidar éstos cuando son de carácter fundamental— dicho examen se está concentrando primordialmente en el análisis de problemas atinentes de manera directa al ser humano, en su condición reconocida de sujeto de derecho internacional. En efecto, son los asuntos vinculados con la libertad, seguridad y bienestar de la humanidad los que tienen primacía en los estudios jurídicos internacionales, asuntos relacionados con los derechos inalienables del hombre, con la seguridad de los habitantes de la tierra ante la aparición y desarrollo de armas tremendamente destructoras, y con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, como paso previo al logro de la codiciada paz perpetua.

Ahora ya no es posible encarar el examen de ningún problema de carácter internacional, el del mar libre, por ejemplo, con la mentalidad del gran Grocio, quien se preocupaba principalmente de los intereses de la marina mercante holandesa. Ahora debe abordarse dicho problema a la luz de los intereses superiores de la humanidad. Así se ha llegado a condenar cualquier abuso del mismo, como los experimentos con bombas atómicas en el centro de las inmensidades oceánicas, por los peligros que pueden implicar para la salud

* (Ponencia presentada al 5º Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Santiago de Compostela, 3-12 octubre, 1966)

de los hombres y por la merma sustancial de recursos ictiológicos y naturales que podrían mejorar el régimen alimenticio y, en general, la condición de la humanidad.

La verdad de este aserto se puede comprobar al analizar los años inmediatamente posteriores a la última guerra mundial, en los cuales los esfuerzos de dirigentes políticos e internacionalistas se dedicaron de preferencia, junto a la búsqueda constante de una paz permanente —tema medular de ahora y de siempre— a estudiar los alcances del principio de la libre determinación de los pueblos. El reconocimiento de los derechos de estos al gobierno propio o a la independencia, fruto en parte de la benemérita labor de administración fiduciaria de las Naciones Unidas, pero sobre todo de la conciencia casi universal de que no debe denegarse al ser humano el goce de la auténtica libertad, fue el tema obligado de estudio de la post-guerra. Luego vinieron los años cincuentas, que nos atreveríamos en llamar “la década de los derechos humanos”, por el énfasis que se puso en hacer realidad las libertades fundamentales del hombre, asunto que siendo de rancia ralgambre clásica, todavía perdura como de interés palpitante en el pensamiento de los internacionalistas de la hora presente. Al actual decenio también podría adjudicársele un nombre representativo: “la década de la integración económica”, ya que la materia que acaso ha llamado la atención en mayor medida de los estudiosos del momento lo constituye el examen de los movimientos de asociación económica que han surgido, por imperativos de la historia y de las realidades del mundo, en varias regiones del orbe. Parece vislumbrarse que los próximos años, los setentas, tal vez lleguen a configurar la “década del derecho cósmico”, porque los adelantos técnicos en el campo interespacial auguran el nacimiento de problemas jurídicos insospechados, pero es interesante recalcar que, en los primeros planteamientos que al respecto se han hecho, se ha reconocido la prioridad de los derechos de la comunidad internacional al aprovechamiento y uso de los espacios y territorios ultraterrestres sobre los intereses particulares de las potencias que se encuentran en lucha titánica por ganar la carrera a la luna. El énfasis continuará, pues, en las implicaciones favorables o desfavorables a la humanidad en pleno que tengan las investigaciones en el espacio sideral.

Uno de los temas del momento es, pues, sin duda, el estudio de la problemática y alcances, en el campo jurídico, de esos movimientos de libre comercio, unión aduanera, mercado común, y aún unión económica, pasos progresivos en la integración económica total y en la formación de uniones políticas de Estados, y en última instancia, en la consolidación del principio de raíz esencialmente cristiana y vitoriana de la solidaridad del género humano.

Es un axioma, y en cierto sentido, un lugar común, afirmar que el mundo cada día se hace más chico. Pero el hecho comprobado es que, al amparo de las crecientes facilidades de las comunicaciones de toda índole, los Estados buscan el progreso mediante el establecimiento de regímenes de libertad absoluta de comercio, a base de la supresión de barreras aduaneras y la concesión de tratamientos especialísimos de favor a los Estados miembros; la formación de mercados comunes más amplios, que permitan el desarrollo industrial y la tecnificación de la agricultura, reduciendo costos y ofreciendo mayor ocu-

pación; la celebración de tratados de unión aduanera, con tarifas arancelarias comunes para el exterior y la distribución equitativa y conveniente de las rentas provenientes de los gravámenes uniformes a la importación; y, en fin con la tendencia a crear uniones económicas y monetarias que afiancen los vínculos entre sus miembros a un grado que permita, en el futuro, la creación de Estados compuestos que aseguren tanto el mantenimiento de la paz entre ellos como un nivel de vida más digno y elevado a los habitantes de los mismos.

Son muchos los movimientos de esta índole, de mayor o menor grado de desarrollo, que existen en la actualidad en diversas regiones (1). Algunos son de alcances limitados, pero de proyecciones amplias como el reciente acuerdo para crear una Zona de Libre Comercio entre Irlanda y Gran Bretaña. Otros son de logros tan vastos que han superado los mayores cálculos optimistas que sobre sus resultados se habían previsto, como la Comunidad Económica Europea y el Movimiento de Integración Económica Centroamericana (2). Unos todavía se encuentran en la etapa de tanteos y dudas, pero que, al ser vencidos los obstáculos que ahora existen, indiscutiblemente han de conducir a un incremento general del comercio entre sus miembros, con la consiguiente elevación en el índice del crecimiento nacional y del ingreso per-cápita de sus habitantes, como es el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Otros están a punto de tomar decisiones importantes para su mejor desenvolvimiento, como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), bajo el liderazgo del Reino Unido, conocida también como el Grupo de los Siete o EFTA, y como el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECOM), del cual forman parte la Unión Soviética y varios de los Estados de la Europa Oriental, y que sufre una aparente crisis interna grave, que posiblemente dará lugar a reformas convenientes para su desarrollo. Finalmente, hay movimientos incipientes de integración económica, como el de la Asociación de Estados Africanos y Malgache, los que al consolidar sus instituciones políticas, afectadas en la actualidad por las circunstancias lógicas de una etapa de infancia en la vida independiente de sus miembros, sin duda han de conseguir logros sustanciales en el campo económico. No debe olvidarse, por otra parte, que la Comunidad Británica de Naciones, por ejemplo, constituye un complejo y especial sistema de integración económica, y que también los Estados Unidos de América para el caso, es un auténtico mercado común en un Estado Federal (3).

Cada uno de estos movimientos o sistemas regionales presenta características propias y especiales, lo cual hace verdaderamente difícil, y acaso imposible, al analizar y comparar sus aspectos jurídicos principales, llegar a conclusiones de carácter general. Los dos ordenamientos de integración económica que, dentro de la relatividad de sus campos de acción, han logrado los

- (1) En el siglo pasado hubo ejemplos de uniones aduaneras, como la de los Estados alemanes (Prusia, y los dos Hesse, por una parte, y de Baviera y Württemberg, por otra). Ver "Recueil des Cours" Tomo 3. Pág. 213.
- (2) Según datos proporcionados por el Departamento de Integración Económica del Ministerio de Economía de El Salvador, el incremento del comercio intracentroamericano fue de 30 millones en 1960 a 140 millones de pesos centroamericanos en 1965. (El peso centroamericano, para fines comparativos, se estima equivalente al dólar de los Estados Unidos de América).
- (3) Hay otros movimientos regionales de integración. Ver J. D. Bela Balassa "Teoría de la Integración Económica" Págs. 3 y sig. UTEHA. México. Dell Sidney. "Bloques de Comercio y Mercados Comunes" Fondo de Cultura Económica. Págs. 219 y sig. México-Buenos Aires.

mayores avances: el de las tres comunidades europeas (Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM) y el de Integración Económica Centroamericana, tienen peculiaridades específicas y aun distintas. Por ello no es posible, para el caso, estudiar con el mismo lente los aspectos jurídicos relevantes de las Comunidades Europeas, que han alcanzado un índice elevadísimo de progreso en el campo institucional y que contienen órganos "supranacionales" (Consejo, Parlamento, Corte de Justicia, etc.), con los problemas jurídicos del movimiento centroamericano, sumamente atrasado en el ámbito de las instituciones. Pero en cambio, tampoco es posible comparar los logros de uno y otro bloques económicos regionales en los campos de la libertad de comercio y de la unificación arancelaria, base esta última de una auténtica unión aduanera, pues en estos terrenos los países de Centro América han llegado a superar todos los avances conocidos, ya que en la actualidad más del noventa y nueve por ciento de los productos naturales y manufacturados originarios de los cinco Estados de la región, y a corto plazo, la totalidad de dichos artículos o mercancías, gozarán de plena libertad de comercio, en tanto que en Europa todavía se discute, y ni siquiera se vislumbra una solución adecuada al mismo, el problema de la libre circulación de algunos de los productos agrícolas básicos del área. Lo mismo puede decirse en cuanto a la adopción de una tarifa arancelaria uniforme, que en Centro América ya ha llegado a abarcar más del noventa y siete por ciento de todos los rubros de importación, y la cual sigue depurándose y perfeccionándose constantemente (4)

Las profundas diferencias estructurales de los distintos sistemas de asociación económica, además de su mayor o menor grado de desarrollo, pues no es lo mismo un área de libre comercio limitado que un auténtico mercado común, ni por supuesto que una unión económica, se originan también en la forma de creación de cada uno de ellos. No puede ser lo mismo un movimiento, como el de las comunidades europeas, establecido conforme a un Tratado básico, el de Roma de 1957, en el que desde el principio se consignaron las facultades y funcionamiento de sus órganos, y que constituye la esencia de su fundamento constitucional, que otro sistema integracionista, como el centroamericano, que surgió poco a poco, en progresión ascendente, mediante la firma primeramente de simples convenios bilaterales hasta llegar al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, o sea, que en tanto en el primero de esos movimientos desde su origen se conocieron los alcances jurídicos y económicos del mismo, en el otro, tanto su estructura como sus proyecciones se han ido fortaleciendo paulatinamente. Tampoco puede haber similitud entre unos procesos que cuentan con órganos supranacionales y otros, la mayoría, que carecen de ellos.

La complejidad de los problemas derivados de los distintos movimientos de integración económica, pues, y las diferencias sustanciales que tienen sus basamentos constitucionales, hacen difícil estudiar en general los aspectos jurídicos de dichas integraciones económicas, que es el tema de esta ponencia.

(4) Ver informe de la Secretaría General del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en relación a Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Económica (Miami, agosto 1964) Pág. 14. Asimismo "Informe sobre los Avances del Programa de Integración Económica Centroamericana" Diciembre 1964-enero 1966) SIECA. Enero/1966. Rev. Pág. 11.

En ningún campo como en éste se hace necesario el manto armonizador del derecho comparado, y por ello son dignos de los esfuerzos de las academias e institutos de derecho internacional por ahondar, en base comparativa, en los variados y a veces contradictorios aspectos de los distintos mecanismos jurídicos de las integraciones económicas existentes.

Abarcar la totalidad de los problemas jurídicos e institucionales de los diversos sistemas de asociación económica sería objeto de uno o varios tratados, una empresa muy superior a nuestros conocimientos y posibilidades. De allí que, conscientes de dichas limitaciones, nos dedicaremos a estudiar algunos pocos puntos de su problemática jurídica, que sin ser acaso los de mayor importancia, sí presentan algún interés a los profesores y estudiosos del derecho internacional.

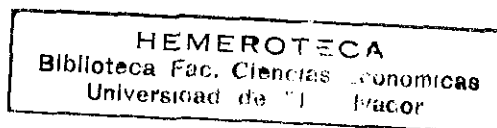
I

Uno de los puntos que han despertado mayor interés en el estudio de dicha materia es el de la existencia o no, como rama jurídica autónoma, del llamado "derecho comunitario" o "derecho de la integración", y el no menos importante tema de la relación jerárquica entre dicho derecho y el derecho interno, incluyendo naturalmente en éste al derecho constitucional de los Estados miembros.

Hace algún tiempo, uno de los problemas que originaban mayor discusión entre los internacionalistas era el suscitado por Tiepel, en su célebre tratado "Völkerrecht und Landesrecht", de que el derecho internacional y el derecho interno forman parte de dos sistemas jurídicos distintos e independientes entre sí, y que por consiguiente, para que un tratado celebrado conforme a las reglas del derecho de gentes pudiera tener efectividad dentro de un Estado, se requería que las normas jurídicas del tratado fueran "transformadas" en derecho interno, mediante la actividad de los órganos de dicho Estado. La tesis "dualista" del juriconsulto alemán ha sido casi generalmente abandonada, y dentro del respeto intelectual que subsiste por las ideas de Tiepel, priva ahora la tesis "monista", como criterio mayoritario, o sea, que ambos derechos configuran un sólo sistema jurídico. Las Constituciones Políticas de numerosos Estados así lo consignan expresamente (5).

Pero si bien aquel problema ya casi no se discute, sino en el ámbito docente, como punto del programa de estudios, en cambio sí se mantiene en boga el tema conexo de determinar si las normas del derecho internacional tienen primacía, en caso de conflicto, sobre las del derecho nacional sobre todo cuando éstas tienen rango constitucional. Esta discusión, naturalmente, ha tomado auge en los últimos tiempos, al sostenerse la existencia de un derecho novísimo, el comunitario o de integración, pues ahora se hace necesario dilucidar la prevalencia jerárquica de esta pretendida rama jurídica sobre las normas del derecho de los Estados miembros o asociados de la comunidad.

(5) Jimenez de Arechaga, Eduardo. Curso de Derecho Internacional Público. Tomo I. Páginas 181 y sig. Centro Estudiantes de Derecho 1959. Montevideo. Erades L. "International Law, European Community Law and Municipal Law of Member States. The International and Comparative Law Quarterly. Enero 1966. Volumen 15. Parte I. Páginas 122 y sig.



Antes de penetrar al estudio de la superioridad o primacía de uno u otro derecho, estimo que conviene abordar el tema de la existencia o no, como auténtica y autónoma rama jurídica, del mencionado derecho comunitario. El punto es fundamental, pues como se ha dicho anteriormente, la idea de que los Estados deben integrar sus economías, por medios jurídicos, especialmente mediante la suscripción de convenios, para lograr una verdadera superación nacional y regional, es la idea básica de la hora presente en el plano internacional. De ahí que los juristas que han dedicado sus esfuerzos generosos al estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas se inclinan, en su mayoría, por considerar que no sólo existe el derecho comunitario como sistema jurídico autónomo, sino que es imprescindible que tal autonomía sea reconocida para que puedan realizarse los nobles objetivos de tales asociaciones económicas.

Ha habido, por ejemplo, quienes sostienen que la autonomía del derecho de integración debe ser reconocida, para que el nuevo derecho pueda desempeñar su cometido sin las debilidades de pertenecer a una rama jurídica, como el derecho internacional, que se encuentra "en proceso de formación", agregando que aquel conjunto de normas tiene, como en el caso concreto de las comunidades europeas, más claramente definido el elemento de "coercibilidad", que a veces —se arguye— falta en el derecho de gentes.

Asimismo ha surgido últimamente una escuela, con Catalano a la cabeza, que pretende demostrar que los procesos de integración económica han originado obviamente un nuevo derecho, a veces revolucionario, al cual no se puede negar en forma alguna autonomía plena dentro del conjunto de las diversas disciplinas jurídicas. En su magistral obra "Manuel de Droit des Communautés Européennes", el jurista italiano afirma que aun cuando existen lazos e interferencias con el derecho internacional, el derecho comunitario tiene vínculos acaso más acentuados con el orden jurídico interno de los Estados miembros de una comunidad, puesto que "las normas comunitarias en su conjunto tienen una incidencia profunda sobre éste, del cual constituyen al mismo tiempo la modificación y el complemento". Basándose en opiniones anteriores de otros tratadistas, como Rocco, quien aboga por la independencia del derecho mercantil del tradicional derecho civil, agrega que "la autonomía científica puede ser comprobada, no tanto en razón del elemento técnico de la materia, sino principalmente en base de la amplitud y organización del conjunto de sus normas, de la existencia de principios propios que la gobiernan, y de los métodos de examen relacionados al contenido especial sustancial de la norma" (6).

Después de hacer uno de los más exhaustivos y profundos estudios de las comunidades europeas, concluye Catalano afirmando que éstas no se pueden comparar ni a los verdaderos Estados federales ni tampoco a las uniones internacionales, y que, por lo tanto, se colige que los tratados que instituyeron dichas comunidades sobrepasan el dominio del orden jurídico internacional, y configuran un derecho nuevo, distinto del derecho internacional clásico (7).

(6) Catalano, Nicola. Manuel de Droit des Communautés Européennes. Págs. 1 y 2. Dalloz et Sirey, Paris.

(7) Catalano, Nicola. Ibid. Pág. 628.

El Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Comunidad Económica Europea, Walter Hallstein, es otro de los abanderados de esta tesis, y afirma que el Tratado de Roma, que creó dicha Comunidad, "ha hecho nacer un orden jurídico autónomo", que "no se limita a normas destinadas a asegurar el buen funcionamiento del Mercado Común, sino que garantiza al mismo tiempo, como todo verdadero orden jurídico, la conformidad a la ley de los actos de las instituciones y la protección jurídica de lo que está sometido a esas normas". El mencionado estadista indica que el derecho comunitario no es un derecho estatal, y que, por otra parte, difiere también del derecho de gentes tradicional. "El derecho internacional público clásico tiene por objeto las relaciones entre los Estados y los otros sujetos del derecho internacional", en tanto que "el derecho comunitario europeo, como "derecho común" que es, se aplica directamente en favor o en contra de cada ciudadano de los Estados miembros", pues al constituir la Comunidad, dichos Estados "han restringido su soberanía y creado una entidad jurídica autónoma que se impone a sus ciudadanos y a ellos mismos" (8).

En Centro América, un joven jurista, el doctor Ricardo González Camacho, también se ha plegado a la corriente que sostiene la existencia autónoma del derecho de integración, y en un enjundioso estudio presentado a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) expone: "El postulado principal de esta tesis consiste en afirmar que con el advenimiento del Programa de Integración Económica y la formación de su Mercado Común, se está creando en Centro América un conjunto de normas jurídicas, cuya aplicación e interpretación rebasan los límites del derecho interno y no encajan exactamente en el derecho internacional tradicional. Se trata de un derecho nuevo que, si el término no se prestara a confusiones, podríamos llamar "regional", pero que es preferible denominar "Derecho de la Integración" o "Derecho de la Comunidad". Una de estas normas (que no se conforman con los principios tradicionales del derecho internacional y que es comunitaria) es aquella que confiere competencia a la Corte de Justicia de la Comunidad (Europea) para dirimir conflictos a instancias de personas naturales o jurídicas, las que no siendo sujetos de derecho internacional, pueden recurrir a tribunales no nacionales, cuyas sentencias tienen fuerza obligatoria en los territorios de los países miembros. Otro ejemplo lo constituye el Derecho de la Comunidad Británica de Naciones, de conformidad con el cual, ciertas decisiones judiciales dictadas en Estados tan independientes como Australia y Nueva Zelanda, pueden ser objeto de ulterior examen por cuerpos colegiados británicos (Privy Council)". Continúa diciendo el mencionado jurista salvadoreño que "los principios hasta hoy conocidos de derecho internacional resultan insuficientes al tratar de aplicarlos a federaciones o comunidades" (como las existentes en la actualidad), y concluye citando el Artículo XXIV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, en el que se declara que el espíritu que anima a las Partes Contratantes al suscribir dicho Tratado "es el de un mayor acercamiento como Estados de Centro América regidos en la actualidad por los principios especiales del Derecho Público Centroamericano".

(8) Hallstein, Walter. "La Comunidad Europea. Nuevo Orden Jurídico". Reproducido por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Washington, D. C. 1965.

Termina su interesante trabajo sosteniendo que ese Derecho Público Centroamericano, reconocido además en cuatro de las cinco Constituciones políticas de los Estados miembros, es el derecho comunitario de Centro América (9).

Asimismo el doctor Roberto Ramírez, distinguido catedrático hondureño, quien ha sido uno de los gestores del movimiento centroamericano de asociación económica, expresa: "Estamos frente a una revolución jurídica provocada por una transformación económica y social, y el jurista no debe olvidar que la creación de estas normas jurídicas debe ser formulada en vista de las nuevas instituciones económico-sociales, cuya estructura no es la misma que tuviera a la vista la dogmática clásica del Derecho. Estos nuevos hechos exigen un nuevo Derecho, y este es el Derecho de la Integración que exige una nueva dogmática que le imprima la dinámica de las instituciones económicas" (10).

Es obvio, pues, que la mayoría de las personas que han ahondado en el estudio de esta materia favorece la tesis de la autonomía del derecho comunitario. La regla, sin embargo, no es absoluta. Muchos internacionalistas, como Mónaco (11), la han refutado, y en Centro América misma, el propio Jefe del Departamento Legal de la SIECA, doctor Gautama Fonseca, ha expresado su opinión desfavorable a tal independencia científica, y en carta dirigida al ponente, ha expresado "que a nadie se le ha ocurrido afirmar hasta ahora que la existencia de una organización mundial como la ONU, o de movimientos regionales como la OEA, han dado origen a una disciplina jurídica nueva, distinta del Derecho Internacional Público", y que "así como la presencia de entidades internacionales que, a semejanza del Mercado Común Europeo, están dotadas de personalidad y voluntad propias, independientes de las de los Estados que forman parte de las mismas, no ha motivado el nacimiento de una nueva rama del Derecho, no se explica por qué este fenómeno sí se ha producido con motivo de la integración económica de los Seis. Además, la circunstancia de que se haya dotado de facultades supranacionales a los órganos comunitarios, no puede servir de base para arribar a esta última conclusión, puesto que otro tanto sucede con la ONU y la OEA" (12).

Los argumentos que se han esgrimido en defensa de la independencia del derecho comunitario no nos parecen lo suficientemente sólidos para justificar tal posición. Si acaso en el futuro, cuando se hayan efectivamente delimitado los campos de acción, si es que ello fuere posible, podría aceptarse la tesis de la autonomía. En efecto, hemos visto que hasta el momento muchas de las reglas que son válidas en cuanto al proceso de las comunidades europeas, no son aplicables en otros movimientos integracionistas. Para mantener aquella posición habría que estar convencidos de que las normas del llamado derecho de integración o comunitario deberían tener plena validez en todos los casos, pues de no ser así, llegaríamos al absurdo de afirmar que existen tantos derechos comunitarios como movimientos económicos de esa índole existan en el mundo, es decir, que perfectamente podría criticarse tal tesis con los mismos argumentos, tan conocidos, de que aun cuando haya ciertas peculiaridades en

(9) Anexo. Nota de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. SIECA/CE - XVII/77, 25 de agosto de 1965. Guatemala. Preparado por Ricardo González Camacho.

(10) Ramírez, Roberto. "La Integración Jurídica Centroamericana" Tegucigalpa. Junio de 1966. Instituto C. A. de Derecho Comparado.

(11) Mónaco, Ricardo. "Le istituzioni internazionali di cooperazione europea" Milan. 1965.

(12) Carta personal dirigida al autor por el Dr. Gautama Fonseca. Guatemala, 30 de mayo de 1966.

algunas instituciones y costumbres regionales, no por ello debe concluirse que existen derechos internacionales particulares, sino que el derecho de gentes es único y universal.

Por otra parte, el hecho de que hayan surgido nuevas y revolucionarias normas jurídicas en un campo de desarrollo reciente, como el de los procesos de integración, no justifica la creación de una ciencia aparte. Con la misma razón podría sostenerse, para el caso, que los estudios para regular o controlar las pruebas atómicas y las armas modernas, campo de estudio novísimo originado en el progreso técnico de la física nuclear y la balística, debe también constituir una rama separada del derecho internacional: el derecho del desarme, o algo parecido.

No compartimos, además, el respetable criterio del doctor González Camacho en cuanto a los ejemplos que cita en su estudio para demostrar que ciertas normas comunitarias no se conforman con los principios tradicionales y reconocidos del derecho internacional, ni tampoco la argumentación de Hallstein, quien para distinguir el orden comunitario del derecho internacional público, infiere que éste no se aplica a los individuos o ciudadanos de los Estados miembros. Nosotros consideramos que la corriente moderna más aceptable en cuanto a los sujetos de derecho internacional es aquella, encabezada en cierta forma por Georges Scelle, que afirma que el ser humano es el sujeto de derecho internacional por excelencia, lo cual ha sido perfectamente demostrado desde que el Estatuto de la Corte de Justicia Centroamericana, creada en 1907, permitió a los individuos demandar a los Estados, en la misma forma en que también reconocía la personalidad jurídica internacional del hombre el pacto constitutivo del Tribunal Internacional de Presas, firmado en la Segunda Conferencia de La Haya, también en el memorable año de 1907. Los ejemplos citados por el doctor González Camacho no sirven, en nuestra opinión, para justificar la existencia autónoma del derecho comunitario, sino únicamente para demostrar que las personas naturales o jurídicas pueden ser, y en realidad son, sujetos del derecho de gentes.

El reconocimiento de la personalidad jurídica internacional del ser humano, que había sido negada por la propia Subcomisión de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional de la extinta Sociedad de las Naciones, en el informe preparado por el ilustre jurista salvadoreño Gustavo Guerrero (Informe Guerrero), al expresar que “el individuo no es un sujeto de derecho internacional, y (que) la violación de una norma del derecho internacional no supone para él ninguna responsabilidad internacional —ya que es incapaz de cometer un delito contra ese derecho”, ha sido rotundamente contestada, con numerosas citas doctrinarias y de la jurisprudencia, por García Amador, quien afirma que “la premisa de que partía el informe no es consistente, desde el punto de vista del sujeto destinatario de las obligaciones internacionales, ni siquiera con el Derecho Internacional tradicional, dentro del cual la piratería, así como los llamados “delitos contra la guerra”, han constituido actos punibles que solamente pueden perpetrar los individuos”, y que “en el derecho contemporáneo, la situación ya no ofrece dudas de ningún género —pues las obligaciones de carácter penal no sólo pueden tener por

sujeto al individuo, sino que, según una orientación reciente, es el único sujeto o destinatario de las normas que las imponen" (13).

No hay duda, finalmente, de que los países centroamericanos tienen lazos estrechísimos de carácter histórico, racial, geográfico, de lenguaje y de aspiraciones comunes que los convierte en una verdadera nación, y que en la afinidad tan íntima que los une han llegado aun a modificar algunos conceptos jurídicos clásicos, como por ejemplo el de la definición de cabotaje, que desde la firma del Tratado General de Paz y Amistad por los cinco Estados del área, en la ciudad de Washington en 1907, confirmada en diversos otros instrumentos regionales, ha dejado de ser el comercio de naves a través de las costas de un solo país, para abarcar el comercio ejercido por todo el litoral centroamericano (14). Pero de ello a concluir que el Derecho Público Centroamericano es algo distinto al que rige para otras zonas del mundo hay un trecho muy grande. Las normas jurídicas que se aplican a las relaciones entre los Estados centroamericanos, si bien especiales en muchos aspectos, por los vínculos estrechos que hemos señalado, no pueden constituir una rama distinta y autónoma, sino que solamente señalan el hecho evidente de tales lazos, que hacen posible el desarrollo y consolidación del proceso integracionista entre ellos.

En cuanto a la tesis de Ramírez, en la que reconocemos validez plena, excepto en el aspecto de apovar la autonomía del derecho de integración, estimamos que él mismo, en el desenvolvimiento de su interesante tesis, llega a conclusiones que la hacen nugatoria, pues en su exposición indica que "donde el Derecho de la Integración y el Desarrollo Económico ha culminado con mayor perfección es en el Derecho Bancario y donde se ha logrado un mayor acierto y un sistema más perfecto que en los otros órdenes. Lo mismo podemos decir del Derecho Aduanero", o sea, que el propio expositor sostiene que las normas pertenecen a otros órdenes jurídicos distintos, como los derechos bancario y aduanero, y que, por lo tanto, las reglas comunitarias no tienen verdadera autonomía científica.

El argumento de Catalano de que no pudiéndose asimilar la estructura jurídica de las comunidades económicas a los sistemas federales ni a las uniones internacionales de Estados, por tener diferencias sustanciales con ellas, no nos parece relevante, pues en el derecho internacional son conocidos ciertos tipos "sui-generis" de Estados compuestos, como por ejemplo la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, que no puede encuadrarse en ninguna de las formas reconocidas de aquéllos, sin que por ello se alegue que el estudio de éstos trasciende el dominio del derecho internacional y forma parte de una rama jurídica separada. Lo mismo se puede decir de la Comunidad Británica de Naciones, cuya estructura básica, además de especialísima, incluso ha sufrido en los últimos tiempos evoluciones sustanciales sobre todo con la independencia de antiguos dominios o territorios, que son ahora Estados plenamente soberanos, algunos de los cuales han adoptado, además, la forma

(13) García Amador, Francisco. "Principios de Derecho Internacional que rigen la Responsabilidad" Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1963. Págs. 57-59.

(14) Martínez Moreno, Alfredo. "La Conferencia de Washington de 1907 y la Corte de Justicia Centroamericana" Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. San Salvador, 1958. Págs. 10-11.

republicana de gobierno, lo que hace que el vínculo con la Corona Británica sea, si acaso, de carácter simbólico.

En conclusión, por lo menos en la actual etapa de desarrollo de los sistemas jurídicos de integración económica, no es posible reconocer la autonomía, como disciplina científica separada, del derecho comunitario.

Problema también medular en el estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas, como se ha dicho anteriormente, es el de esclarecer si las normas del derecho, entendiéndose éste ya sea como parte del derecho internacional o bien como verdadera disciplina jurídica independiente, privan o no sobre las normas del derecho interno de los Estados miembros de una comunidad.

La disputa científica sobre esa relación jerárquica, aun cuando sin referencia concreta al derecho de integración, es ya tradicional en la doctrina y la jurisprudencia internacionales. Traer a cuento dicha polémica, que es casi una "causa célebre" en los tratados de derecho internacional, lo considero innecesario. Bastaría con citar, entre las obras modernas de mérito, la magistral exposición de Jiménez de Arechaga en su "Curso de Derecho Internacional Público", para concluir que la superioridad jerárquica de las normas jurídicas internacionales sobre las derivadas de una ley interna de carácter secundario nos parece indiscutible e irrefutable (15).

El problema, naturalmente, se complica cuando la relación se establece entre principios o reglas del derecho de gentes y normas internas de estirpe constitucional, pues en el conflicto inciden una serie de factores complejísimo. Los países de América Latina, por ejemplo, continúan apegados a la tesis del llamado "constitucionalismo", y gran parte de sus Cartas Magnas, de manera expresa y categórica, declaran que sus disposiciones prevalecerán sobre cualquier tratado, ley secundaria, decreto o reglamento que las contravenga (16). Aun cuando son diversas las razones que fundamentan la posición latinoamericana, y entre ellas merece citarse la convicción general de que la máxima garantía de estabilidad política y de desarrollo económico y social la constituye el respeto absoluto a la ley suprema del Estado, constantemente alterada por revoluciones y por las ambiciones de algunos dirigentes políticos que ansian perpetuarse en el poder, consideramos que tal problema "quedaría definitivamente resuelto, en favor de la superioridad del derecho internacional, si tal primacía estuviera siempre encuadrada dentro del respeto a otro principio del derecho de gentes, que sin duda alguna es uno de los verdaderamente básicos y fundamentales: el de la igualdad jurídica de los Estados. La resistencia a aceptar la supremacía de la norma internacional estriba en la triste experiencia sufrida por algunos países débiles ante los abusos y arbitrariedades de los grandes y en el hecho de que todavía hay quienes sostienen —nada menos que estadistas de la talla intelectual y moral de Sir Winston Churchill— que tal igualdad jurídica no debe existir ni doctrinariamente, puesto que aquélla no existe en las relaciones políticas, militares o económicas (17).

(15) Jiménez de Arechaga, Eduardo. Op. cit. Págs. 209 y sig.

(16) Martínez Moreno, Alfredo. "Principios Básicos del Derecho Internacional" Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Tomo 2. Pág. 22.

(17) *Ibid.* Pág. 22

Este apego irrestricto a la tesis de la supremacía constitucional sin duda puede generar diferencias muy serias en las relaciones internacionales, ya que es de prever que un mismo asunto sometido a jueces nacionales e internacionales sería resuelto con criterio completamente distinto por uno u otro tribunal. Es ampliamente conocido el hecho de que la jurisprudencia internacional, tanto judicial como arbitral, ha favorecido la tesis de la primacía del derecho de gentes. Pastor Ridruejo, quien ha estudiado con hondura la jurisprudencia de las dos cortes mundiales, cita nueve sentencias en que directa o indirectamente se reconoce tal supremacía jerárquica (18). En el caso relativo a la Usina de Chorzow, la Corte Permanente de Justicia Internacional dijo: "Por otra parte, es un principio generalmente reconocido del Derecho de Gentes que, en las relaciones entre potencias contratantes de un tratado, las disposiciones de una ley interna no pueden prevalecer sobre las del tratado" (19). Y en el célebre "affaire" del tratamiento de las personas de nacionalidad, origen o lengua polacos en el territorio de Dantzig, sostuvo con claridad meridiana: "Se debe observar, sin embargo, que si por una parte, conforme a los principios generalmente admitidos, un Estado no puede respecto a otro Estado prevalecerse de las disposiciones constitucionales de este último, sino solamente del Derecho Internacional y de los compromisos internacionales válidamente contraídos, por otra parte inversamente, un Estado no puede invocar respecto a otro Estado su propia constitución para sustraerse a las obligaciones que le imponen el Derecho Internacional o los tratados en vigor. La aplicación de estos principios al caso de que se trata tiene como efecto el que cuestión del tratamiento de los nacionales polacos y de otras personas de origen o de lengua polaca debe ser resuelto exclusivamente sobre la base de las reglas del Derecho Internacional y de las disposiciones convencionales en vigor entre Polonia y Dantzig" (20).

La tesis concorde y constante de los tribunales internacionales de justicia en este sentido está también confirmada por los laudos arbitrales. Es conocido el fallo pronunciado por el Presidente Cleveland, de los Estados Unidos de América, en el problema limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua, que dio la razón al primero de dichos países al refutar la argumentación nicaragüense de que el tratado celebrado entre ambos no era válido, por no haberse llenado todos los trámites que la Carta Magna de Nicaragua requería para su plena validez. En efecto, si bien el árbitro reconoció la tesis, por otra parte actualmente indiscutida, de que para determinar si un tratado es válido o no "es necesario referirse a la ley fundamental de ese Estado", por otra parte sostuvo, luego de analizar si en efecto se había incumplido alguno de los trámites requeridos por la Constitución de Nicaragua, que el tratado referido había sido correcta y legalmente celebrado y ratificado. Refiriéndose a este laudo, Jiménez de Aréchaga expresa. "de este pronunciamiento se extraen las siguientes conclusiones: que el Juez internacional es competente para analizar los procedimientos constitucionales de ratificación de tratados llevados a cabo en el seno de un Estado; para interpretar la Constitución de ese Estado e, incluso, para llegar a una conclusión contraria a aquélla a que arriban las autoridades de ese Estado con respecto a la interpretación de su propia Constitución,

(18) Pastor Ridruejo, José Antonio. "La Jurisprudencia del Tribunal Internacional de La Haya" Págs. 25 y sig. Estudio General de Navarra. 1962.

(19) Corte Permanente de Justicia Internacional. Serie A. Número 17. Pág. 29.

(20) Corte Permanente de Justicia Internacional. Serie A/B. número 44. Pág. 24.

todo lo cual confirma la relevancia internacional de los preceptos constitucionales sobre forma de celebración de tratados” Agrega el jurista uruguayo que en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, al aceptarse la tesis de que un tratado inconstitucional no es válido, se aclaró categóricamente que “es a una jurisdicción internacional a la que compete apreciar la validez de una ratificación” (21).

A nosotros nos parece completamente lógico que así sea —es decir, que el derecho de gentes tenga supremacía, siempre y cuando se respete al mismo tiempo el nobilísimo principio de la igualdad jurídica de los Estados, lo cual ocurre efectivamente en todos los procesos de integración económica— pues de no ser así, muy fácilmente un Estado podría desligarse de sus obligaciones con sólo reformar su Constitución Política, haciendo en consecuencia nugatorio el principio básico de “pacta sunt servanda” y colocándose realmente al margen del derecho.

La polémica suscitada, pues, sobre la relación jerárquica entre el derecho de gentes y el derecho interno lógicamente se ha proyectado, con el advenimiento de los movimientos de asociación económica, al de la superioridad de las normas comunitarias sobre el orden jurídico interno de los Estados.

Hallstein ha sido uno de los primeros en adherirse a la tesis de la prioridad del derecho de integración, exponiendo que “conforme con la voluntad de sus fundadores, la Comunidad debe ser una parte de la obra de edificación destinada a conducir a una federación”, por lo que estima lógico que “en el dominio de la competencia, su derecho debe prevalecer sobre el derecho nacional” La fundamentación de la tesis de Hallstein tiene tres premisas principales: a) el hecho evidente de que si se dejara la aplicación del derecho comunitario a la discreción del legislador nacional, el funcionamiento de la comunidad sería deficiente, y a veces, imposible; b) la voluntad de los Estados signatarios de fundar una comunidad indisoluble, fundiendo en sí irrevocablemente las economías de los miembros; y c) “el principio de que la *lex posterior derogat legi priori* no puede ser aplicado en las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho nacional sin forzar el sentido de una norma de conflicto en relación al tiempo y transformándolo en una regla de conflicto de rango y competencia (pues) la historia del derecho permite demostrar que este principio no se aplica más que a disposiciones de un mismo origen y ordenamiento” (22).

En fecha reciente, la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo presentó a éste un informe en el cual reconoce la prioridad del ordenamiento comunitario sobre el derecho particular de los miembros de la Comunidad Económica Europea. Dicho informe aparentemente ha sido “apoyado por los portavoces de los grupos políticos del Parlamento Europeo, o sea, (ha recibido) el espaldarazo político de los grandes movimientos de opinión pública que se encauzan a través de las tendencias socialistas, liberales y demócrata-cristianas representadas en el Parlamento” (23). Esto es importante para el

(21) Jimenez de Arechaga, Eduardo. Op. cit. Pág. 213.

(22) Hallstein. Op. cit. Págs. 270-273.

(23) Boletín de la Integración. Enero de 1966. Número 2. INTAL. Buenos Aires, Argentina.

futuro de los movimientos integracionistas, ya que a los pronunciamientos de la doctrina, a los fallos de la jurisprudencia internacional y a la tesis de grandes estadistas, como Hallstein, viene ahora a sumarse el apoyo de las principales corrientes políticas organizadas y la opinión pública de las asociaciones económicas, es decir, que ya existe convicción general de que los movimientos de integración, para su fortalecimiento y progreso, necesitan basarse en el derecho.

En el informe mencionado, el cimiento de la tesis de la primacía de las normas comunitarias se concreta en los siguientes puntos fundamentales: 1) compenetración del orden jurídico comunitario y del orden jurídico nacional, o sea "que el derecho de los tratados de Roma y de París y las normas dictadas en conformidad con ellos se insertan en el orden jurídico interno de los Estados miembros y por consiguiente se aplican directamente a los diversos sujetos del derecho sin que sea necesaria una disposición ulterior de orden nacional que así lo autorice", 2) modificación de los sistemas constitucionales nacionales por los tratados, mediante "una transferencia substancial de los poderes de los órganos internos constitucionales a los órganos comunitarios", lo cual "tiene una incidencia sobre los órganos jurídicos internos, ya que implica una subordinación de los órdenes constitucionales de los países miembros al orden comunitario", y 3) las normas de los tratados y las dictadas por las instituciones comunitarias no pueden ser derogadas por el derecho nacional ulterior, es decir, que "los Estados miembros no pueden dictar legislación que sea contraria a las normas de los tratados, ya que ello implicaría una violación de las obligaciones que los Estados han contraído de asegurar la ejecución de las decisiones y recomendaciones emanadas de las instituciones de la comunidad" (24).

Las conclusiones del mencionado informe las estimamos válidas para el movimiento formado por las tres comunidades europeas, pues si bien su Corte de Justicia, con sede en Luxemburgo, ha sido cuidadosa, por las limitaciones de su competencia, en declarar que el ordenamiento jurídico comunitario es completamente separado e independiente del ordenamiento nacional, y que "no puede aplicar en ningún caso las normas, aun constitucionales, de los Estados miembros" (25), por otro lado ha reconocido la hegemonía del derecho de integración en la ya famosa sentencia sobre el caso "Costa-Ente Nazionale Energia Elettrica" (26).

Pero en cambio, como lo dijimos arriba, el problema se complica cuando en las propias Constituciones de los Estados integrantes de un movimiento económico regional se declara, como en el caso de Centro América y de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que sus disposiciones no están subordinadas, sino que por el contrario, prevalecen siempre, sobre cualesquiera normas derivadas de tratados, leyes secundarias o reglamentos.

En este caso, tomando en cuenta que los procesos de integración regional conducen a la superación de los Estados miembros, generando un mayor

(24) *Ibid.* Págs. 1 y 2.

(25) Pellicer Valero Jesus Agustin. "El Recurso por Violacion del Tratado en las Comunidades Europeas" Revista TEMIS. Número 18, Pág. 40. Zaragoza.

(26) Boletín de Integración. *Ibid.* Pág. 1.

desarrollo nacional y un mayor bienestar para sus habitantes, es decir, que dichos movimientos conducen a la realización de los propios y elevados fines del Estado, lo lógico sería que sus basamentos constitucionales se adaptaran a las necesidades de la comunidad económica. Naturalmente, el problema no es de fácil solución, pues al hecho de que muchos países, sobre todo los hispanoamericanos, adhieren firmemente a la tesis del "constitucionalismo" a que hemos hecho referencia con anterioridad, muchas de sus Cartas Magnas son de naturaleza esencialmente rígida, es decir, que los procedimientos para su reforma son muy complicados y largos (27). Pero si ya existe plena y firme conciencia de que para el desarrollo económico nacional es indispensable la integración progresiva de sus economías, lo procedente, lo lógico y aun lo patriótico, sería adaptar las disposiciones de la Ley Fundamental del Estado al sistema jurídico de la comunidad.

No hay duda de que ciertos artículos rígidos y estrictos de las Constituciones retrasan en la actualidad los procesos de integración, en mayor medida que la presión de los intereses creados de la región. Por ello consideramos digno de elogio el estudio de González Camacho a que hemos hecho referencia anteriormente, aun cuando disintiendo en un aspecto de su respetable criterio, pues tal trabajo, de gran penetración científica, persigue demostrar que, aun con las disposiciones constitucionales existentes, es posible facilitar inteligente y legalmente la ratificación de los nuevos instrumentos centroamericanos, que tienden a fortalecer y desarrollar el movimiento integracionista regional y que han estado sometidos a un lento proceso para que entren en vigor (28).

En conclusión, podemos sostener que tiene razón Kelsen al colocar, en la base de su célebre pirámide jerárquica de las normas jurídicas, a las derivadas del derecho internacional, y que al surgir el derecho comunitario, como parte integrante del derecho de gentes, en doctrina deben tener primacía al entrar en conflicto con las del derecho interno de los Estados.

II

Hace algún tiempo la prensa mundial publicó información sobre la fuerte oposición de la Unión Soviética al ingreso de Austria, en concepto de Estado asociado, al Mercado Común Europeo, o como miembro fundador de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por considerar que habiéndose comprometido aquel país a observar una neutralidad permanente, tal obligación le impedía formar parte de bloques económicos que posteriormente podrían convertirse en alianzas de tipo defensivo, y aun ofensivo.

Estimamos que el problema suscitado por la posición soviética en el caso de mérito, justifica el examen de los alcances jurídicos de la neutralidad perpetua a la luz de su incidencia en las integraciones económicas.

Existen en la actualidad tres formas básicas de neutralidad. En primer término, están los Estados propiamente neutrales, también conocidos como

(27) Antokoletz, Daniel. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Editorial La Facultad. Tomo I. Pág. 87. Buenos Aires, 1951. Castrillo Zeledón, Mario. "Estudio de las Constituciones de los Estados de Centroamérica y Panamá". SIECA. Est. Panamá D. T. 2. Guatemala.
(28) Ver nota (9)

de neutralidad accidental u ordinaria, que en presencia de un determinado conflicto bélico, declaran que se mantienen al margen de las hostilidades, observando en esa guerra concreta, el carácter de no beligerantes y adoptando una política de imparcialidad. Están también los Estados neutralistas, como la India, que sostienen que en la actual guerra fría que sufre el mundo no forman parte ni se han alineado en favor de ninguno de los dos grandes bloques en pugna, uno encabezado por los Estados Unidos de América, y otro, por la Unión Soviética. Son Estados que se hacen llamar a sí mismos Estados "no comprometidos" Y, finalmente, están los Estados neutralizados, los cuales han asumido, bien voluntariamente, o por imposición de terceros países, casi siempre mediante la firma de un instrumento internacional formal, la obligación solemne de no tomar parte ni entrar jamás a guerra alguna (29).

A esta última categoría pertenece indiscutiblemente Austria, la que al terminar la Segunda Guerra Mundial y para lograr que las potencias ocupantes de su territorio conviniere en celebrar el correspondiente tratado de paz, adoptó por decisión propia, unilateralmente, el régimen de Estado en neutralidad perpetua, el cual ha sido reconocido por un número inmenso de Estados. Austria expresó que asumía tal carácter, "con el fin de afirmar de un modo permanente su independencia frente al extranjero y la inviolabilidad de su territorio, y el interés de mantener la tranquilidad y el orden en el interior" (30).

Se ha dicho reiteradamente que la neutralidad es de linaje muy antiguo, pues su observancia era ya conocida y acatada por los griegos. En efecto, el historiador Tucídides se refirió al caso de los ciudadanos de la isla de Milo, que permanecieron neutrales durante la Guerra de Peloponeso (31). Asimismo se ha mantenido, con estricto apego a la verdad histórica, que el fenómeno de la neutralidad permanente es de nueva alcuña, pues únicamente se remonta al siglo diecinueve. Con la misma razón podemos afirmar que el concepto de "neutralismo" es de creación contemporánea, pues ha tenido por base la guerra fría de la hora presente.

Algunos autores han distinguido entre la neutralidad permanente o perpetua, por una parte, y la neutralización, por la otra. Rousseau, por ejemplo, considera que a diferencia de aquella, que es asumida por Estados en su integridad, ésta consiste en "un régimen aplicable a ciertos territorios o a ciertas partes de un Estado", (como ha ocurrido en los casos de Chablais y de Faucigny, en el de las Islas del Mar Jónico, el Estrecho de Magallanes, el Canal de Suez, etc.) (32). Sin embargo, para los fines de la presente exposición, llamaremos también neutralizados a los Estados que se encuentran permanentemente en neutralidad, como es el caso actual de Austria.

Los ejemplos más conocidos de tales Estados son los de Bélgica, Luxemburgo y Suiza, los que en determinadas épocas de su historia han asumido el estatuto de la neutralidad perpetua. Este último Estado todavía lo conserva.

(29) También se ha hablado de "neutralidad benévola", tesis defendida por El Salvador y Uruguay durante la Primera Guerra Mundial, pero que no estimamos relevante para los fines de esta ponencia.

(30) Rousseau, Charles. "Derecho Internacional Público" Ediciones Ariel. Barcelona. Pág. 143.

(31) Sefriades S. Recueil des Cours. Tomo 34. Pág. 328.

(32) Rousseau, Charles. Op. cit. Págs. 143-144.

En cierto sentido, también tiene el mismo carácter el Estado de la Ciudad del Vaticano, aun cuando a veces, por razones humanitarias, se ha apartado un tanto de él y ha ofrecido su mediación en disputas internacionales, como ocurrió en el caso de las Carolinas. Todo ello ha determinado a ciertos autores europeos a sostener que sólo en el Viejo Continente se han dado ejemplos de este tipo de Estados. La verdad es que en América, por lo menos en un caso, también ha existido una situación semejante. Así fue como, tomando en cuenta el hecho de que su territorio había servido como campo de batalla de varias guerras entre países centroamericanos, al reunirse en la ciudad de Washington, en 1907, la Conferencia de Plenipotenciarios de dichos Estados, Honduras declaró su neutralidad permanente y los otros Estados de la región se comprometieron a respetar y garantizar tal situación jurídica. El artículo 3 del Tratado General de Paz y Amistad suscrito entre ellos así lo reconoció formalmente (33).

Se ha sostenido que el "status" de la neutralidad permanente limita el ejercicio pleno de la soberanía, pero no hay duda de que ciertos Estados, por su situación geográfica de "país tapón" o por su debilidad militar, prefieren sufrir alguna restricción en su capacidad de auto-determinación y decisión, con el fin de garantizar la inviolabilidad de su territorio y la seguridad nacional.

La mayoría de los tratadistas están de acuerdo en que dicha condición jurídica especial entraña alguna restricción de soberanía. Whitton, por ejemplo, expresa que tal situación "importa una disminución de los derechos de soberanía e independencia de todos los signatarios, pero particularmente del Estado neutralizado" (34). Naturalmente, los Estados garantes también asumen ciertas obligaciones que limitan su facultad de plena decisión, como sería la de no poder invadir el territorio del Estado neutralizado. Otros autores, sin embargo, son de opinión de que no hay tal reducción de derechos soberanos, ya que el estatuto de la neutralidad perpetua se adquiere —según ellos— voluntariamente, con fundamento en la conveniencia nacional (35). Puede haber casos, sin embargo, en que el estatuto es impuesto por otros Estados. En las negociaciones para afianzar la paz en Laos, por ejemplo, se habló de colocar a ese reino bajo dicha condición jurídica, como una necesidad regional y básica para el mantenimiento de la paz en Asia.

¿Cuáles son, pues, esos elementos restrictivos de la soberanía? En primer término, la obligación de abstenerse totalmente de entrar en cualquier guerra, pero los compromisos abarcan una gama mayor de asuntos, como el de no suscribir pactos de alianza ofensiva y, en cierta forma, aun de alianza de defensa común. Como corolario de ellos, también las obligaciones de no permitir el paso por su territorio a fuerzas armadas de los beligerantes, de abstenerse de construir fortalezas o edificaciones militares, y aun la de no mantener ejércitos fuertes de tierra, mar o aire. Se ha llegado a sostener, asimismo, que el Estado neutralizado no puede instalar en su territorio industrias de carácter bélico, como la producción de municiones o armas, ni hacer uso de los medios

(33) Martínez Moreno, Alfredo. Op. cit. Págs. 9-10.

(34) Whitton, John B. Recueil des Cours. Tomo 17. Pág. 529.

(35) Seferiades S. Op. cit. Pág. 328.

coercitivos de solución de los conflictos, como el bloqueo o el boicot. Naturalmente, en base a que uno de los derechos esenciales de todo Estado es el de legítima defensa, no se puede negar en forma alguna al que se encuentra permanentemente en neutralidad la facultad de mantener cuerpos de seguridad o policía, y que disponga de medios eficaces de defensa. Suiza, para el caso, tiene un ejemplar sistema de servicio militar obligatorio de sus ciudadanos.

De la anterior exposición se puede concluir que la esencia de la neutralidad permanente consiste en una abstención absoluta en cuestiones militares o bélicas, es decir, en mantener ad-perpetuum la calidad de no beligerancia, pero de ello a sustentar el criterio de que un Estado neutralizado, como Austria, no pueda pertenecer a un movimiento de integración económica —como sostiene Rusia— sería negar a dicho Estado la posibilidad de lograr un eficaz desarrollo económico y social, y sería también negar, en síntesis, su derecho fundamental a la independencia, al logro del progreso nacional, y llegando al extremo, a su propia supervivencia. Sería colocar a dichos Estados en una condición de semi-soberanos, como los antiguos tributarios y vasallos, y acaso en peor situación que los protectorados.

La prueba de que en la conciencia internacional no priva el criterio de que los Estados neutralizados deben abstenerse totalmente de celebrar tratados de carácter económico, y aun en ciertos casos, de naturaleza política, la constituye el hecho de que a Suiza se le admitió al seno de la Sociedad de las Naciones, a pesar de que en el Pacto Constitutivo de dicha Organización existían disposiciones claras sobre la obligación de los Estados miembros de ayudar militar, económica y financieramente a un Estado que sufriera una agresión. Es cierto que a Suiza se le eximió de tal compromiso, porque evidentemente una obligación de esa índole afectaba en lo esencial la condición de neutralidad perpetua que la caracteriza, pero el hecho de que aquel país formara parte de un organismo de alcances tan vastos como la Sociedad de las Naciones demuestra que un Estado, en tal condición jurídica, es libre de pertenecer o no, si el interés nacional lo demanda, a organismos internacionales, y de suscribir acuerdos para incrementar su comercio y favorecer su desarrollo económico. Como se sabe, además, Austria es en la actualidad miembro de las Naciones Unidas.

De aceptarse la tesis soviética, habría que concluir que un Estado que tuviera neutralizada una parte de su territorio no podría tampoco formar parte de movimientos de asociación económica, puesto que sería ilógico que hubiera libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas en una parte de su territorio y no en otra, la neutralizada, a menos, naturalmente, que se colocaran barreras aduaneras a la entrada de dicha zona neutralizada o se resignaran los Estados a la existencia de un contrabando constante a través de la misma.

Los Estados neutralizados tienen sin duda alguna restricción de soberanía, pero únicamente en el hecho de no poder cambiar su condición de no beligerancia absoluta, pero no tienen en modo alguno el carácter de Estados semi-soberanos, con limitaciones para ejercer sus derechos fundamentales. Prueba de ello es que Suiza forma parte en la actualidad de la Asociación

Europea de Libre Comercio (AELC), con plenitud de derechos, es decir, como "full member" de ella. Lo mismo ocurre a la propia Austria, la que también integra, como miembro fundador a pesar de la oposición rusa, el Grupo de los Siete.

Por las razones expuestas, nos inclinamos a considerar que la posición soviética no tiene verdadero fundamento en el derecho, sino que es de base puramente política, y que una reiterada actitud en desconocer la facultad soberana de Austria de formar parte, por decisión espontánea, de un movimiento de integración económica, podría acaso constituir claramente lo que en derecho diplomático se denomina "un acto manifiesto"

III

Juzgamos procedente, en el estudio de algunos de los aspectos jurídicos de las comunidades económicas, abordar el tema relacionado con la conveniencia o no de que los movimientos integracionistas tengan, como uno de los órganos principales de su estructura constitucional, un cuerpo jurisdiccional que interprete y aplique las normas comunitarias.

Antes de penetrar al dintel del anterior problema, conviene mencionar el hecho de que el concepto de una soberanía absoluta, por una parte, y el temor de los entes nacionales de salir afectados en sus intereses vitales, por la otra, han sido factores de oposición sistemática a la nobilísima idea de crear tribunales permanentes e internacionales de justicia, que resuelvan las disputas entre miembros de la comunidad de naciones en base a los principios reconocidos del derecho de gentes. En efecto, si bien a través de todas las edades ha habido una serie de proyectos, algunos utópicos aunque admirables, para resolver pacíficamente los conflictos, el hecho real es que no fue sino a principios del presente siglo que las tentativas tuvieron realización concreta. Es sabido que habiendo fracasado el proyecto para constituir un tribunal internacional de presas, a pesar de haberse firmado por numerosísimos Estados el correspondiente convenio constitutivo, la idea no pudo cristalizar debido a la renuencia de algunos Estados poderosos a ceder a un organismo internacional la facultad jurisdiccional, considerando que los derechos e intereses nacionales no podrían dejarse al criterio de magistrados extranjeros (36). Tal fue la posición de los Estados Unidos de América al negarle la ratificación legal al referido convenio.

Sin embargo, ya hemos mencionado que fueron los Estados centroamericanos, los que tratando de establecer cimentos firmes para mantener la paz en la región, abrieron brecha en el campo de los tribunales internacionales de justicia, al crear la Corte de Justicia Centroamericana, que durante diez años memorables contribuyó, de manera eficaz, a consolidar la paz en el Istmo. Por ello hemos dicho en varias ocasiones, con auténtico orgullo patriótico, que el derecho de primogenitura en este campo corresponde indiscutiblemente a Centroamérica, pues con anterioridad los mayores logros de solución pacífica de las diferencias internacionales pertenecía a la respetable institución del arbitraje.

(36) Díaz Cisneros, César. "Derecho Internacional Público" Tomo II, Pág. 429. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires.

Pero el hecho es que para la creación posteriormente de las dos cortes mundiales, y luego para imponer el concepto de que éstas, para el cumplimiento fiel de su elevada misión, requieren de la aceptación general e irrestricta de su jurisdicción compulsiva u obligatoria, ha habido que romper paulatinamente las resistencias de los Estados, aferrados a una noción de soberanía plena, ya ampliamente superada. De allí que sea digno de admiración el esfuerzo de los estadistas europeos, al taladrar los diques de tan poderosa oposición, e incluir como uno de los órganos de las tres comunidades económicas, una corte de justicia. También es digno de esperanza en el plano de las relaciones interestatales el establecimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues en América, para el caso, hasta el momento todos los proyectos para crear un organismo judicial continental han fracasado rotundamente, pese a que estadistas de gran visión y juristas de noble pensamiento han insistido en la idea en casi todas las conferencias interamericanas.

A la resistencia secular de los Estados por conservar el fuero local, se ha agregado algunos argumentos de evidente fragilidad doctrinaria, como el de que la mayoría de los movimientos de integración económica todavía no han alcanzado el grado de madurez necesaria para hacer frente a las presiones de los intereses creados, que pudieran salir afectados por sentencias adversas, y el de que el mantenimiento de jueces en función permanente implica fuertes gastos al erario nacional.

El punto real, sin embargo, es que con excepción del ejemplar movimiento europeo, los otros ordenamientos integracionistas no contienen, en su estructura básica, un órgano judicial de carácter supranacional. Es cierto que hay procedimientos, más o menos eficaces, para resolver las diferencias entre los Estados miembros, pues se ha recargado en otros órganos, con funciones específicas propias, la adopción de medidas para el efecto, y existe, además, la posibilidad de someter el diferendo a decisión arbitral, pero el problema subsiste, sobre todo si tomamos en cuenta que los otros órganos, por ejemplo el Consejo Ejecutivo (a nivel de expertos) y el Consejo Económico (a nivel de Ministros de Economía), en el caso del Mercado Común Centroamericano, deciden sin la imparcialidad lógica que otorga la toga del magistrado, y a veces en base a razones de conveniencia o de política general, que hacen que el problema jurídico sea resuelto en forma de negociaciones y no con fundamento e inspiración en los rayos luminosos de la Diosa Temus.

También es cierto que en Centroamérica, para el caso, se ha contemplado la resurrección de un tribunal regional de justicia, pues la nueva Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) incluye un órgano de esa índole, pero ya se anticipa que su funcionamiento ha de ser a todas luces inoperante, pues el tribunal estará integrado por los Presidentes de las cinco cortes supremas nacionales, quienes evidentemente no dispondrán del tiempo suficiente para encarar las tareas regionales. Por otra parte, dicho cuerpo, que todavía no ha empezado a funcionar, difícilmente podría avocarse al estudio de los complejos e innumerables problemas económicos y mercantiles que se encuentran, a diario, en manos de los funcionarios gubernamentales de los Estados miembros, para su resolución.

Nosotros estimamos que no sólo para que haya un organismo que re-

suelva objetiva e imparcialmente la infinidad de problemas derivados de la integración de varias economías es necesario el establecimiento de un tribunal internacional de justicia, de carácter permanente, sino también para que a través de la jurisprudencia aquél vaya señalando los límites y los alcances de las normas comunitarias.

Por otra parte, es sabido que aun normas jurídicas que han recibido general aceptación, al aplicarse a casos concretos, plantean problemas difíciles, que sólo pueden ser resueltos por tribunales judiciales. Esto es una verdad tanto en el ámbito interno como en el internacional, y como dice Lissitzyn, las decisiones de esos cuerpos, "sean o no consideradas como precedentes legales obligatorios, sirven para clarificar el contenido y el alcance de las normas, y llegan a ser guías para la conducta futura" Además, como agrega el mismo autor, "el lenguaje legislativo (de los instrumentos o tratados) es necesariamente de carácter general, puesto que el legislador no puede predecir las contingencias futuras", lo cual justifica la existencia de organismos internacionales de justicia, sobre todo que éstos, en sus fallos, también coadyuvan al desarrollo del derecho internacional, "al exponer las deficiencias en las normas existentes, y por consiguiente, hacer evidente la necesidad de remedios legislativos" (37).

El anterior Secretario General de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Frank E. Figgures, al destacar los puntos relevantes de dicho movimiento, llama la atención sobre el hecho de que, por haber sido dominadas las negociaciones para la firma de la Convención de Estocolmo, en 1959, por "un deseo de simplicidad" al constituir el régimen estructural de la Asociación, se acordó no crear una corte. Es interesante traer a cuento aquí un punto medular de la exposición de Figgures: él indica que la mencionada Asociación vincula a un Estado poderoso, el Reino Unido, y a seis Estados pequeños (Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza) (38), y que las relaciones entre éstos y la potencia mayor dentro de un sistema como el de AELC pueden ser objeto de preocupación para los pequeños países, que acaso lleguen a temer, con base en la experiencia y en la realidad, que los beneficios mayores de una integración económica sean primordialmente para dicha potencia. Por lo tanto, siendo la mejor garantía de los Estados pequeños el cumplimiento fiel de lo pactado, la lógica indica que habría sido de conveniencia para éstos que se hubiese establecido un tribunal comunitario y permanente de justicia (39).

Consideramos que el argumento de Figgures, de fundamento sólido e irrefutable, es válido en todos los casos, pues aun en aquellos procesos integraciónistas de países de igual desarrollo, la máxima garantía la constituye el respeto a los principios del derecho internacional, y en particular, a las normas comunitarias estipuladas.

Todos estos factores sin duda los tomaron muy en cuenta los gestores del mercado común europeo y de las otras asociaciones conexas, al crear las

(37) Lissitzyn, Oliver J. "The International Court of Justice" Pág. 9. Carnegie Endowment of International Peace, 1951.

(38) Otro Estado pequeño, Finlandia, forma parte del sistema como Estado asociado.

(39) Figgures, Frank E. "Legal Aspects of the European Free Trade Association" The International and Comparative Law Quarterly, Octubre 1965. Volumen 14, Parte 4.

instituciones comunitarias. Al decir de Catalano, la característica de los Tratados de Roma y de París, que crearon las tres comunidades europeas, "es la de confiar la ejecución y aplicación de las disposiciones contraídas entre las Altas Partes Contratantes a órganos comunes independientes de los Gobiernos y de toda otra autoridad de los Estados miembros; de sustraer ciertas materias de la competencia de los Estados miembros para entregarlas a la competencia de las instituciones comunitarias; de atribuir a esas instituciones no solamente un poder de ejecución sino además un verdadero poder normativo, un poder de jurisdicción, un poder de iniciativa y de control político" (40).

Esa facultad normativa otorgada, entre otros órganos del sistema, a la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, es indubitablemente un poder que no sólo ha de servir para interpretar y aplicar el derecho comunitario y para controlar la legalidad de los actos normativos y administrativos de las tres comunidades y de los propios Estados miembros, dentro de lo establecido por los tratados básicos (41), sino también para impulsar el desarrollo del derecho de integración, y por ende, del derecho internacional.

Los otros movimientos de asociación económica, al carecer de una corte de justicia, no sólo encuentran obstáculos para la solución adecuada de los constantes y difíciles conflictos que se les presentan a los Estados miembros, sino que dejan, en cierto sentido, sin suficientes garantías a las empresas o individuos de la comunidad en el ejercicio de sus derechos de libre intercambio o circulación ante cualquier medida arbitraria de uno de aquellos Estados.

Citémos un ejemplo: dentro del engranaje jurídico regional centroamericano, existe un tratado, conocido como Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que tiende a promover en el área el establecimiento de industrias nuevas, de gran envergadura, cuya capacidad mínima de producción para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas, requiere el acceso a la totalidad o gran parte del mercado centroamericano. A la primera de dichas industrias grandes y nuevas que se establecen se les otorga un tratamiento especial y libertad absoluta de comercio, en tanto que a otras similares que se instalen luego, se les aplica una tarifa arancelaria elevada, común y decreciente en varios años. La idea es la de estimular la inversión regional en plantas de mayor capacidad que las existentes, que suplan la demanda de los cinco países, y que incrementen sustancialmente el desarrollo industrial de la zona, respetando, por otra parte, los principios que en los cinco países prohíben los monopolios. Supongamos, pues, que una fábrica de celulosa y papel se establece en uno de los países, con inversiones cuantiosas y proyecciones de cubrir el mercado regional, y que, previos los requisitos mencionados en el Convenio referido, es calificada como "industria regional de integración". Dicha industria, naturalmente, deberá gozar de libre comercio, es decir, de exención absoluta de gravámenes a la importación en los otros cuatro Estados miembros. Pero supongamos que uno de éstos, con el fin de promover otra industria similar en su territorio, arbitrariamente decide gravar con un impuesto aduanero alto a los productos

(40) Catalano, Nicola. Op. cit. Págs. 16 y 17.

(41) Ibid. Págs. 64 y sig.

de la primera planta establecida en la zona centroamericana, en violación evidente del Convenio. ¿A qué organismo debe recurrir el Estado afectado por la medida ilegal y discriminatoria del otro? Lógicamente, el problema llegaría a conocimiento del Consejo Ejecutivo, o del Consejo Económico, en segunda instancia, y la Secretaría, encargada de velar por la correcta aplicación del Tratado, también probablemente intervendría en encontrar arreglo a la cuestión. Finalmente, podrían recurrir a lo dispuesto por el Artículo XXVI del Tratado General de Integración, que dice: "Si no pudiesen ponerse de acuerdo, solucionarán la controversia por arbitraje" Pero el conflicto, como se ha dicho anteriormente, probablemente sería resuelto a base de negociaciones "de toma y daca" entre los Gobiernos, sin que la empresa afectada directamente por la medida arbitraria tenga expedito el recurso al procedimiento judicial, como en Europa, para hacer valer sus derechos. Por ello Bebr ha afirmado que la verdadera finalidad del tribunal europeo es doble: "asegurar la legalidad y constitucionalidad de la administración de las comunidades y de su cuasi-legislación, y proteger los intereses de las partes" (42).

El ejemplo mencionado arriba es uno de los millares que podrían citarse para demostrar la necesidad de un cuerpo judicial en el ordenamiento institucional de integración.

A lo anterior hay que agregar que en los tratados e instrumentos en que se fundamenta un movimiento comunitario, hay una serie de conceptos que requieren interpretación constante. ¿Qué se entiende, por ejemplo, por frases como las siguientes: "en condiciones adecuadas", "productos originarios", "régimenes especiales transitorios de excepción", "en condiciones de monopolio a precios artificialmente bajos", "equiparación razonable de las leyes", etc.? Algunas de tales nociones, si bien son de uso corriente o están definidas en los propios documentos, requieren a veces de medidas de hermenéutica jurídica enfocadas imparcialmente, para su correcta aclaración.

Tomemos para el caso lo dispuesto por el Artículo IX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que dice textualmente: "Los Gobiernos de los Estados signatarios no otorgarán exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas"

Supongamos que una fábrica de cajas de cartón, establecida verbigracia en El Salvador, necesita papel "kraft" como materia prima para la producción de sus artículos. Busca en los otros países del área tal material y encuentra que en uno de ellos se produce el mencionado papel, pero a precios altos, de calidades distintas a las que requiere, y en cantidades y formas de suministro deficientes. Recurre entonces a adquirir la materia prima fuera de Centroamérica, lo cual genera una protesta de la otra empresa centroamericana, que exige la aplicación, por parte del Gobierno salvadoreño, del mencionado Artículo IX, es decir que aquélla no goce de exenciones o beneficios fiscales. Comienza luego una disputa, de empresa a empresa, y más tarde de

(42) Tanames, Ramon. "Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo" Iber-Amer, S. A. Madrid. Págs. 133 y 134.

gobierno a gobierno, para dilucidar qué se entiende por “condiciones adecuadas” Cada Gobierno, es de presumir, se inclinará a apoyar la tesis de la compañía de su nacionalidad, lo cual es conveniente, y hasta absurdo. Es claro que, con gran sentido de responsabilidad, la Secretaría Permanente del Tratado (SIECA) y los órganos del sistema han dado reglas para definir lo que debe entenderse por “condiciones adecuadas”, es decir, que debe haber precio competitivo, buena calidad y suficiente capacidad de producción para suplir la demanda centroamericana, pero aún estas reglas aclaratorias acaso necesiten también de interpretación posterior y de fijación de sus alcances.

Pero si hay algunas disposiciones comunitarias que sin duda necesitan interpretación, todas ellas requieren una aplicación justa y correcta, función propia de los tribunales. La decisión en casos complejos demanda un conocimiento integral del ordenamiento jurídico comunitario, además de la obvia formación legal de todo juez. No puede entregarse a expertos en cuestiones de comercio o a funcionarios políticos la aplicación del derecho comunitario, sino a personas que tengan la preparación científica y la responsabilidad suficiente para fallar, con verdadero conocimiento de causa. en los distintos, y a veces complejos, casos planteados.

En un bien documentado estudio, los cuatro distinguidos economistas que, en diversos organismos continentales, tienen a su cargo la principal responsabilidad de fomentar el desarrollo económico del Continente de Colón, han hecho una serie de proposiciones concretas a los Presidentes de los países latinoamericanos, para lograr la integración acelerada de este Hemisferio. En una de tales propuestas, sugieren que dentro del mecanismo institucional se incluya un procedimiento de conciliación, para resolver los “conflictos de interpretación”, en dos instancias, experiencia que —según ellos— “puede dar lugar a la creación de una corte regional de justicia” (43). Asimismo, en un estudio técnico adicional, preparado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se juzga conveniente crear “tribunales ad-hoc de arbitraje”, no con carácter permanente, sino constituyéndose cuando fuere necesario, y que podría servir de “órgano de consulta a las otras instituciones comunes” (44).

Nos parece que ir con tanteos en el fortalecimiento del mecanismo institucional del movimiento de integración latinoamericana es un error, que puede retrasar, en vez de apresurar, su desenvolvimiento. Las razones que hemos esbozado arriba, en cuanto a que no es conveniente resolver los conflictos a base de negociaciones directas de los Gobiernos, consideramos que se pueden aplicar también al procedimiento de conciliación y que, si lo que en verdad se busca es que el mecanismo jurídico coadyuve al buen éxito y a la aceleración del programa integracionista, desde el principio se debería contar con un cuerpo judicial permanente, que a la vez que interprete y aplique las normas comunitarias, contribuya a la fijación correcta de sus alcances y al desarrollo de dichas normas.

(43) Mayobre, Jose Antonio, Herrera, Felipe, Sanz de Santamaría, Carlos, y Prebisch, Raúl. “Hacia la Integración Acelerada de América Latina” Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. Pág. 38.

(44) *Ibid.* CEPAL. Pág. 190.

Por las diversas razones expuestas, estimamos a todas luces recomendables, y hasta indispensable, que en todo movimiento de integración económica haya un tribunal comunitario de justicia, y que para que pueda cumplir su elevada misión en todo tiempo, tenga el carácter fundamental de permanencia.

Asimismo somos de opinión que a dicho organismo, para la defensa de sus derechos y la salvaguarda de sus intereses, deben tener acceso directo los individuos y las empresas, confirmando una vez más su calidad de sujetos de derecho internacional y dando al régimen comunitario un toque esencialmente humano.

IV

En los distintos seminarios, cursos y “encuentros de estudio” celebrados en diversas regiones del mundo, sobre los aspectos jurídicos de los movimientos de integración económica, hemos notado que se ha dado particular importancia al examen de los problemas atinentes al fortalecimiento de la estructura y de las funciones y atribuciones de los órganos comunitarios, para lograr una mayor eficacia en la consecución de los fines y objetivos de los mencionados programas de asociación económica, por una parte, y también al estudio de dos temas de igual interés práctico, a saber, el problema derivado del complejo y tradicional procedimiento constitucional de entrada en vigor de los tratados comunitarios, que inciden desfavorablemente sobre la aceleración de los procesos integracionistas, y el tema de la diferente y, a veces, contradictoria, legislación interna existente en los Estados integrantes de una comunidad económica, que ejerce asimismo una influencia negativa sobre tales programas.

El primero de esos temas lo hemos abordado, de manera indirecta, al analizar la conveniencia de que toda unión económica regional cuente con un tribunal permanente de justicia, aún cuando sin entrar en el examen de las otras instituciones orgánicas comunes.

En cuanto al segundo de dichos temas, el de facilitar los trámites de suscripción, aprobación y ratificación de los convenios comunitarios, problema que repercute directamente en el de la relación jerárquica entre el derecho internacional y el derecho nacional, consideramos que después de haberse llegado a la conclusión de que los ordenamientos constitucionales individuales deben estar subordinados, en cierta forma, a las exigencias del proceso de integración, es lógico sostener el punto de vista de que el procedimiento tradicional de celebración y entrada en vigor de los instrumentos comunitarios debe ser simplificado en toda forma.

La simplificación de trámites —se ha expresado por algunos comentaristas— podría perfectamente hacerse mediante una “delegación” de funciones de esencia tradicionalmente legislativa al Poder Ejecutivo de los Estados, que es el que está en mejor capacidad de conocer en detalle los problemas del desarrollo de la comunidad. Esto podría lograrse —dicen ellos— mediante la suscripción de instrumentos básicos de asociación, en forma de “tratados-marco”, en los que se concediera expresamente la facultad a organismos administrativos para la celebración y aprobación final de los convenios secundarios, que “implementarán” los primeros. Esta tesis, por supuesto, choca contra

el principio clásico y conveniente de la triple división montesquiana de los poderes, y contra normas básicas de las Constituciones Políticas, en las cuales se prohíbe la “delegación de facultades”, como la de imponer y suprimir gravámenes, que corresponde exclusivamente a las asambleas legislativas. Esto es una verdad evidente en los países latinoamericanos.

Pero lo que sí es posible, aun dentro de los actuales ordenamientos constitucionales, es encontrar los medios para facilitar, y en cierta manera, reducir, los trámites legislativos de ratificación de tratados. También es posible y procedente ahondar en el sistema jurídico imperante, para determinar si, con fundamento en el interés superior de impulsar el proceso integracionista y con base en lo dispuesto por el tratado-marco, se puede dentro de un máximo y un mínimo bajar o subir tributos aduaneros, de acuerdo al ritmo de las necesidades variables del desarrollo comunitario. González Camacho, en el estudio a que tantas veces nos hemos referido, es de opinión que el Poder Legislativo, sin delegar la esencia de sus facultades, lo cual le está vedado constitucionalmente, puede ampliar y aclarar los alcances de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, permitiendo a éste, en numerosos casos, conceder o no determinados beneficios fiscales.

Los límites de la mencionada potestad reglamentaria se parecen, en efecto, en cierto sentido, a la facultad discrecional que las leyes penales otorgan a los jueces para fijar, tomando en cuenta las atenuantes o agravantes de cada caso, la extensión mayor o menor de las sanciones imponibles a los delinquentes.

El esfuerzo intelectual del mencionado jurista salvadoreño se ha concretado en un proyecto de Protocolo al Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación, que en su opinión es jurídicamente válido, pues se fundamenta en las siguientes conclusiones:

- “1^a De acuerdo a los términos del proyecto de Protocolo, es el Poder Legislativo el que decreta la modificación de los impuestos en forma indeterminada pero determinable.
- 2^a La modificación de los gravámenes a la importación se realiza en virtud de ley
- 3^a El Poder Ejecutivo, en virtud de su potestad reglamentaria, se contrae a determinar el monto de la modificación, dentro de los límites y procedimientos establecidos por el Poder Legislativo.
- 4^a No existe disposición constitucional que prohíba la creación o modificación de impuestos en forma indeterminada.
- 5^a Hay precedentes legislativos en Centroamérica sobre creación de impuestos indeterminados y exoneración parcial de los mismos, cuyo monto se determina por el Poder Ejecutivo.
- 6^a El proyecto de Protocolo no autoriza la delegación de facultades, que están dentro de la competencia exclusiva del Poder Legislativo, y no existe por consiguiente, extensión inconstitucional de competencia” (45).

(45) González Camacho, Ricardo, P. cit. Pág. 16.

Hay quienes, en forma seria, han sostenido que aún si el razonamiento de González Camacho no fuera válido, habría que considerarlo así para que el impulso comunitario no sufriera retrasos por culpa de procedimientos legislativos supuestamente anacrónicos.

Como uno de los factores retardatarios del movimiento de integración económica centroamericana ha sido la lenta ratificación legislativa de los diversos instrumentos regionales, especialmente en cuanto a la equiparación de gravámenes aduaneros frente al exterior, consideramos que la solución propuesta por González Camacho, para "flexibilizar" las tarifas arancelarias, es en principio aceptable, pero que la ideal sería que las disposiciones constitucionales fueran reformadas a la luz de las necesidades del mencionado movimiento de unión económica.

En lo que se refiere al tercer punto, el de la necesidad de superar el problema originado en la diferente legislación interna, podemos decir que se ha afirmado que "la diversidad legislativa a menudo no incide seriamente en el proceso integracionista", como lo demuestra la experiencia de la Comunidad Económica Europea (46).

El hecho real es que, incida o no firmemente en dicho proceso, la maraña de contradictorias disposiciones legales internas en los países miembros, sin duda repercute sobre el desarrollo más o menos acelerado de aquél. De ahí que sea fundamental propiciar la unificación, uniformidad, o al menos, la armonización, de los distintos cuerpos legales nacionales.

Es indudable que el primer punto que debe destacarse en esta materia es la necesidad de establecer un orden o prioridad en tal unificación o armonización legislativa, pues sería imposible abarcar toda la gama inmensa de disposiciones legales existentes en los Estados miembros para proceder a imprimir el tratamiento de uniformidad. Aún cuando el objetivo final sea la unión política completa de los Estados, con una sola legislación comunitaria, en tanto la finalidad permanezca en el dominio del ideal, el esfuerzo debe encarrilarse hacia la unificación legislativa en aquellos campos que inciden definitivamente y directamente en el proceso de integración.

Es lógico, por ejemplo, que para que exista una tarifa arancelaria común, base para constituir una unión aduanera, se requiere que haya previamente una nomenclatura uniforme y un código aduanero, que establezca el contenido de las normas y las formas procesales correspondientes.

También es lógico que si el movimiento de integración comprende no sólo el intercambio libre de bienes y servicios, lo cual está contemplado hasta en los incipientes programas de cooperación económica, sino también la libre circulación de capitales, y sobre todo, de personas, es indispensable armonizar la legislación en cuanto a las facilidades de inversión, por una parte, y en cuanto a las garantías de libertad de tránsito, con el corolario de abolir cualesquiera restricciones que existan sobre la ocupación de mano de obra regional, al igual que en el aspecto medular del derecho de residencia y el goce de un tra-

(46) Informe de la Secretaría General del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en relación al Seminario sobre Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Centroamericana, celebrada en Miami, en agosto de 1964. Washington, D. C. Pág. 12.

tamiento laboral igual al del trabajador nacional. La legislación en este campo requiere definitivamente de un alto grado de prioridad en su unificación.

Siendo también uno de los pilares de los movimientos de esta índole el de asegurar una competencia efectiva en el intercambio de mercancías y servicios, la uniformidad legislativa debe, en lugar preferente, procurar una equiparación adecuada en los incentivos fiscales, en los sistemas tributarios y, acaso en el nivel de salarios de los países miembros.

La anterior enunciación ejemplificadora no pretende en modo alguno ser exhaustiva, sino simplemente indicar algunos campos específicos en que la actividad de uniformidad legislativa debe tener cierta prelación, considerada su incidencia clara y profunda sobre el desarrollo comunitario. Hay otros campos, como el monetario, que siendo tan importante, demandan más bien la firma de instrumentos internacionales que de leyes uniformes.

Sol Castellanos, quien sin duda tiene derecho para reclamar para sí parte de la paternidad en el movimiento de integración centroamericana, pues además de haber contribuido a gestar la idea, como funcionario le dio luego apoyo sostenido y constante, y ahora estudia sus resultados, para encauzar el proceso hacia mejores metas, considera que —si bien es de imprescindible necesidad la adopción de medidas para uniformar o armonizar la legislación nacional de los cinco Estados miembros, pues, según sus palabras, “sorprende observar cómo estos países, de una misma tradición jurídica y situados uno tan cerca del otro, tienen instituciones jurídicas tan disímiles”— no es indispensable que se unifique toda la legislación mercantil, sino aquella que incide de manera efectiva y directa sobre el proceso de integración (47).

Tan importante como la función de unificación legislativa es la de procurar que las leyes que se promulguen en el futuro se caracterizan por su uniformidad. A este respecto, el Primer Seminario sobre Integración Jurídica Centroamericana, celebrado en febrero de 1966 en San Salvador, en su primera recomendación acordó “interponer sus gestiones ante los Estados miembros, a fin de evitar que se continúe legislando a nivel nacional en aquellas materias en que la diversidad legislativa pueda incidir desfavorablemente en la marcha y el progreso de la integración centroamericana”

Para lograr buenos resultados en este campo, habría que adoptar una serie de medidas concretas, algunas de las cuales nos atreveríamos a proponer en la siguiente forma:

- 1—Es necesario que haya un centro coordinador de la integración jurídica en las asociaciones económicas, que vele constantemente por la unificación o armonización legislativa y por impedir, en lo posible, que las nuevas leyes nacionales de los Estados miembros se caractericen por su diversidad.
- 2—Es recomendable que se dicten cursos en las Universidades sobre las instituciones y principios comunitarios, y que los institutos científicos

(47) Sol Castellanos, Jorge. “La Evolución y los Problemas Actuales del Mercado Común Centroamericano”, plática dictada en los cursos organizados por el Instituto Centroamericano de Derecho Comparado, Tegucigalpa, Honduras. Junio de 1965.

den preferente atención al examen y estudio de los aspectos jurídicos de las integraciones económicas.

- 3--Es conveniente que al negociar y formular los proyectos de tratados y los otros instrumentos jurídicos de la comunidad, los negociadores se hagan acompañar de abogados, a fin de que tales documentos no adolezcan de defectos de técnica jurídica u ocasionen, posteriormente, conflictos legales innecesarios (48).

Luego de haber analizado, sin duda sin la profundidad debida a un tema de tanta importancia actual y práctica, algunos aspectos jurídicos de las uniones económicas, nos permitimos proponer algunas conclusiones, así:

A) El llamado derecho comunitario o derecho a la integración, cuyo estudio es de interés primordial en la hora presente, aun cuando presenta aspectos jurídicos nuevos, no es rama jurídica autónoma, por lo menos en su grado actual de desarrollo, sino que forma parte integrante del derecho internacional.

B) Como regla general doctrinaria se puede sostener que, en caso de conflicto, las normas comunitarias, como parte del derecho de gentes, deben prevalecer sobre las normas de derecho interno de los Estados miembros.

C) En los casos concretos de los dos movimientos de asociación económica de la América Latina, el de Integración Económica Centroamericana y el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, debido a que sus ordenamientos jurídicos continúan expresamente aferrados al dogma de la superioridad jerárquica de los principios constitucionales, es recomendable que los Estados miembros de dichos movimientos procedan a adaptar sus Cartas Magnas a las necesidades de los procesos de integración.

D) Los Estados que se encuentran bajo el régimen de la neutralidad permanente o perpetua, como Austria o Suiza, pueden perfectamente pertenecer a uniones económicas regionales, ya que no es de la esencia de su condición jurídica especial la de abstenerse de formar parte de movimientos internacionales que buscan, por medios pacíficos y lícitos, la superación nacional de los Estados miembros.

E) Todo movimiento de integración económica debe contar, en su estructura orgánica, con una corte de justicia, de carácter permanente, no sólo para realizar la función de interpretar y aplicar las normas comunitarias, sino también para contribuir a desarrollar tales normas y a fijarles sus alcances, resolviendo al mismo tiempo, imparcialmente, los numerosos conflictos originados por los propios movimientos integracionistas. A tal tribunal deben tener acceso los individuos, reconociéndose así su carácter de sujetos de derecho internacional.

F) Para acelerar el proceso de desarrollo comunitario es necesario simplificar los procedimientos de celebración, aprobación y ratificación de tratados, y sin delegar facultades que corresponden exclusivamente al Poder Le-

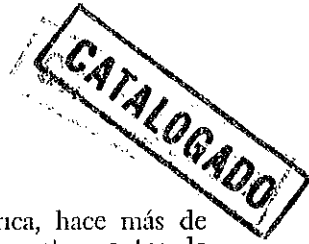
(48) El Segundo Congreso Jurídico Centroamericano, celebrado en San José, Costa Rica, en noviembre de 1964, aprobó una resolución número XVII, en el mismo sentido.

gislativo, encontrar medios legales adecuados, como la de extender la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo para fijar, dentro de un máximo y un mínimo predeterminado legislativamente, el monto de los impuestos que sea necesario aplicar de acuerdo al mencionado desarrollo comunitario.

G) Para eliminar obstáculos legales al desenvolvimiento normal del proceso integracionista es recomendable proceder a la unificación y uniformidad, o por lo menos, a la armonización, de las disposiciones legales internas de los Estados miembros, dando prioridad en este aspecto a aquellas normas que incidan directamente en el mencionado proceso.

H) Las Universidades y los institutos científicos, como las academias de derecho internacional o comparado, deben dar preferente atención al estudio del llamado derecho comunitario, a fin de que la técnica y doctrina jurídicas fundamenten correctamente los tratados o instrumentos de integración, facilitando así el desarrollo comunitario.

1. INTRODUCCION



La unidad sociogeográfica que constituye Centroamérica, hace más de un siglo que busca expresión jurídica a través de diferentes instrumentos de la más diversa naturaleza. Desde la ruptura de los pactos que la habían organizado en forma federal, en el año 1824, se viene intentando su estructuración unitaria, sin que hasta la fecha el éxito haya coronado tan loables esfuerzos.

Durante el siglo XIX y buena parte de la presente centuria, se pensó reconstituir la unidad de la Patria Centroamericana por el difícil camino de los formulismos políticos y por él transitaron, afiebrados de ensueño, los próceres del ideal unionista. Sin embargo, no pudieron llevar a buen término

*Las Fuentes del Derecho Común Centroamericano**

Por Gautama Fonseca

la empresa porque prefirieron, víctimas de las circunstancias y del tiempo, las que son en realidad las fuerzas dinámicas de la historia. Las normas de Derecho se multiplicaban en el papel de los tratados, pero no se atinaba con los verdaderos factores aglutinantes que entonces, como hoy, determinan la conducta de los hombres. Por esas razones Centroamérica ha sido una gran frustración.

Hace aproximadamente dos décadas que la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas se empeña en convencer a los gobiernos y pueblos de esta región del planeta acerca de que la forma más asequible a nuestro desarrollo económico y social es la de la integración de sus economías. Y aunque no se ha referido especialmente a Centroamérica, sino al subcontinente en general, la idea ha germinado en los países del Istmo con especial fortuna debido a sus características homogéneas en los campos de la economía, la política y la cultura. Evidentemente, Centroamérica es una realidad de precisos contornos sociales, pero falta de integración.

(*) Tomado de "Derecho de Integración N° 1" INTAL, Buenos Aires, 1967.

Los orígenes del proceso integracionista en la América Latina —sobre todo en Centroamérica—, deben buscarse en la necesidad que esta región tiene de encontrar fórmulas adecuadas para mejorar en forma continuada su situación económica y social, pues todo induce a pensar que es en la complementación regional donde se ofrecen las mejores perspectivas para dicho mejoramiento. En este sentido, y por lo menos inicialmente, difiere el proceso centroamericano del europeo, donde la integración se vio en sus comienzos como una vía de conciliación a viejos antagonismos. El mercado común entre los países del Istmo Centroamericano, es pues, una herramienta de desarrollo, al igual que lo es para los miembros de la ALALC, cuyo futuro puede ser el establecimiento de una comunidad económica o el retorno a la unidad de los tiempos federales.

Desde la firma del primer instrumento de integración en 1956, hasta estos momentos, el Derecho regional de Centroamérica ha ido aumentando el número de sus instituciones y abarcando materias cada vez más heterogéneas, en grado tal que hoy puede hablarse de una infraestructura jurídica válida para toda el área y sólo inferior en grado evolutivo a las realizaciones del mercado común europeo. Se trata, desde luego, de un Derecho imperfecto, en el sentido que esta frase tiene en boca de algunos autores contemporáneos cuando se refieren a las relaciones internacionales, pero que busca evolucionar hacia una institucionalización corporativa o supranacional. La tendencia general en este sentido se revela mejor en el asentimiento de los Estados a formular y poner en vigencia una serie de leyes comunes y a dar a los órganos de la integración mayor capacidad resolutive. Falta desde luego un largo trecho a recorrer para poder hablar con propiedad de un Derecho Comunitario, pero es obvio que el proceso tiene que producir tarde o temprano este fenómeno jurídico, impulsado por los considerables intereses que entran cada día en juego.

Este proceso dura ya algo más de una década y parece que al fin se ha encontrado la clave del retorno a la unidad de la patria perdida. Han sido tantos los esfuerzos jurídicos hechos hasta ahora, que esta perduración de diez años bien puede justificar el optimismo de la afirmación anterior. Pero no debe olvidarse el peligro que resulta hacer de la integración una metodología parcial de desarrollo, y de no incluir, en corto plazo, nuevas áreas de complementación. Aunque lo económico ha sido el factor dinámico de la táctica y de la estrategia del crecimiento de los pueblos centroamericanos en los últimos tiempos, conviene tener presente la diferencia cualitativa de sus situaciones sociales internas para no provocar estados conflictivos en los próximos años.

Uno de los aspectos sobresalientes del Programa de Integración, puesto de relieve en tiempos recientes, es el reconocimiento oficial por los órganos de dicho Programa de la existencia de países miembros con menor desarrollo relativo y la necesidad, como consecuencia de ello, de conceder temporalmente determinados privilegios, en la política general de desarrollo del área, al Estado que se encuentre en dicha circunstancia. Esto pone en evidencia los criterios prácticos de que más adelante se habla, porque es obvio que de no haberse actuado en dicha forma se hubiera puesto en peligro la cohesión

y reciprocidad del movimiento. El fundamento jurídico de esta política, por otra parte, descansa en el concepto de “desarrollo armónico” que establece el Artículo 1º del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en la capital de la República de Honduras el 10 de junio de 1958, y que dice: “Los Estados Contratantes se comprometen a estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes, dentro del marco de la integración económica centroamericana, y convienen en que el desarrollo de las diferentes actividades que estén o puedan estar comprendidas en dicho programa deberá efectuarse sobre bases de reciprocidad y equidad a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos”

Las bases de reciprocidad y equidad antedichas permiten una acción multilateral a favor de uno de los Estados signatarios, por tiempo determinado, en el amplio campo de la política económica. Además, le dan un matiz especial a las estructuras jurídicas e institucionales centroamericanas de acuerdo con el cual, por lo menos hasta cierto punto, importa tanto el desarrollo de la región como la de cada uno de los Estados que la forman. En este sentido, parece que la idea general es ver en el área en sí el sujeto de las medidas políticas del desarrollo para, a través de ella, ofrecer a cada país las mejores condiciones para su crecimiento interno. No obstante, tiene que reconocerse que en ninguna de las fuentes formales de la integración se le da a Centroamérica condición de persona jurídica independiente de los miembros que la forman. Esta es, indudablemente, una de las debilidades del sistema y una omisión inexplicable en la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

Otro aspecto interesante que se advierte en el movimiento integracionista es la escasa influencia que han tenido las más importantes fuentes materiales en la formación del Derecho Común Centroamericano. En efecto, siendo los pueblos del Istmo preponderantemente agricultores, es este sector de la producción el que menos se ha atendido a escala centroamericana y, por consiguiente, donde se ha elaborado con más lentitud el orden jurídico en mención. Cabe esperar, sin embargo, que el sector agropecuario se convierta en un fuerte campo de gravitación de las nuevas reglas de Derecho que habrán de formularse en el próximo futuro, por cuanto constituye en realidad la fuerza económica y social de mayor importancia en toda el área. La preponderancia que ha tenido la industria en la creación de los principales instrumentos jurídicos de la integración, puede ser el efecto de determinadas teorías sobre el desarrollo económico, hoy prevalecientes en los centros de decisión sobre tales materias, pero es indudable que en la medida en que se profundice en este proceso van a cobrar relevancia la agricultura y los factores sociales, hoy parcialmente postergados.

Lo importante de todo lo anterior es tener presente que la integración de los pueblos centroamericanos evoluciona en dos sentidos: uno vertical, tendiente a jerarquizar sus órganos según los alcances de su competencia y a dotarlos de un poder de decisión superestatal; y otro horizontal, que procura la inclusión en el Programa de todas las actividades sociales susceptibles de

permitir un desarrollo integrado. Esto último particulariza en forma especial el movimiento centroamericano, frente a los procesos similares de otras regiones del mundo.

Conviene advertir, sin embargo, que la integración jurídica centroamericana no se ha propuesto deliberadamente la creación de un Derecho original o típico, sino que en la evolución de sus instituciones se ha dejado conducir por un criterio eminentemente pragmático, es decir, ha preferido utilizar los procedimientos corrientes del Derecho Internacional Público, aunque dotándolos, en buena medida, de nuevo contenido. La experiencia centroamericana imponía una metodología de esta naturaleza, ya que los repetidos fracasos unionistas del pasado han formado en el hombre de esta región un fondo de escepticismo acerca de estas materias. Se espera siempre una aproximación paulatina al concepto económico y político de comunidad y aun ampliar el marco del proceso integracionista a zonas circunvecinas, pero tal movimiento se ha dejado menos en manos de los expertos convencidos de las ventajas del mismo que en las de los representantes de los gobiernos ante los órganos de la integración.

La forma de manifestarse que ha tenido hasta la fecha el Derecho Centroamericano la constituye, principalmente, la fuente escrita. Es a esta fuente formal de creación de normas a la que ha de referirse con más detalle esta exposición, porque ella es la tierra firme sobre la que marcha el proceso integracionista.

Característica especial de las normas de Derecho que están surgiendo como consecuencia de dicho proceso, es que dejan incólume el principio de soberanía estatal y se atienen, para su cumplimiento, al principio general *pacta sunt servanda*. Por este motivo es que en el presente trabajo se habla más bien de un Derecho Común Centroamericano y no de un Derecho de Integración, ya que éste, y según sus recientes expositores, incluye un elemento de supranacionalidad más allá, sin duda alguna, del principio general indicado. En un sentido lato y no muy exigente de los matices que van apareciendo en las relaciones interestatales, podría hablarse en ambos casos de diferentes grados de evolución de un solo Derecho Internacional, puesto que el elemento distintivo del llamado Derecho Comunitario —la obligatoriedad de las resoluciones de los órganos creados por el mismo— es una cuestión con antecedentes en la comunidad mundial de las naciones. Pero no puede ocultarse el hecho de que la supranacionalidad adquiere hoy en día importancia cotidiana y que está dando lugar al apareamiento de nuevos sujetos de Derecho.

En Centroamérica, empero, mientras las fuentes formales de su ordenamiento jurídico regional sean las convencionales del Derecho Internacional Público, no se puede en rigor de verdad admitir que sea un orden distinto a éste el que regule las relaciones entre sus posibles sujetos. Puede tratarse en este caso de uno de esos períodos de transición, tan frecuentes en la dinámica de las instituciones sociales, y que posteriormente se llegue a una estructura jurídica que incorpore todas las novedosas tendencias que acompañan al fenómeno actual del regionalismo económico. En tanto ello no ocurra, no nos atrevemos desde el punto de vista teórico a hacer una afirmación con-

traria a lo aquí manifestado, aunque desde el punto de vista de los hechos, en el terreno de la práctica, se pretenda a veces buscarle solución corporativa a las actuales deficiencias estructurales.

Lo anterior no prejuzga, sin embargo, acerca de la inexistencia de un Derecho Comunitario o de Integración en otras partes del mundo, sino que su validez se circunscribe a la realidad centroamericana.

A pesar de las limitaciones apuntadas, siempre es bueno pensar que hay en el área centroamericana una ideología de la integración que sirve de sustento para el avance del Programa. Esto es tal vez tan importante como la existencia misma de un Derecho Comunitario, puesto que en definitiva es en el terreno de las ideas donde en buena parte se libra hoy en día la batalla del subdesarrollo. Prueba de ello es la experiencia de Centroamérica misma, en que a pesar de momentáneas dificultades internacionales entre sus gobiernos, que han llevado hasta la ruptura de relaciones diplomáticas, los órganos de la integración han continuado sus operaciones en favor de una vida digna para los pueblos del Istmo.

2. EL PROBLEMA: EXPLICACIONES NECESARIAS

La determinación de las fuentes del Derecho a través del cual se impulsa en Centroamérica la integración económica no es una tarea difícil. Las principales dificultades derivan del hecho de que hasta ahora casi ningún jurista se ha preocupado por explorar ni las formas de manifestación ni el contenido de tal Derecho, así como de la circunstancia de que el problema es de suyo complejo. Esta complejidad la motiva, entre otros factores, la falta de una decisión de autoridad que fije de modo preciso los actos que tienen la virtud de crear normas de conducta obligatoria para los países que forman parte del proceso integracionista y lo equivoca que es la expresión "fuentes del Derecho" que, como se sabe, ha sido empleada con sentido diverso en la historia de la literatura jurídica.

Tomando en cuenta lo expuesto en el párrafo precedente, cabe advertir que las ideas contenidas en el presente trabajo no son más que una primera aproximación al tema, un primer intento de trazar contacto con una de las muchas cuestiones que plantea el fenómeno jurídico que subyace en el proceso de integración centroamericana, y no una dilucidación final o respuesta última a los interrogantes que sugiere.

Además de lo anterior, y dada la multivocidad de la expresión "fuentes del Derecho", creemos necesario aclarar que aquí la empleamos con la connotación de principio generador de las normas jurídicas que en la actualidad se aplican en Centroamérica, como consecuencia de los compromisos asumidos por los Estados para integrar sus economías, por lo que cualesquiera de las otras acepciones con que dicha frase se emplea quedan descartadas.

3. LA CLASIFICACION DE LAS FUENTES Y EL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

Como se sabe, las fuentes del Derecho en general han sido objeto de numerosas clasificaciones a lo largo de la historia del pensamiento jurídico. Para

hacerlas se han tenido en cuenta factores de diversa naturaleza, tales como la influencia que sobre el Derecho positivo ejerce la regla emanada de la autoridad pública, la acción de los jueces o de la doctrina, las prácticas consuetudinarias o el sistema empleado para fijarlas, así como su mayor o menor importancia. De ahí que se haya hablado de fuentes directas o indirectas, de fuentes escritas y no escritas, de fuentes principales y accesorias y de fuentes materiales y formales.

Aunque es indudable que el estudio de las fuentes del Derecho Común Centroamericano puede hacerse tomando como base cualesquiera de tales clasificaciones, pareciera, sin embargo, que frente al peligro de que la realidad las desborde, sea más conveniente evitar hasta donde sea posible su empleo que, por lo demás, tiene poca utilidad práctica.

Lo anterior, con todo no es obstáculo para reiterar que el referido Derecho se encuentra dominado por la norma jurídica escrita, por lo que el papel que en él juegan otras fuentes es relativamente secundario, ya que sólo se acude a ellas en forma excepcional. Pero esto no debe interpretarse en menoscabo del valor de las fuentes no escritas, puesto que de lo que se trata es nada más que de señalar que existe entre ellas un orden de prelación y que dicho orden está determinado por la existencia o inexistencia de las fuentes primeramente mencionadas.

De lo anteriormente señalado se desprende que más que una clasificación de las fuentes en que se alimenta el referido Derecho procede hacer una pura y simple enumeración de ellas, la cual puede ser como sigue:

- a) Los tratados de integración centroamericanos.
- b) Los reglamentos emitidos para facilitar la aplicación de los convenios.
- c) Las resoluciones de los Consejos creados por el Tratado General de Integración Económica.
- d) Las recomendaciones de los órganos de integración.
- e) Los principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas, y
- f) Las doctrinas de los publicistas de mayor competencia.

4. LOS TRATADOS COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

a) Valor de los Tratados

Sin lugar a dudas, las fuentes primordiales del Derecho Común Centroamericano son los tratados. Ellos constituyen el medio de creación formal y escrita por excelencia y aportan la mayoría de las normas que integran dicho ordenamiento jurídico.

Tratándose, como se trata, de un Derecho esencialmente convencional, se manifiesta bajo casi todas las denominaciones con que suelen designarse

en Derecho Internacional Público las estipulaciones formales entre Estados. Esto explica por qué es frecuente encontrar en Centroamérica instrumentos bajo el nombre de tratado, carta, convenio, protocolo y acuerdo, y por qué es tan elevado y creciente su número. Además, debe señalarse que, en cuanto a su materia, dichos pactos contienen lo que por regla general es característica de los mismos, según las clasificaciones hechas por los internacionalistas.

b) Tratados Básicos

De los veinticinco instrumentos que hasta la fecha se han suscrito, solamente unos pocos pueden considerarse tratados constitutivos, ya que la mayoría consagran solamente soluciones de detalle en cuestiones sobre las cuales existen acuerdos previos de carácter general. Forman parte de aquella clase de tratados los siguientes:

- a) El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.
- b) El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.
- c) El Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.
- d) El Tratado de Asociación Económica.
- e) El Tratado de Integración Económica Centroamericana, y
- f) La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

De los instrumentos mencionados, dos de ellos: El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Tratado de Asociación, que firmaron en febrero de 1960 los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, han perdido gran parte de su validez debido a que la mayoría de sus disposiciones fueron incorporadas al Tratado General, cuando éste se suscribió en Managua, República de Nicaragua, en el mes de diciembre del citado año. Por esa y por muchas otras circunstancias puede decirse que éste es el convenio de integración mejor logrado con que cuenta hasta la fecha Centroamérica y que es el instrumento básico del proceso.

El crecido número de acuerdos internacionales que forman las fuentes escritas del Derecho Común Centroamericano se explica si se tienen en cuenta los dos hechos siguientes: 1º) Cuando se inició el proceso de integración a finales de 1950 los países no consideraron prudente —vistos los fracasos unionistas del pasado— comprometerse en demasía en un programa de cuvas bondades no podía dudarse que tenía implicaciones que entonces no se habían determinado adecuadamente. Esto hizo que se le diera carácter gradual, progresivo y recíproco y que su perfeccionamiento requiriera de una acción legislativa intensa; y, 2º) El régimen constitucional imperante en Centroamérica, que por razones de principio exige que todo compromiso internacional se establezca por medio de tratados o convenciones.

c) Conclusión de los Tratados

Los tratados de mérito, por otra parte, se concluyen siguiendo el procedimiento tradicional de negociación, firma, ratificación y depósito, teniendo cada uno de estos trámites el mismo significado y alcance que les atribuye el Derecho Internacional Público. Con todo, no puede dejar de señalarse que debido a la lentitud de este sistema, en los últimos tiempos ha venido manifestándose una creciente preocupación por encontrar medios más expeditos de concentración de convenios, pues ha ocurrido, especialmente en el campo arancelario, que la dinámica de los acontecimientos ha tornado absolutos algunos acuerdos aún antes de que éstos hayan cobrado vigencia.

Debido a que el sistema de conclusión de pactos, que se ha señalado, implica actuaciones unilaterales sobre las cuales los órganos de la integración no pueden tener ingerencia, como ocurre con las ratificaciones y los depósitos, generalmente se estipula que el convenio correspondiente entre en vigencia con el depósito del tercer instrumento de ratificación para los tres primeros depositantes y, para los demás, en la fecha del respectivo depósito. Este mecanismo, que a decir verdad se ha relevado como el mejor de entre todos los posibles, tiene el inconveniente de que crea disparidades jurídicas entre los Estados, pues en tanto no se han realizado los cinco depósitos las normas convenidas no adquieren la necesaria uniformidad. Claro ejemplo de lo que aquí se afirma lo ofrece el Código Aduanero Centroamericano, cuya vigencia se inició el 6 de febrero de 1965 para Costa Rica, Nicaragua y Guatemala, sin que hasta la fecha haya ocurrido otro tanto para El Salvador y Honduras.

d) El Problema de la Adhesión

Por lo que hace a las adhesiones, los tratados de integración centroamericanos no están abiertos ni contemplan la posibilidad de que a ellos se adhieran terceros Estados. Esta regla sólo conoce en la actualidad una excepción, y es la que resulta de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que admite la posibilidad de que a ella se adhiera la República de Panamá. Aunque en diversas oportunidades el Consejo Económico Centroamericano ha expresado que los países del área verían con simpatía la participación de Panamá dentro del Programa de Integración Económica, lo cierto es que hasta ahora tales declaraciones no se han traducido en disposiciones concretas de orden normativo, lo cual hace que la afirmación precedente mantenga su valor.

Lo anterior significa, por una parte, que los convenientes centroamericanos de integración económica no surten efectos con respecto de terceros Estados y, por otra, que en el caso de que Panamá quiera adherirse a tales convenios no sería suficiente con que en forma unilateral se dirigiera a los Gobiernos del área manifestándose ese propósito, sino que sería precisa la firma de un tratado especial de asociación.

e) La Cuestión de las Reservas

Como un progreso notable del Derecho Común Centroamericano cabe señalar que en él las reservas están prácticamente proscritas. Aunque este hecho

no es resultado de un acuerdo expreso de voluntades, pues no consta en ningún documento, es lo cierto que su existencia tácita no puede ser puesta en duda, toda vez que se prefiere no pactar a admitir su posibilidad. A esto se debe que durante las negociaciones se hagan los mayores esfuerzos para encontrar soluciones a normas aceptables para todos los países y que ni el Tratado General ni otro alguno de los instrumentos que se han suscrito en la presente década, contengan estipulaciones de reserva.

Este progreso ha sido posible gracias a la convicción que existe de que Centroamérica tiene un solo destino y que por tal razón debe estar sometida a un idéntico régimen jurídico.

f) Cláusulas de Salvaguarda

Por lo que hace a la capacidad de contratar, que todo Estado tiene de acuerdo con su soberanía, varios instrumentos introducen importantes limitaciones con el fin de salvaguardar los intereses centroamericanos. Particular mención merece, en este sentido, el Artículo XXV del Tratado General, que establece que ningún Estado puede "suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica"

Esa disposición no es otra cosa que el resultado de un proceso evolutivo, cuyos orígenes se encuentran en los tratados bilaterales que precedieron al Programa de Integración actual y que luego recoge el Tratado Multilateral de Libre Comercio aunque con caracteres menos categóricos que los que ahora tiene. Por esa vía, dicha norma ha llegado a constituirse en uno de los compromisos más solemnes de la integración centroamericana y es índice claro de la medida en que los países ístmicos se hallan ligados entre sí.

En estrecha relación con ese precepto se encuentra la "Cláusula Centroamericana de Excepción", que estatuye un límite adicional a la mencionada capacidad de celebrar convenciones que tienen los Estados, pues por virtud de ella éstos no pueden, al amparo de la cláusula de la nación más favorecida, hacer extensivos a terceros países los beneficios que para los demás contratantes se derivan del Programa de Integración Económica. Esta exclusividad de trato que se han reservado los países ístmicos se torna aún más relevante si no se pasa inadvertida la letra y el espíritu del Artículo VII del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, que prohíbe el mantenimiento o la concesión de ventajas arancelarias que consoliden aforos inferiores a los acordados multilateralmente.

Debido a la extensión y naturaleza de este trabajo no es dable examinar en detalle las estipulaciones que se acaban de mencionar; pero no puede menos de señalarse que por su medio Centroamérica no busca aislarse del resto del mundo. De lo que se trata, en realidad es no sólo de mantener incólumes los principios en que descansa el Programa, sino también de evitar que terceros países se beneficien con ventajas que no han podido forjarse sino a base de considerables sacrificios y que los Estados centroamericanos no pueden conceder más que a sí mismos.

En otro orden de ideas, las cláusulas de referencia permiten esperar que en un corto plazo se produzcan modificaciones substanciales en el aparato institucional que hasta ahora existe, pues al implicar una actuación conjunta, unitaria, frente a los demás países que forman la comunidad internacional, inevitablemente implica también la existencia de una estructura orgánica ágil, eficaz, no entrapada por los sentimientos nacionalistas que generó el concepto de soberanía y que se advierten en los entes regionales con que hasta hoy se cuenta.

g) Extinción de los Tratados

Por lo que hace a la forma de extinción de los tratados, quizás la regla más importante que sobre la materia existe es la que contiene el Tratado General en su Artículo XXXI. Conforme dicha norma, el referido instrumento tendrá una duración de veinte años, contados desde la fecha inicial de su vigencia —4 de junio de 1961—, pero vencido este plazo se prorrogará por tiempo indefinido, salvo denuncia. La denuncia, de producirse, causará efectos para el denunciante cinco años después de su presentación y no alterará en manera alguna la efectividad del tratado para los demás Estados mientras haya dos, por lo menos, que formen parte del mismo. Como se ve, la regla relacionada elimina toda posibilidad de extinción del convenio por vía unilateral antes del vencimiento de un plazo determinado y fija, además, el momento a partir del cual la denuncia produce sus efectos. Esta última circunstancia hace que la vigencia mínima efectiva del Tratado General no pueda ser menor de veinticinco años, pues, como queda dicho, ningún Estado puede desligarse de los compromisos que resultan del mismo sino cinco años después de haberse vencido el plazo inicial de vigencia.

Lo anterior significa, por otra parte, que al elaborarse el referido instrumento prevaleció un criterio de durabilidad distinto del que ordinariamente se sigue en esta clase de convenios, ya que el plazo durante el cual queda en suspenso la denuncia es inusitadamente largo. Razón tenían, sin duda al proceder en tal forma, quienes negociaron el Tratado General, pues a seis años de su vigencia existe la convicción de que el proceso que el mismo sustenta es irreversible.

Pero si no es de esperar la extinción del instrumento a que se alude por obra de una denuncia, para nosotros es indudable que se está a una distancia muy corta de la fecha en que tendrá que ser sustituido por otro convenio, que, al mismo tiempo que consolide las conquistas que hasta ahora se han hecho, regule la amplia gama de asuntos que aún no reciben atención en Centroamérica, bien porque el Tratado General guarda silencio frente a ellos o bien porque lo que en él se dice ha dejado de guardar la debida proporción con los hechos.

h) La Interpretación de los Tratados

Aunque no es éste el lugar oportuno para abordar el problema de la interpretación de los tratados, estimamos conveniente, sin embargo, hacer una breve relación acerca de los métodos que se emplean para desentrañar el

sentido de las normas que integran el que hemos llamado Derecho Común Centroamericano, así como indicar los órganos que tienen a su cargo esa importante como delicada labor.

La inexistencia de un tribunal de justicia al cual puedan acudir los Estados y aun los particulares para resolver los conflictos que resulten con motivo de la aplicación e interpretación de los tratados, hace que en Centroamérica esa función la cumplan el Consejo Ejecutivo, el Consejo Económico y, en última y definitiva instancia, un tribunal arbitral.

Tanto el Consejo Ejecutivo como el Consejo Económico deben su vida al Tratado General, que los crea y organiza en su Capítulo IX. El arbitraje tiene una historia mucho más larga, pues a él se ha acudido en repetidas oportunidades desde que dejó de existir la Corte de Justicia Centroamericana, hecho que ocurrió en la segunda década de este siglo.

Si nos atenemos a la realidad, podemos decir, sin embargo, que la interpretación de los instrumentos de integración es una tarea que hasta ahora ha estado a cargo exclusivamente de los dos Consejos mencionados, pues, no obstante el crecido número de problemas que se han presentado, jamás ha habido necesidad de acudir a un tribunal arbitral para que los dirima.

Lo peculiar del sistema consiste en que si bien en cierta forma la interpretación es realizada por vía internacional, ella no es competencia de los gobiernos sino de los órganos regionales a que se ha hecho referencia. En otras palabras, no se trata de una interpretación gubernativa internacional sino de una forma quizás nueva derivada de una auténtica delegación y que da a los entes citados cierto carácter supranacional, aunque limitado a una materia específica.

Los efectos o implicaciones de esta modalidad aún no han sido estudiados en Centroamérica; pero a primera vista pareciera que es competencia exclusiva de los órganos creados por el Tratado General en su Capítulo IX la de interpretar en forma auténtica tanto ese instrumento como los demás que se han suscitado para impulsar el Programa y que ni los Estados ni cualquier otro sujeto interestatal tiene igual autoridad para hacerla. Esto resulta tanto más claro cuanto que todas las interpretaciones expresas que hasta este momento se han hecho no están consignadas en protocolos, notas o tratados complementarios, sino en simples resoluciones de los susodichos Consejos, especialmente del Ejecutivo.

Digna de mención es también la circunstancia de que las interpretaciones hechas por los Consejos no obligan únicamente al Estado o Estados que las motivan, sino que, en adelante, adquieren el carácter de normas de conducta obligatoria para todas las Partes Contratantes. La interpretación cobra, de esta manera, el valor autónomo de los preceptos legales, especialmente cuando se hace con el fin de colmar una laguna. Más adelante, al hablar de las resoluciones como fuentes del Derecho Común Centroamericano, precisaremos mejor estas ideas.

Aunque sin pretender señalar todas las reglas que se emplean para determinar el sentido de un precepto jurídico, precisar su alcance y esclarecer

los puntos oscuros o ambiguos que pueda tener, indicamos en seguida las tres que en los últimos tiempos han cobrado mayor importancia:

1ª—La interpretación debe tener como fin investigar lo que las Partes han querido realmente estipular y no cosa alguna distinta, para ser consecuente con el principio de la buena fe, que quizás sea el cardinal de la integración económica;

2ª—La interpretación tiene que hacerse tomando en cuenta que las Partes Contratantes se proponen algo razonable, operante en la práctica, conveniente a la integración y armónico con los fines básicos de ésta; y

3ª—La interpretación debe tener en cuenta que el contexto de los tratados sirve para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Sólo ante la absoluta imposibilidad de aplicar las reglas anteriores se interpretan los pasajes oscuros o contradictorios de los tratados del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación internacional y a la equidad natural tal como ésta se concibe entre naciones civilizadas.

En cuanto a los métodos de interpretación, puede afirmarse que en los tratados no existe límite alguno para que se empleen bien el método lógico tradicional o cualesquiera de los métodos modernos, llámense éstos de la libre investigación científica del Derecho, histórico, evolutivo o positivo teleológico. Esta circunstancia permite que tanto el Consejo Ejecutivo como el Consejo Económico puedan actuar, aunque no necesariamente de acuerdo con su propio saber y entender, sí de conformidad con las ideas que a la fecha prevalecen en esta materia y que reconocen que el sentido y alcances de una norma jurídica no deriva del examen de su concreta realidad a la luz de un determinado método, sino de una búsqueda más amplia, que si bien tome en cuenta las palabras empleadas, la presunta voluntad del legislador y el espíritu que en ella pueda advertirse, tenga continuamente presentes las condiciones actuales de la vida, porque sólo de esa manera el resultado de la indagación puede estar dotado de sentido, ser útil en la práctica y hallarse conforme con la naturaleza dinámica del proceso integracionista.

Si lo anterior se expresa de manera distinta, cabe decir que la interpretación se realiza no necesariamente tomando como base este o el otro método, porque a nadie escapa que ninguno de ellos es perfecto y que, de seguirlos con el rigor que pareciera hallarse implícito en sus concepciones, quizás los resultados no serían lo satisfactorios que ordinariamente se precisa. Por esto el problema del método se aborda con mucha amplitud de criterio, aunque con ello no quiere decirse que los Consejos actúen o puedan actuar de manera arbitraria, pues contra tal posibilidad existe un obstáculo natural: el de que tales organismos, en tanto que dependen de un orden jurídico, deben ajustar sus actos a dicho orden, cuando éste haya previsto las situaciones específicas y, en caso contrario, a las necesidades efectivas de Centroamérica medidas en función de los fines del Programa de Integración Económica.

Para terminar, importa destacar el papel que desempeña en la interpretación de los convenios la Secretaría Permanente del Tratado General (SIECA),

porque ordinariamente es a ella a quien corresponde hacer los estudios que sirven a los Consejos para resolver los problemas de esta naturaleza. Y aunque esta institución tiene, de acuerdo con el Artículo XXIV del citado instrumento, la obligación de velar por la correcta aplicación de los convenios y, por ende, el deber de interpretarlos, lo cierto es que en la práctica ambas funciones las cumplen los Consejos más arriba mencionados y, en particular, el Consejo Ejecutivo. En términos reales, por consiguiente, la labor de la SIECA en esta materia es la de un organismo auxiliar, cuyas opiniones, sin embargo, ejercen considerable influencia en el quehacer de los entes principales.

i) Efectos de los Tratados Respecto a los Particulares

Antes se ha dicho que los tratados de integración centroamericana no perjudican ni benefician a terceros Estados, pues sus efectos jurídicos están estrictamente limitados a las Partes Contratantes. Si bien esto es perfectamente claro, no ocurre otro tanto con los efectos que producen respecto a los particulares, pues, aunque la discusión que ha habido en torno a este problema no ha alcanzado amplias proporciones debido a factores que no es del caso analizar aquí, es indudable que esta área de la implicación normativa, no tiene la transparencia que otras.

No obstante lo anterior, nos atrevemos a afirmar que aun cuando no haya sido intención de los gobiernos crear una realidad en la cual los instrumentos de integración pudieran aplicarse directamente a los individuos, lo cierto es que muchos de sus preceptos se concretan a regular situaciones que, debido a la organización política de los países, sólo pueden originarse en el sector privado.

Naturalmente, lo anterior hace que las normas jurídicas de la integración centroamericana adquieran una peculiar significación, pues, al no limitarse a fijar principios de carácter general, cuya dinámica sólo fuera susceptible de afectar a los entes públicos internos, al parecer motivó que el Derecho Común se convirtiera también en fuente de derechos y obligaciones para los particulares.

De ser exacto lo anterior, lo interesante no estriba tanto en el hecho de darle la categoría de sujetos de Derecho Internacional a las personas individuales o a los entes creados por ellas, sino en determinar si el régimen jurídico que tiene tal virtualidad está estructurado de manera que, a semejanza de lo que ocurre en el Derecho interno, garantice una adecuada tutela a los derechos de los particulares. Esto es tanto más importante cuanto que el resultado a que se llegue envolverá un juicio de valor sobre el contenido procesal previsto en los tratados de integración.

La mayoría de profesionales que hasta la hora actual han emitido juicio sobre esta cuestión, han coincidido en que el Programa de Integración Económica Centroamericana no cuenta con un sistema adecuado para que los sujetos individuales o sociales privados puedan defender en forma eficaz sus intereses. Echan de menos particularmente la falta de instancias, recursos y tribunales similares a los que existen en cada país y cada vez con mayor énfasis

están reclamando su creación, a efecto de que funcionen de manera continua o permanente.

Pero, ¿esta falta de un aparato jurisdiccional de corte clásico significa que los particulares estén a merced de los organismos de integración y que éstos pueden caprichosamente impartir o dejar de impartir justicia? La respuesta es, claro está, categóricamente negativa. Lo que ocurre es que no existe una vía que permita a los miembros de la iniciativa privada acudir directamente o por medio de mandatario constituido por ellos ante el Consejo Ejecutivo o ante el Consejo Económico. Para lograr que estos organismos conozcan sus problemas y los resuelvan han menester de plantearlos previamente al Gobierno de su respectivo país, en el Ramo de Economía, para que, si éste los acoge favorablemente, los someta en su oportunidad a la consideración de tales Consejos, en el orden indicado. Además, tanto el planteamiento de la cuestión, como su defensa, corre a cargo del representante del país interesado ante el correspondiente organismo, aunque auxiliado, la mayoría de las veces, por el propio particular que tiene interés en el asunto.

Tomando en cuenta lo anterior, puede decirse que de acuerdo con el Derecho Común vigente existe solamente una forma indirecta de oír a los particulares, o que media una estricta limitación al derecho que toda persona tiene de actuar por medio de representante, toda vez que solamente se puede constituir como tal a quien integra o tiene el carácter de miembro de alguno de los citados organismos.

Por otra parte, las jerarquías que el Tratado General establece y que colocan en la cima o cúspide al Consejo Económico, dan como resultado que éste y el Consejo Ejecutivo, en tanto que cumplen una función jurisdiccional, se conviertan en verdaderas instancias. Esto es así no sólo por efecto natural de las cosas, sino fundamentalmente porque tal es el sentido del Artículo XXIV del referido instrumento.

Aunque no puede sostenerse que este sistema es el que mejores garantías ofrece a aquellos a quienes en buena medida se dirigen las normas del Derecho Común Centroamericano, lo importante es, en este caso, denotar que hay un orden establecido que impide la actuación caprichosa o arbitraria de los órganos que conocen en primera y segunda instancia de los problemas —Consejos Ejecutivo y Económico, respectivamente—, y que tiende a ofrecer adecuada tutela a los intereses privados que son dignos de ella, según el parecer del respectivo Estado Contratante.

5 LOS REGLAMENTOS COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

a) La Potestad Reglamentaria

De los órganos creados por el Tratado General, el que con más precisión y rigor fue dotado de la facultad de dictar reglas que, al mismo tiempo que se fundaran en los convenios establecidos sirvieran para asegurar su aplicación, es el Consejo Ejecutivo. Así resulta de los Artículos XXI y XXII de dicho instrumento, en los que no sólo se le da el carácter de órgano administrador

de los acuerdos de integración económica, sino que se le autoriza de manera expresa para que pueda dictar “las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos” por medio de tales acuerdos.

Dos implicaciones importantes llevan aparejadas las disposiciones a que recién se ha aludido. La primera de ellas es que la potestad reglamentaria que se reconoce al Consejo Ejecutivo sigue el sistema de la atribución expresa y no la doctrina de la discrecionalidad o de la función inherente; y la segunda es que la concentración de la capacidad de dictar reglamentos en un sólo órgano, refleja un orden de cosas basado en la centralización y el unitarismo

Aparte de los efectos señalados, lo prescrito por el Artículo XXII, además de ser una atribución, es también, al parecer, un límite, por cuanto de sus términos es posible deducir que el Consejo Ejecutivo solamente puede dictar los que en Derecho Administrativo algunas veces se han llamado reglamentos subordinados y otros reglamentos ejecutivos, y que se contraen a establecer disposiciones jurídicas de carácter general que sirven para complementar las normas legales establecidas o para viabilizar o garantizar su ejecución. Pero el límite que se ha señalado no creemos que conlleve la prohibición de emitir reglamentos autónomos o independientes, es decir, aquellos que son mera consecuencia de la potestad reglamentaria que el Tratado General le atribuye al Consejo Ejecutivo, porque de otra manera éste no podría, si faltara una disposición expresa, organizar sus propios servicios o regular el ejercicio de los múltiples poderes que se le han conferido.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta evidente que el Consejo Ejecutivo es el órgano administrativo por excelencia del Programa de Integración Económica Centroamericana y el que, por tal motivo, centraliza o concentra la potestad reglamentaria.

No deja de ser curioso, sin embargo, que a pesar de lo claras que son las disposiciones aludidas, con posterioridad se haya seguido una conducta errática acerca de esta materia, pues en ocasiones —como en el caso del Convenio sobre incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial— se ha ratificado esa potestad del mencionado Consejo y en otras se ha establecido un principio completamente diferente, como sucedió con el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, en el cual se estatuyó que “el Poder u Organismo Ejecutivo emitirá los reglamentos a este Código, acordados multilateralmente en el seno del Consejo Económico” (Art. 182).

El fenómeno apuntado es tanto más digno de análisis cuanto que en lugar de estar operándose en esta materia un gradual fortalecimiento de los órganos del Programa de Integración Económica, pareciera que ellos mismos tienden a debilitarse a través de la restitución a los Estados de facultades que éstos les habían conferido y que, aunque de manera limitada, los colocaban en una posición supranacional.

Pero las cosas van aún más lejos. En efecto, en la práctica el Consejo Ejecutivo no ha hecho uso de su potestad reglamentaria en la forma y medida en que podría ejercitarla de acuerdo con los términos del Tratado General y de otros instrumentos de la integración, pues en buena parte su poder originario lo ha subordinado al Consejo Económico que, por tal razón, participa

de manera activa en el proceso de preparación y emisión de reglamentos. Este fenómeno es, probablemente, efecto de dos diferentes causas. La primera de ellas, al menos desde el punto de vista histórico, la constituye el hecho de que oportunamente no se hizo una adecuada interpretación de las disposiciones del Tratado General que antes se han mencionado; la segunda parece provenir de la circunstancia de que no siempre se ha reconocido al Consejo Ejecutivo la libertad de acción que resulta de los convenios vigentes, bien por razones de carácter político o bien por causas de diverso orden cuya determinación y examen no cabe hacer en un trabajo como el presente.

Tomando en cuenta lo que acaba de expresarse, puede concluirse diciendo que tanto el Consejo Ejecutivo como el Consejo Económico cuentan con la potestad de dictar reglamentos y que la ejercitan de manera complementaria, no independiente.

b) Formación y Valor de los Reglamentos

Debido a las circunstancias que se han puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, los reglamentos no son resultado de decisiones unilaterales de cualquiera de los Consejos creados por el Tratado General, que se tornan obligatorias con la sola notificación a los Estados miembros, sino producto de una labor complementaria del Consejo Ejecutivo y del Consejo Económico, en la cual el primero perfecciona y aprueba el proyecto que, a instancia suya, le somete la Secretaría Permanente, y el segundo lo ratifica, por así decirlo. Pero el cumplimiento de estos requisitos no es suficiente para que los reglamentos cobren fuerza obligatoria en los Estados, pues, según resulta de la disposición arriba mencionada del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, es menester, además, que cada Gobierno, de acuerdo con sus procedimientos administrativos, los ponga en vigencia.

Los trámites que se han descrito y que se siguen para emitir un reglamento, en muy poco se diferencian de los procedimientos que se emplean para negociar los convenios de integración, por lo que puede decirse que, más que reglamentos en sentido estricto, parecen ser lo que en Derecho Internacional se llaman acuerdos en forma simplificada.

Pero sea que se siga empleando la metodología descrita o que en un próximo futuro los reglamentos adquieran su verdadero carácter de decisiones unilaterales autoejecutables, es incuestionable que dichos cuerpos normativos son fuente del Derecho Común Centroamericano, toda vez que así resulta de los tratados de integración económica y de la realidad del Programa.

6. LAS RESOLUCIONES DE LOS CONSEJOS COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

Para los efectos de este trabajo, se entiende por resolución todo acto en virtud del cual el Consejo Ejecutivo o el Consejo Económico del Tratado General deciden una cuestión sometida a su competencia.

A medida que el mercado común centroamericano ha ido expandiéndose y dando origen a nuevas relaciones comerciales e industriales, la actividad de

los Consejos se ha multiplicado en forma considerable, dando como resultado un elevado y creciente número de actos resolutiveos.

Aunque las resoluciones, una vez vigentes, no tienen la condición de normas de conducta de carácter obligatorio, excepto para el caso concreto que las ha motivado, ostentan sin embargo valor de precedente que contribuye a orientar el quehacer futuro de los Consejos. En este sentido no puede afirmarse que dichas resoluciones sean verdaderas fuentes del Derecho Común Centroamericano, ya que más bien tienen el carácter de simples medios auxiliares de integración. Ello no obstante, cuando tales decisiones se emiten con el fin de colmar una laguna del mencionado Derecho, como ha ocurrido en más de una ocasión, no puede ponerse en duda su capacidad generatriz de normas jurídicas, puesto que ellas vienen a ocupar el lugar de las reglas omitidas.

El rasgo sobresaliente de las resoluciones que toman los Consejos, en tanto que son fuentes del Derecho, estriba en que el precepto que originan se incorpora al ordenamiento jurídico común sin tener que cumplir otro requisito que el de la simple notificación a los Gobiernos de los países miembros.

Claro ejemplo de lo que anteriormente se sostiene es la Resolución número 71 del Consejo Ejecutivo, tomada durante su vigésimoquinta reunión, que a la letra dice:

- “1 Un Estado Miembro del Tratado General debe dejar de cobrar los impuestos que hubiera establecido en caso de que cese en su propio territorio la producción del artículo gravado y se continúe elaborando, sin embargo, en otro u otros países del área. El Estado deberá suspender el impuesto de acuerdo con sus procedimientos legales y mediante la sola notificación en ese sentido del Consejo Ejecutivo.
2. En caso de que, por razones de orden interno, el país que ha dejado de cobrar el tributo considera que es indispensable restablecerlo, deberá solicitar y obtener previamente autorización del Consejo Ejecutivo, el cual podrá concederla después de haber analizado las consecuencias que pueda tener el impuesto sobre el régimen de libre comercio entre los países de la región ”

La disposición transcrita ha venido a complementar lo preceptuado por el Tratado General en su Artículo VI sobre impuestos al consumo, ya que en esa norma no se contemplaba el caso a que aquella se refiere.

La potestad integradora del Derecho, que se manifiesta a través de las resoluciones de los Consejos, tiene su base legal en los propios instrumentos de integración económica, que previendo la posibilidad de que surgieran relaciones frente a las cuales guardara silencio el ordenamiento jurídico, autoriza a los Consejos —en particular al Ejecutivo— para que puedan dictar las medidas que sean necesarias para asegurar la consecución de los fines del Programa de Integración. De ahí la resolución más arriba transcrita.

7. LAS RECOMENDACIONES DE LOS CONSEJOS COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

Tienen el carácter de recomendaciones aquellos actos mediante los cuales los Consejos proponen a los Estados que adopten determinadas medidas de carácter sustantivo o de procedimiento para el mejor desarrollo del Programa de Integración Económica.

De conformidad con el concepto que precede, las recomendaciones, a diferencia de los actos resolutivos ya estudiados, se caracterizan porque carecen de fuerza obligatoria para los Estados miembros. Por otra parte, su fin inmediato no es resolver problemas específicos sometidos a la consideración de los Consejos, sino solicitar a los países una acción determinada de carácter concreto o general.

Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista de los sujetos a quienes van dirigidas, las recomendaciones no difieren de las resoluciones. Se dice ésto porque por regla general, tanto las primeras como las segundas tienen como destinatarios a los Gobiernos. Sin embargo, lo anterior no descarta la posibilidad de que en algunas ocasiones los Consejos se dirijan a otros organismos de la integración y aún a personas jurídicas de Derecho Privado con el objeto de pedirles una colaboración o comportamiento determinado.

Se sigue de todo lo anterior que las recomendaciones no constituyen una fuente directa del Derecho Común Centroamericano, pero que sí son factores capaces de ejercer influencias en la creación de tal Derecho. En este sentido se puede decir que dichos actos son fuentes auxiliares o accesorias.

La verdad de lo que acaba de afirmarse se pone de relieve cuando cualquiera de los Consejos creados por el Tratado General, ejercitando la facultad que les confiere el Artículo XXII del citado cuerpo de leyes, proponen a los Gobiernos la suscripción de convenios multilaterales que, en adición a los existentes, se requieran para alcanzar los fines de la integración económica centroamericana.

8. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

A semejanza de otros ordenamientos jurídicos, forman parte del Derecho Común Centroamericano ciertos principios generales que son corrientemente admitidos por los sistemas normativos de todos los pueblos civilizados.

Aunque no están explícitamente consignados en los instrumentos de la integración económica, los principios generales del Derecho son objeto de aplicación continua tanto a nivel de cada país como de los órganos del Tratado General. Se acude a ellos, ordinariamente, no sólo cuando se trata de interpretar las normas del Derecho escrito, sino también cuando se busca integrar el ordenamiento jurídico porque no existe una disposición aplicable al caso planteado.

Lo anterior permite caracterizar a los principios generales del Derecho como una fuente autónoma, aunque subsidiaria, de la legislación común centroamericana.

Como en otra parte de este trabajo se ha dicho, los principios generales más frecuentemente invocados son el de la buena fe y el de *pacta sunt servanda*, circunstancia ésta que no excluye la posibilidad de que se admitan y apliquen otros de no menor relevancia.

9. LA DOCTRINA COMO FUENTE DEL DERECHO COMUN CENTROAMERICANO

Aunque con las reservas que aconseja la ciencia jurídica, derivadas de la circunstancia de que la doctrina no tiene como función elaborar normas de Derecho sino más bien hacer su comentario o crítica, no puede menos de admitirse que en el Derecho Común Centroamericano constituye una fuente accesoria, de importancia cada día mayor.

Tomando en cuenta lo que señalábamos en las páginas iniciales de este tratado, ésto es, que el Derecho Común Centroamericano se ha elaborado con base principalmente en criterios pragmáticos, no ofrece ninguna duda el que a medida que se vaya estudiando el proceso de integración centroamericana desde el punto de vista de la teoría jurídica, la doctrina que así se forme habrá de contribuir al progresivo perfeccionamiento de las instituciones que forman aquel ordenamiento.

Corrobora lo que acaba de expresarse la labor que comienzan a desarrollar las Universidades del Istmo por medio de los Departamentos especializados en cuestiones de integración y el interés que ya se advierte en algunos profesionales sobre estas mismas cuestiones.

Quedaría inconcluso este trabajo si en él no se hiciera breve referencia al hecho de que el proceso de integración en sí es la fuente material más importante del Derecho Común Centroamericano, por lo que de su avance depende, en última instancia, que el Istmo de América cuente en un mañana cercano con una estructura jurídica en que hallen realizados los ideales de los forjadores de la Patria Centroamericana.

Soberanía y Derecho Internacional en el Proceso de Integración Económica Centroamericana



Por Lic. Arturo Fajardo Maldonado *

INTRODUCCION

Al auge y éxito que en los últimos años alcanzan algunos esquemas de Integración Económica en el mundo, especialmente las Comunidades Europeas y el Mercado Común Centroamericano, obliga a una serie de reflexiones, especialmente cuando se observa que tales programas dan lugar a procesos de cambio que afectan la vida nacional de los Estados miembros en los diversos sectores de su estructura. La supresión de barreras arancelarias, el establecimiento de una tarifa común, la libre circulación de factores, la coordinación de las políticas y eventualmente la constitución de una Unión Económica que con el desarrollo del proceso conduzca a la Unión Política, son acontecimientos que, sin duda, modifican y modificarán las instituciones tradicionales de nuestras sociedades.

El Mercado Común Centroamericano, en tanto que ámbito material de validez de un conjunto de normas convencionales y consuetudinarias de derecho internacional, ha despertado el temor de un posible conflicto entre el derecho interno de los Estados miembros y el orden jurídico que rige el proceso de Integración. Ante la duda, hemos decidido analizar el concepto de soberanía referido al derecho internacional, con el objeto de obtener allí una noción valedera de la misma; así como la orientación que siguen las Constituciones de los países centroamericanos sobre dicho concepto; que obligadamente nos conduce a determinar la jerarquía del derecho internacional en el

* Profesor Auxiliar de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

derecho interno y de cuyo resultado proponemos la reforma constitucional como solución a los posibles problemas que surjan conforme los Estados vayan tomando decisiones en la Integración del Istmo; en el entendido que el derecho internacional como rector del proceso de Integración, nos dará la solución adecuada al conflicto.

Además, incluimos las diversas opiniones y corrientes de pensamiento que se han elaborado en torno a la soberanía del Estado y sobre la cuestión constitucional.

Este trabajo, pues, no pretende resolver el conflicto existente entre las Constituciones Centroamericanas y los tratados de la Integración, sino más bien, hacer un nuevo planteamiento de la problemática constitucional con base en las modernas teorías del derecho internacional, con el deseo de provocar un mayor interés en aquellos que en una u otra forma se preocupan de estos problemas, y, además, con la finalidad de que en un día no lejano la reforma constitucional, bajo estos postulados, fortalezca el marco legal del Mercado Común, para que desaparezca de una vez por todas la idea de la impugnación de los tratados. Con lo cual, no solo se le dará asidero jurídico a tales tratados, sino que se satisfecerá, indudablemente, a quienes creemos en la Integración de América Latina como una posible solución a los problemas del desarrollo.

NOCIONES HISTORICAS FUNDAMENTALES

La idea de soberanía, entendida como el poder de que goza el Estado para organizarse en la forma política que más le convenga sin intervención de ningún otro poder, nace cuando se inician las relaciones de vecindad entre los Estados. Ya los romanos hablaban de que una nación podía considerarse libre cuando no estaba sujeta a otro gobierno u otra nación, enunciando así, aunque no en forma clara, los conceptos básicos de la soberanía.

La Edad Media se caracterizó por el auge floreciente del feudalismo en donde el Estado se encontraba debilitado por la atomización del poder, hasta su unificación con el triunfo del Rey sobre el Papado y el sometimiento de los señores feudales; con lo que logra afianzarse. Consecuentemente de esas luchas es el nacimiento del Estado moderno que propugna por su soberanía e independencia, anteponiéndose al poder eclesiástico, dominante en la época y sobre el que sale triunfante. Surgen entonces los teóricos y defensores de la soberanía del Estado; Juan Bodino con su obra "Les six livres de la République" publicada en 1576 y Maquiavelo con su "Príncipe", inician la noción de soberanía representada por la "summa Potestas", lanzándose, uno a fortalecer el poder del Rey, y el otro, a lograr la unidad e independencia de Italia.

Thomas Hobbes, pensador inglés, construyó también su teoría de la soberanía con la idea de crear un poder fuerte y capaz que salvara a Inglaterra del caos en que entonces se encontraba. Tiene así la aspiración de formar un poder humano, supremo y único independiente de cualquier otro, ya sea temporal o espiritual, pues para él era la única manera de hacer fuerte a Inglaterra.

Es así como da principio la era del Estado absoluto caracterizado por la centralización del poder en la persona del Rey, cuya base era la soberanía de la que él era titular, entendida como la voluntad de acción y decisión que se ejercía dentro del territorio del Estado y con exclusión de cualquier otro poder externo, es decir, la soberanía en sus dobles aspectos: interna y externa (1).

Sin embargo, durante esa misma época, Hugo Grocio, Francisco de Vitoria, los glosadores y post-glosadores introducen la idea de soberanía en sentido relativo limitándola por medio del Derecho Internacional, pues la excesiva centralización del poder hizo creer que el Rey era el único titular de la soberanía y que sobre él no existía otra corona que no fuera la de Dios; es por eso que los pensadores de los siglos XVIII y XVII se preocuparon por encontrar al verdadero titular del poder y es así como vemos a John Locke y Juan Jacobo Rousseau rechazando las ideas de Bodino y Hobbes, afirmando, uno, que la soberanía radicaba en el Parlamento, y otro, que el titular era el pueblo. En el siglo XIX aparecen nuevas orientaciones que desembocan en el totalitarismo de Estado, representado por la Escuela Alemana de Hegel y Jellinek, quien definió a la soberanía como el "Poder de mando originario, el que no depende de otro, de una unidad especial histórica, formal y teleológica" (2) la cual sirvió de fundamento a los posteriores regímenes imperiales alemanes y aún hasta al mismo nacional-socialismo.

Si observamos las consideraciones anteriores, vemos como la noción de soberanía, desde su nacimiento tuvo una finalidad integradora, en el sentido de cohesionar al Estado políticamente para que éste pudiera tener una posición más fuerte a los demás y asimismo, establecer un poder de mando efectivo dentro de su territorio. Los movimientos políticos posteriores fueron modificando esta noción, aunque no substancialmente y no es sino con el fortalecimiento del Derecho Internacional y la etapa de cooperación que se abre entre las naciones, que la soberanía principia a evolucionar, conservando en el fondo los conceptos de soberanía interna e independiente, pues los Estados aún la entienden en ese sentido (3).

LA SOBERANÍA DEL ESTADO Y EL DERECHO INTERNACIONAL.

Las doctrinas filosóficas de los siglos XVIII y XIX llegaron así a divinizar al Estado, constituyéndolos como poder único y absoluto en sus relaciones recíprocas, caracterizándose estas relaciones por un imperialismo agresivo que conduce fatalmente al enfrentamiento bélico; de ahí que una de las causas de la primera Guerra Mundial fue, entre otras, la idea de soberanía absoluta y el individualismo del Estado-nación, es decir, del Estado fuerte y autónomo frente al Derecho Internacional, debilitado en parte, por esa idea. Pasada la gran contienda, las naciones se percatan de que es indispensable revisar el dogma im-

(1) El Profesor Marek Stanislaw Korowicz, en su trabajo "Some Present Aspects of Sovereignty in International Law" (Recueil des Cours, T. 102, La Haye, 1961, Pág. 13) estima que es incorrecto hablar de soberanía interna y externa, porque la primera se refiere al poder que ejerce el Estado en su territorio y la segunda a la idea de independencia, de ahí que soberanía e independencia, pueden emplearse indistintamente.

(2) Citado por Mario de la Cueva en el Prólogo a "La Soberanía de Herman Heller, Imprenta Universitaria, México 1965, pag. 41.

(3) Para un estudio de la soberanía consúltese la obra citada de Herman Heller.

perante de la soberanía, enfrentándose al dilema: soberanía del Estado o Derecho Internacional; el cual solucionan con la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919, en cuyo texto constitucional se incluye la noción de “Jurisdicción doméstica”, aunque sin contenido preciso (Artículo 15, párrafo 8º (4); creyéndose así delimitar la soberanía del Estado e impedir que en el futuro el nacionalismo desatara una nueva guerra. Sin embargo, pese a los propósitos que inspiraron a los creadores de la Sociedad de las Naciones, pronto se enfrentaron a la Segunda conflagración mundial, afirmándose una vez más la teoría hegeliana de la soberanía, representada por el Nacional-socialismo.

Durante el esfuerzo de guerra conjunto de las potencias vencedoras, se hicieron una serie de declaraciones tendientes a fortalecer la acción bélica y los principios de derecho internacional que normarían en el futuro las relaciones internacionales, tales como la soberanía nacional, igualdad soberana, seguridad colectiva, organización internacional, autodeterminación de los pueblos, independencia nacional, limitación de armamentos y desarme, siendo su punto culminante la Conferencia de San Francisco en 1945 que crea la Organización de las Naciones Unidas que tendrá como fines primordiales el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional.

Se inician así nuevos derroteros para el derecho internacional y tanto juristas como políticos trabajan por hacer realidad el nuevo sistema de seguridad colectiva que garantice una paz duradera. Y es en este orden de ideas que la Carta de las Naciones Unidas establece en su preámbulo: “NOSOTROS LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES RESUELTOS a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional”, con cuya declaración se pretende afirmar la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, con el objeto de evitar que el Estado acuda eventualmente a la violencia contraviniendo los tratados firmados al amparo del derecho internacional.

Aparentemente, podría pensarse que este principio del preámbulo ha restringido la soberanía del Estado, sin embargo, creemos que más que una limitación de la soberanía es un fortalecimiento de las mismas (5), pues tiende a crear un sistema de seguridad colectiva que impida los conflictos entre los Estados cuando puedan amenazar la paz mundial. También la Carta incluye en su artículo 2º párrafo 1, el principio de igualdad soberana de todos los miembros ya sea que se trate de países grandes o pequeños, fuertes o débiles, dando así una noción universal de la soberanía del Estado. Más adelante en el Capítulo relativo a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, hace énfasis en la necesidad de “suprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz” y cuando una controversia se presente acudir a los “Medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional”

El Capítulo VII determina la “Acción en casos de Amenazas a la Paz, quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión”, constituyéndose así el siste-

(4) Pacto de la Sociedad de las Naciones, Cordero Torres, José María. *Textos Básicos de la Organización Internacional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1953. Pág. 28.

(5) Chacón Pazos, Gilberto. “Aspectos Modernos del Concepto de Soberanía” *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*. Nº 1. Guatemala, Centroamérica. Enero de 1954. Pág. 39.

ma de seguridad colectiva, pues el Estado que se considere amenazado o agredido, puede acudir ante el Consejo de Seguridad para que se tomen las medidas que el caso amerite y resolver el problema en forma pacífica. Empero, si la situación es más grave y los medios pacíficos no dieran resultado; de acuerdo con el artículo 42, el Consejo de Seguridad podrá hacer uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional.

Estas medidas a que eventualmente pueden acudir las Naciones Unidas, no significan una intervención en los asuntos internos del Estado, tal como hubiera sucedido en la época en que imperaba el concepto de soberanía absoluta. Desde luego, eso ya no es posible en la actualidad, porque la soberanía del Estado se ha fortalecido dentro del marco de las Naciones Unidas, garantizando éste con su participación las relaciones entre los Estados Miembros de la Comunidad Internacional

Cabe agregar que dentro de este sistema, la Corte Internacional de Justicia como Órgano Jurisdiccional ha desarrollado una labor preponderante resolviendo disputas internacionales en forma oportuna para los Estados.

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que, la soberanía del Estado se mantiene incólume y en lugar de haber sufrido limitaciones se ha renovado adaptándose a las nuevas situaciones internacionales. La Carta de la Organización de los Estados Americanos como organismo regional de las Naciones Unidas, contiene los mismos principios, ya que su preámbulo dice que las relaciones entre los Estados miembros se basan en el "respeto de la soberanía de cada uno" y el artículo 5º inciso b) agrega que "El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional"

El Protocolo de Buenos Aires que reformó la Carta de la OEA en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (6) celebrada en la ciudad de Buenos Aires, en febrero de 1967, mantiene estos principios, con la variante de que el artículo 5º comentado, pasó a ser el artículo 3º sin modificaciones. La carta de San Salvador que creó la Organización de Estados Centroamericanos tenía los mismos fundamentos de los dos Organismos Internacionales citados, y la nueva Carta, aunque no lo establece con precisión, está organizada bajo la misma estructura y orientación.

Vemos, entonces, que tanto en Organismos Universales como regionales, la soberanía de los Estados se coordina con el sistema de seguridad colectiva establecido por éstos organismos y en vez de restringirse, se consolida y fortalece encuadrándose dentro de normas jurídicas (7).

Pese a lo anterior, podría argumentarse que lo establecido por el artículo 2º párrafo 7º de la Carta de las Naciones Unidas, constituye una limitación a la soberanía nacional; sin embargo, esta fórmula se encontraba ya en el citado artículo 15 párrafo 8º del Pacto de la Sociedad de las Naciones con algunas

(6) Protocolo de Reforma a la Carta de la Organización de Estados Americanos. "Protocolo de Buenos Aires", Serie sobre Tratados, 1B. OEA. Documentos Oficiales. Unión Panamericana. Washington, D. C. pp. 1 y 3.

(7) El Licenciado Gilberto Chacon Pazos en su trabajo mencionado, hace un interesante análisis de los modernos aspectos de la soberanía con motivo de la creación de las Naciones Unidas. Sobre este tema es también importante consultar el estudio del profesor Korowicz, ya identificado.

variantes y es lo que se conoce como "dominio reservado del Estado" o "jurisdicción doméstica" que no es más que una manifestación de la soberanía e independencia que el Estado mantiene en sus relaciones internacionales, ya que la soberanía interna comprende todo lo relativo a la organización interna del Estado. En este orden de ideas, la cuestión se presenta clara, porque lo establecido por el artículo 2º párrafo 7º antes que limitación de soberanía, fortalece la participación del Estado como miembro de las Naciones Unidas en el ejercicio de su soberanía e independencia, pues su participación en sí es afirmación de esa soberanía e independencia desde el momento en que tomó la decisión de ingresar a la Organización aceptando implícitamente el procedimiento de ejecución que involucra la decisión, es decir, que el Estado somete a los procedimientos establecidos por la Carta todos aquellos problemas que por su naturaleza así lo exigen; pero no aquellos que corresponden a su organización interna, resguardando así su "dominio reservado", que el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Aix-en-Provence de 1954 define "como el de las actividades estatales en que la competencia del Estado no está ligada por el Derecho Internacional" y que "la extensión de dominio reservado depende del Derecho Internacional y varía según su desarrollo" (8). Y es claro, ya que el derecho del Estado a organizarse en la forma que más le convenga está plenamente reconocido por el Derecho Internacional en tanto que orden jurídico superior y lo establecido por la Carta en nada limita su soberanía. Por eso apunta Guggenheim, que la característica del Estado soberano reside en no estar sometido a otro orden jurídico más que al Derecho Internacional, con lo cual afirma su soberanía (9) y la Organización de las Naciones Unidas descansa en la soberanía misma de los Estados, pues el párrafo 7º del artículo 2º lo confirma porque acaso no es una válvula de escape para sustraer de la acción de dicho Organismo los asuntos que el Estado considere conveniente por ser "esencialmente" de su jurisdicción interna? Pues el término "esencialmente empleado por la Carta es más amplio del que traía el Pacto de la Sociedad de las Naciones que usaba el término "exclusiva", con lo cual, según Kelsen (10), el Estado puede sustraer problemas que por su conveniencia nacional no deben ser sometidos a la decisión de los órganos de Naciones Unidas, aún cuando por su naturaleza sean de la jurisdicción internacional.

Estas consideraciones nos inducen a concluir que la soberanía del Estado ha cambiado en sus fundamentos básicos y que se afianza y fortalece participando activamente en la vida de relación internacional, como un con-

(8) *Annuaire de l'Institut de Droit International*. 45 (1954) Part. 2. pp. 150 y 299.

(9) Guggenheim, Paul. "Traite de Droit International Public" Librairie de l'Université, Georg & Cie. S.A. Geneve. 1953-1954. Tome I. pp. 171 y sigs.

(10) Kelsen, Hans. "The Law of the United Nations" Frederick A. Praeger Inc. New York, 1951. pp. 777, 778, 779 y sig. Asimismo sobre este importante tema véase: Rajan. M. S. "Defining Domestic Jurisdiction" Readings and a Discussion Guide for a Seminar on Legal and Political Problems of World Order. Preliminary Edition. Fund for Education Concerning World Peace Through World Law. New York 1962. pp. 224-232. Waldock C.H.M. "The of Domestic Jurisdiction Before International Legal Tribunals" The British Year Book of International Law. Vol. XXXI. 1954. pp. 96-142. Korowicz. opus, cit. pag. 67. Herrarte Alberto. "La Jurisdicción y las Naciones Unidas" Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional. N° 4. Guatemala, Centroamérica. Noviembre de 1963. Villagran Kramer, Francisco. "Arreglo Pacífico de Conflictos Internacionales por el Consejo de Seguridad" Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional. N° 2. Guatemala, Centroamérica. Enero 1955, pag. 42. En cuyos estudios los autores hacen un detenido análisis del "dominio reservado" o "jurisdicción doméstica" siguiendo lo establecido por el citado artículo 2º párrafo 7º de la Carta de la O.N.U. y la práctica de los Estados en ese sentido.

cepto dinámico que al adaptarse a las nuevas situaciones contribuye el desarrollo del Derecho Internacional (11).

LAS NUEVAS CONCEPCIONES DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA

Nuestra posición: Consideramos oportuno referirnos ahora a las nuevas orientaciones que sobre la soberanía han surgido con motivo de la fase de *cooperación internacional*, acentuada en los últimos años con la creación de espacios económicos en vías de integración.

El criterio del INTAL: El Profesor Gustavo Lagos, Director del Instituto para la Integración de América Latina, preocupado por los problemas de la Integración Latinoamericana, ha publicado en diversas ocasiones sus puntos de vista sobre el concepto que la soberanía debe tener en un proceso de integración regional, sobre todo, cuando se refiere a los países en vías de desarrollo. Basándose en la realidad de nuestro continente, estima que en los países subdesarrollados, la soberanía del Estado ha perdido algunos de sus atributos, sobre todo con respecto a la noción clásica, pues los sistemas políticos carecen de la capacidad de defenderse en una guerra internacional debido a lo avanzado de las armas nucleares. Por otra parte, dice, hay una pérdida de autonomía, ya que dichos sistemas son tan débiles que la estabilidad de los Gobiernos depende, a veces del apoyo económico debido a la poderosa influencia que ejercen las fuerzas exteriores en su funcionamiento. Más adelante agrega, refiriéndose al sistema económico, que este es incapaz de mantener un desarrollo auto-sustentado, de allí, la necesidad de la asistencia técnica extranjera o internacional; todo esto finaliza, influye en el sistema cultural produciendo lo que se ha llamado "la revolución de las expectativas crecientes"

A todo este estado de cosas lo denomina pérdida o degradación del status internacional que el designa con la palabra griega "atimia" propugnado por la creación de un poder integrador dentro de la Comunidad Económica el cual "va a constituir un sistema de soberanía ampliada de los países que participan, cuya finalidad es promover el bien común interés general de todos ellos" Y así dice "Denominamos a este sistema "sistema de soberanía amplia" porque cada país va a participar a través de él en la adopción de decisiones que no solamente lo afectan a él mismo sino que también afectan a los demás países. Los países accederán así a la adopción de decisiones de mayor importancia de las que podrían adoptar en el marco nacional. No abandonarán su derecho de participar en la formación de las decisiones que lo afectan, sino que crearán un centro de poder controlado por ellos mismos, capaz de adoptar decisiones de interés común. A un espacio ampliado, a un sistema eco-

(11) Llamamos la atención nuevamente sobre el aludido trabajo del profesor Korowicz, que en forma magistral analiza las diversas orientaciones sobre el concepto de soberanía en la doctrina de los publicistas, en la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, de la Corte Internacional de Justicia, de las Naciones Unidas y de la actual práctica internacional, concluyendo que los Estados en sus relaciones recíprocas, no han variado esencialmente el tradicional concepto de soberanía.

nómico ampliado, debe corresponder un sistema de soberanía ampliada que se expresa en instituciones comunes” (12).

Sin dejar de reconocer los problemas y realidades existentes en América Latina y a los cuales se refiere el Profesor Lagos; creemos sin embargo, que la idea de un “sistema de soberanía ampliada” no modifica en lo más mínimo el concepto de soberanía tal como la entiende la teoría jurídica y la práctica internacional. Si analizamos la estructura jurídica y política de cada uno de los países Latinoamericanos y las comparamos con la teoría práctica internacional y constitucional, tendremos la oportunidad de ver que se dan los atributos necesarios para que cada uno de los Estados pueda ser considerado soberano tanto interna como externamente. Que existan factores políticos y económicos que es indispensable modificar o reestructurar, estamos de acuerdo, pero que estos sean motivos para cambiar el concepto de soberanía no, porque, como veremos más adelante, la participación del Estado en un proceso de cooperación internacional es una afirmación de su soberanía y los países de América Latina tienen una activa participación dentro del sistema internacional.

Concluimos entonces, que la ampliación del espacio geográfico dentro del cual determinados países participan en un proceso de integración regional, no cambia en nada el actual concepto de soberanía, antes bien, dicha participación es un atributo de la misma.

b) La orientación del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales:

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en reciente trabajo(13), pretende asimismo elaborar una noción nueva de soberanía y por eso, al hacer el estudio de la problemática jurídica e institucional de la integración de América Latina, considera que del concepto clásico de la soberanía se ha pasado “a la concepción de una soberanía consistente en una “mera competencia” regida por el Derecho Internacional” (14), la cual tendría dos aspectos: que en lugar de poner tanto énfasis en los llamados “derechos fundamentales” del Estado; hoy este énfasis se pone en el de sus deberes y responsabilidades (15).

Esta modalidad de considerar a la soberanía como una “competencia” nos parece bastante confusa porque ¿la competencia que ejerce el Estado en una materia determinada no es acaso una manifestación de la soberanía misma entendida ésta como el poder de acción y decisión? Tampoco estamos de acuerdo con esa afirmación por considerar que en nada modifica los con-

(12) Lagos, Gustavo. “Aspectos Políticos, Legales e Institucionales de la Integración Económica de América Latina” Separata del Boletín de la Integración. INTAL, junio 1966. pp. 7, 8, 9, 12 y 13. El mismo estudio en el Boletín de la Integración, Junio de 1966. Sobre este tema es oportuno señalar también el trabajo de Francisco A. Pinto. “Necesidad de un Sistema Institucional y Jurídico para la Integración Latinoamericana” En factores para la Integración Latinoamericana. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires. 1966.

(13) “Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina” Ensayo de Sistematización. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Edición Provisional. Washington, D.C. 1967.

(14) *Ibid.* pag. 639.

(15) Asimismo veanse las Conclusiones de la “Mesa Redonda Sobre la Integración de la América Latina y la Cuestión Constitucional” Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 6-8 de febrero de 1967. I.I.E.J.I. Informe de la Secretaría General. Washington, D.C. 1967. pp. 10, 11, 12 y sigs.

ceptos básicos de la soberanía, máxime que se trata de una construcción elaborada bajo el supuesto de la existencia de un "derecho comunitario" discutible todavía en la doctrina y en la práctica.

Por otro lado, nos parece más acertada la conclusión de la citada Mesa Redonda sobre la cuestión constitucional, que al abordar el estudio de la soberanía y la supranacionalidad, estima que dentro de un proceso de integración regional, cuando los Estados deciden crear organismos supranacionales delegándoles competencias soberanas en condiciones de igualdad y reciprocidad ya que "lejos de menoscabar o afectar en modo alguno la soberanía nacional, que todas las Constituciones latinoamericanas proclaman, configura en sí misma, un acto típicamente de varios Estados para beneficio común de sus pueblos" (16).

Es indudable que la decisión estatal de crear organismos regionales con carácter supranacional, constituye por sí misma, un acto típicamente soberano que configura el ejercicio de las facultades de que están investidos los órganos del Estado.

c) La tendencia de la doctrina soviética del Derecho Internacional:

La doctrina soviética se orienta en el sentido de ser ferviente y celosa defensora de la soberanía del Estado y de la igualdad soberana entre las naciones, pues considera que la soberanía popular, nacional y estatal fueron introducidas como parte esencial en el proceso formativo de la Unión Soviética. Y así estima que sin el reconocimiento de la soberanía la cooperación internacional es imposible excluyendo por consiguiente al Derecho Internacional, de ahí que las Naciones Unidas están basadas en el principio de la "igualdad soberana" de todos sus miembros.

La concepción soviética de la soberanía y del Derecho Internacional es eminentemente voluntarista, pues creen que la "cuestión del ingreso en una organización internacional, o aquella otra de la conclusión de un tratado, se zanja por la decisión que cada Estado adopta discrecionalmente. En materias de esta índole —dice— cada Estado es soberano, y no es lícita presión externa alguna" (17). Y en este sentido al referirse a la necesidad de observar el principio de soberanía puntualiza que ésta "permite a los Estados el libre uso de sus derechos, la observación voluntaria de las obligaciones contraídas bajo el derecho internacional, y son garantía de su ejecución" (18).

Como partidarios de la supremacía del orden jurídico internacional, consideramos que dejar el cumplimiento de las obligaciones internacionales a la voluntad de los Estados contribuye a hacer nugatorio el derecho internacional y por consiguiente se plantea una situación peligrosa para el equilibrio del poder mundial, tal como está constituido en la actualidad.

Renace una vez así la teoría hegeliana de la soberanía, propugnada por la Escuela Alemana del siglo XIX.

(16) "Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina." opus cit. pag. 33.

(17) Korovin Y. A. y Otros "Derecho Internacional Público" Academia de Ciencias de la U.R.S.S. Editorial Grijalbo S. A. México, D. F. 1963. pág. 101.

(18) Ibid.

Asimismo los soviéticos hacen alusión a la idea de “soberanía económica” la cual consistiría en la dependencia económica que tienen los Estados con motivo de la asistencia económica que muchos Estados occidentales prestan a otros en la actualidad, lo cual estiman obliga a aquéllos que la reciben a renunciar a algunos de sus atributos soberanos. Tal afirmación está basada más que todo en consideraciones de tipo político, que no interesan al derecho internacional más que cuando tales hechos sean objeto de regulación normativa (19).

d) **Otras opiniones:**

Es corriente escuchar, sin llegar a hacer un planteamiento de fondo, la afirmación de que el “dogma” de la soberanía del Estado representa eventualmente un obstáculo a los procesos de integración regional, debido a que por lo general se presenta como el valladar insoslayable que impide alcanzar grados de integración más avanzados, indicándose con ello que deben salvaguardarse “los intereses nacionales”

Nosotros somos de la opinión de que esta aseveración además de no comprender un examen serio del problema, es producto de actitudes particulares (20), porque un proceso de integración económica, por ejemplo, mientras más desarrollado sea, la lesión de intereses particulares es más definida, de ahí que en un momento determinado aquellos factores que en un principio fueron coadyuvantes del proceso, súbitamente se convierten en opositores, argumentando entonces que el “interés nacional” debe privar sobre cualquier otro.

Indudablemente este no es un criterio valedero, ya que la realidad del problema debe entenderse en su verdadero sentido. Ya algo hemos adelantado sobre esto en páginas anteriores, cuando establecimos que la participación del Estado en la vida internacional constituye una manifestación de su calidad de soberano; de ahí nuestra afinidad de pensamiento con el profesor Karl Loewenstein quien categóricamente expone que “Cuando un Estado resuelve por razones específicas de su propio interés nacional o en raras instancias, por razones altruistas cooperar con otros, la decisión misma y el proceso de ejecución de la decisión, envuelve el acto voluntario de renuncia o sacrificio parcial de la auto-determinación nacional interna o externa. De acuerdo con la teoría jurídica propugnada por la Escuela Alemana del siglo XIX la ciencia jurídica califica esta situación como auto-limitación de soberanía. Y agrega —Cooperación entonces, lejos de ser incompatible con soberanía, actualmente es su más afectiva manifestación. Los términos “soberanía” y “cooperación internacional” son básicamente complementarios y no antitéticos” (21).

Ese es un enfoque que nos parece correcto y al cual nos adherimos en este estudio porque creemos sitúa el problema como debe ser, ya que como

- (19) Para un enfoque crítico de la doctrina soviética del Derecho Internacional, consúltese Korowitz opus. cit. quien afirma que la teoría y práctica soviética se orienta hacia la aplicación de una idea “cuasi-absoluta” de la soberanía.
- (20) Sobre las actitudes particulares frente a la Integración regional, consúltese, Godoy, Horacio. “Actitudes frente a la Integración” en la Integración Latinoamericana. Situación y Perspectiva. B. I. D. Talleres Gráficos Codec. Buenos Aires, 1965. pag. 141.
- (21) Loewenstein, Karl. “Sovereignty and international cooperation”. The American Journal of International Law. Volume 48 Number 2. April, 1954. pag. 225.

dicho autor lo indica, soberanía y cooperación no deben entenderse como dos conceptos antitéticos que se excluyen mutuamente, pues debido al impacto sufrido por la bipolarización de las relaciones internacionales, ello representa una forma de conducta con carácter necesariamente complementario.

La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados elaborada por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U., la O.E.A. y la O.D.E.C.A., entre otros, se basan en la igualdad soberana de sus miembros propugnando por la cooperación internacional entre sus objetivos fundamentales.

La tensión pues, entre el Este y el Oeste, ha obligado a los Estados a agruparse en dos bloques, quienes han tomado como norma de conducta en sus relaciones la cooperación entre sus pueblos y las interrelaciones que allí se establecen están determinadas por el ejercicio de la soberanía de cada uno de los Estados.

El hecho entonces, de que existen diferencias en el poderío económico o militar de los países, creemos que no hace variar el concepto de soberanía, pues la interdependencia o interrelación es indispensable para que el Estado pueda sobrevivir; por eso, Loewenstein apunta que un Estado soberano aislado puede vivir no más de lo que viviría un individuo aislado de la sociedad (22).

Concluimos así, afirmando de que la facultad soberana del Estado de decidir la aplicación de una norma de Derecho Internacional, no implica nuestro reconocimiento a lo establecido por la teoría voluntarista que explica el fundamento del Derecho Internacional; sino por el contrario significa nuestra creencia en la existencia de un orden jurídico superior cuyo dominio personal de validez son, entre otros, los Estados soberanos.

INTEGRACION Y SOBERANIA EN CENTRO AMERICA

a) Análisis de las Constituciones Centroamericanas:

Anteriormente manifestamos que la participación del Estado como miembro de la Comunidad Internacional es producto de su calidad de soberano y que la soberanía no es una antítesis de la cooperación, porque la primera ha evolucionado adaptándose a las nuevas exigencias y el Derecho Internacional en tanto que orden jurídico superior, así lo reconoce. De manera que el estudio de las normas constitucionales centroamericanas corresponde hacerlo de acuerdo con ese planteamiento.

Dicho estudio es de suyo importante, porque los países de Centroamérica se han comprometido a llevar adelante un programa de Integración Económica, que de acuerdo con los grados de integración que se vayan alcanzando, las facultades y competencias soberanas de los Estados que sus respectivas Constituciones les confieren, se irán modificando o alterando, sobre todo cuando se tiene en perspectiva un Mercado Común que incluya a todos los

(22) Loewenstein, Opus cit. pag. 223.

países de la América Latina (23). Además, deben tenerse presente las nuevas orientaciones del Derecho Internacional que día con día modifica sus postulados, haciendo más amplio el campo de esta disciplina a la vez que el orden interno de los Estados se restringe frente a estas modalidades reconociendo la supremacía del orden internacional como norma jurídica universal.

Para iniciarnos en el estudio de las Constituciones centroamericanas, estimamos necesario examinar previamente las facultades y atribuciones de que están investidos los poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la elaboración de tratados se refiere, es decir, determinar cuál es el órgano competente para negociarlos (treaty making-power) y quién los ratifica. En seguida, cuál es la jerarquía de las normas constitucionales frente a las normas internacionales; cuál es el alcance y significado de aquellas normas que prevén una eventual unión política de Centroamérica y finalmente examinar las diversas opiniones que se han emitido en torno al problema constitucional, que al parecer principia a inquietar a los estudiosos de estos problemas, para fijar al final nuestra posición al respecto.

En la determinación del "treaty making-power" creemos poder encontrar elementos indispensables que nos conduzcan a establecer en mejor forma, cuál es la jerarquía del derecho internacional, en el orden interno centroamericano. La Constitución de Guatemala en su artículo 189, inciso II, concede al Presidente de la República la función de dirigir con exclusividad la política internacional y celebrar, someter a ratificación y denunciar los tratados, convenios o arreglos internacionales. En la misma forma las otras Constituciones centroamericanas conceden al Organismo Ejecutivo la potestad de dirigir las relaciones exteriores; según lo estipulado por los artículos 78, inciso 8º y 12; 201, inciso 1º, 24º, 25º, y 26º incisos 5) y 8); y 140, incisos 10), 12 y 13) de la Ley Fundamental de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, respectivamente.

De acuerdo con la organización política que les es común a los cinco países centroamericanos, es el Organismo Ejecutivo el encargado de negociar los tratados en todas sus fases de elaboración; y el Legislativo el que los ratifica cuando le sean sometidos a su consideración por el Ejecutivo.

Conviene hacer notar que la Constitución de Guatemala al encomendar al Congreso la ratificación de los tratados internacionales, hace la distinción entre aquéllos que específicamente se refieren a situaciones determinadas (tales como los compromisos de arbitraje internacional o la unión total o parcial de Centroamérica; artículo 170 inciso 13º b) o d); de aquéllos que se refieren a la Organización Internacional o cualesquiera otros cuya aprobación solicite el Ejecutivo (Art. 170, inc. 14, a) y b). Distinción que se basa en la forma de computar los votos de los diputados que integran el Congreso, pues mientras en los primeros se requieren las dos terceras partes de los votos de los diputados, en los segundos se exige mayoría absoluta, es decir, mitad más uno; con lo cual se nota un cierto celo de soberanía frente al proceso de integra-

(23) Consúltense la Declaración de los Presidentes de América con motivo de la Reunión de Punta del Este, Uruguay, realizada del 12 al 14 de abril de 1967. En ALALC. Síntesis Mensual, Número 23. ALALC. Montevideo, Mayo de 1967, pag. 207. También en "Reunión de Jefes de Estado Americanos" OEA, Documentos Oficiales. OEA-Ser. E-XIV-1.1. Doc. 4. 14 de abril 1967.

ción regional y una tendencia a darle prioridad —no supremacía— a los tratados que se refieren a la organización internacional, porque aquí se sabe que el Estado no está en la posibilidad de una eventual unión política, ya que su participación en Organismos Internacionales como la O.N.U., no despierta temores, porque su fundamento es precisamente la igualdad soberana de los miembros que la integran. Las otras Constituciones centroamericanas no hacen la distinción señalada, sólo en cierta medida, unas son más rígidas que otras en cuanto al sistema de votación; sobre todo cuando los tratados que se firman tienden a la unión del Istmo o bien que éstos se opongan a la soberanía e independencia de la República. Tal el caso de las Constituciones de Nicaragua (Art. 148, inc. 8), o la de Costa Rica (Art. 7º).

Por su propia organización política los países de Centroamérica siguen el sistema tradicional de elaboración de tratados, salvo en algunas instancias en que el orden constitucional es alterado, el Organismo Legislativo es disuelto y en consecuencia el Ejecutivo ejerce sus funciones en todos los órdenes. Sin embargo, en la actualidad los cinco países están institucionalizados políticamente.

b) Acuerdos en forma simplificada y vigencia del Derecho Internacional:

Con el programa de Integración Económica, surgen hoy en día planteamientos interesantes sobre la elaboración de los tratados internacionales. Hay quienes piensan que tal como opera el actual sistema centroamericano de conclusión de tratados, la dinámica del proceso se ve obstaculizada por el excesivo trámite burocrático que estos sufren y con lo cual los protocolos y convenios entran a regir en forma tardía; y como una posible solución para ciertas materias han introducido la noción del “protocolo flexibilizante” (24) que “es el protocolo que se pretende suscribir para facultar al poder Ejecutivo a poner en vigor protocolos de equiparación arancelaria sin necesidad de pasar por el proceso de ratificación legislativa” (25)

Dicho protocolo corresponde a lo que endoctrina jurídica internacional se conoce como “acuerdos en forma simplificada”, cuya única distinción con los demás tratados, radica en la ausencia de ratificación. En realidad no vemos el objeto de ponerle nombre a los que ya es ampliamente reconocida por la doctrina internacional, y creemos en primer lugar y antes de proponer nuevas fórmulas, que el problema radica en el hecho de que las constituciones centroamericanas no reconocen los acuerdos en forma simplificada (gentlemen agreements de los anglosajones) y en la actitud de los gobiernos de retardar las ratificaciones de los Congresos por razones puramente políticas, no sometiendo los tratados a la consideración de éstos, lo cual pensamos se solucionaría a medida que se tomen decisiones fundamentalmente en el programa de integración. Por eso somos de la opinión que el protocolo flexibilizante no resuelve-

(24) Castillo, Carlos Manuel. “Problemas del Mercado Común” Décejmonovena Conferencia. pag. 12 “Problemas de Política Comercial” Vigésimotercera Conferencia. Pág. 15 (Mimeografiadas) Ambas dictadas con ocasión del Seminario que sobre la “Problemática Jurídica e Institucional de la Integración Centroamericana” se llevo a cabo en la ciudad de San José de Costa Rica en Junio-Julio de 1967.

(25) Castillo, Carlos Manuel. “Problemas del Mercado...” opus. cit. pag. 12. Para mayor referencia vease del mismo autor “Growth and Integration in Central America” Praeger Special Studies in International Economics, New York, 1966.

ría el problema, aún cuando la ratificación desaparezca, porque la decisión de ponerlo en vigencia los tratados siempre quedaría en poder del Ejecutivo que de acuerdo con su conveniencia lo retardará o no. Una posible solución podría encontrarse en el desplazamiento del treaty making-power, o sea la competencia de negociar y ejecutar los tratados internacionales hacia un organismo regional que gozaría de facultades especiales en ese sentido, ya que se trataría de una autoridad, que tendría por objeto elaborar y poner en vigencia más que todo protocolo de equiparación arancelaria. Con todo esto creemos interpretar la preocupación del Secretario General de la SIECA., con quién creo estamos en cierta forma de acuerdo (26).

Interesante es ver lo estipulado por la constitución de Honduras que en su Artículo 181, inc. 26, pretende solucionar dicho problema al atribuir al Congreso la ratificación de los tratados establecidos que "en los tratados sobre intercambio comercial celebrado con otros países siguiendo el sistema de listas de artículos, podrá el Ejecutivo, si conviniere a los intereses de la Nación poner en práctica las modificaciones a tales listas, por el mero canje de notas de cancillería, cuando así se hubiere estipulado en el tratado respectivo"

Podemos afirmar entonces que la Constitución hondureña sí reconoce los acuerdos en forma simplificada, al menos en ese campo pues de no ser así una modificación a tales listas obligaría a una nueva negociación del tratado o quizá a elaborar un protocolo adicional que lo complemente y los cuales exigirían ratificación. Pese a que esta constitución es la única en Centroamérica que reconoce este procedimiento, Honduras es uno de los países que más retarda las ratificaciones de los tratados de integración.

Las observaciones anteriores son valederas en cierta medida no sólo para aquellos tratados que afectan el proceso integracionista sino para todos en general, ya que el campo económico es sólo una parte entre los variados aspectos del sistema internacional.

Tales argumentos podrían despertar la duda de que siendo los procesos de integración eminentemente renovadores, los métodos del derecho internacional no tendrían aplicación, porque además, ha nacido un nuevo orden jurídico que no es ni derecho internacional ni derecho interno, sino "derecho comunitario" propio de este tipo de proceso. Contestamos desde ya afirmando que las relaciones del Mercado Común Centroamericano están regidas por el Derecho Internacional, pues la práctica estatal así lo demuestra, sobre todo en lo que a la conclusión de tratados se refiere.

Por eso sin temor a equivocarnos dejamos establecido que en Centroamérica es Derecho Internacional lo que está rigiendo el proceso y no un nuevo Derecho que ha nacido a la vida jurídica, ya que si alguna modalidad re-

(26) Para una mejor comprensión del problema de tratados consúltese: Rousseau, Charles. "Derecho Internacional Público" Ediciones Ariel. Barcelona. Segunda Edición 1961. pp. 11, 12 y sigs. También del mismo autor "Principes Generaux de Droit International Public" T. I. 1944. Libro 1º Los Traites. pp. 125-314. Basdevente, Jules. "La Conclusion et la redaction de traites et des instruments diplomatiques autres que les traites" Recueil des Cours. T. 15 V pp. 539-643. La Haye. 1926. Mc Nair, Sir Arnold D. "The Law of Treaties" Oxford 1961. Blix, Hans. "Treaty-Making-Power" London, Stevens & Sons, Limited. 1960. Tales autores desarrollan el tema de los tratados internacionales en todas sus fases, dando una noción clara de lo que son "Acuerdos en forma simplificada" haciendo énfasis en la práctica constitucional e internacional de los Estados en ese sentido, cuya consulta sera valiosa cuando se quiera elaborar un mecanismo flexible en la conclusión de los tratados internacionales.

sulta ésta será producto del desarrollo y evolución del orden jurídico internacional que va adaptándose a las nuevas realidades de las relaciones internacionales.

De ahí nuestra opinión favorable a la sustentada por el Dr. Alfredo Martínez Moreno en el Congreso Hispano-Luso-Americano realizado en octubre de 1966 en Santiago de Compostela en donde afirmó la unidad del derecho internacional como rector de las comunidades económicas (27).

c) **La Jerarquía del Tratado Internacional en el Derecho Interno Centroamericano:**

Toca aquí examinar uno de los problemas que más se ha discutido entre los juristas: el de la jerarquía del derecho internacional frente al derecho interno, entre cuya polémica las doctrinas más sobresalientes son la "dualista" de Anzilotti que propugna por la distinción entre derecho internacional y derecho nacional como dos órdenes jurídicos diferentes, tanto por el sujeto al cual se aplica, como por las fuentes y relaciones que rigen; y la "monista" de Kelsen, que considera al orden jurídico internacional, como formando parte de un sistema jurídico unitario, dándole al derecho internacional superioridad jerárquica frente al derecho interno. ¿Cuál es la orientación que siguen las Constituciones centroamericanas? ¿Cuál prevalece? El derecho internacional o el derecho interno? Las respuestas nos las dará el examen que a continuación haremos del orden constitucional centroamericano, que al mismo tiempo nos ilustrará sobre el conflicto existente entre el derecho nacional de los Estados miembros y los tratados que rigen el programa de Integración Centroamericana (28).

Al estudiar dichas Constituciones, vemos en primer lugar que algunas de ellas contienen normas claras y taxativas que le dan supremacía al derecho interno, y otras que sin declararlo expresamente, siempre tienen la misma finalidad.

Entre las Constituciones que en forma clara se refieren a este problema está la de Guatemala que en dos de sus artículos así lo expresan cuando dice que "ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure" (Art. 172). El artículo 246 en su parte primera es también bastante clara en ese sentido al estipular que "Los Tribunales de Justicia observarán siempre el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado internacional" Con lo cual creemos se determina con claridad la superioridad que el orden constitucional tiene en relación al orden jurídico inter-

(27) Véase: Martínez Moreno, Alfredo, "Aspectos Jurídicos de las Integraciones Económicas" Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Ante-Proyecto de Ponencia. Publicación de la Secretaría General. Madrid-Zaragoza, 1966. En donde el autor analiza las nuevas tendencias a crear un "derecho comunitario" independiente del Derecho Internacional, propio de las comunidades regionales en proceso de Integración; afirmando que el orden internacional es el único vigente. El problema de la existencia de este derecho por ser de suma importancia, será objeto de un estudio que publicaremos oportunamente, por eso solo nos limitamos a sancionarlo.

(28) En este sentido consúltese la interesante ponencia del Licenciado Jorge Mario García Laguardia, presentada al IV Congreso Jurídico Guatemalteco en septiembre de 1966; titulada: "El Tratado General, Aspectos Constitucionales" en "Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Económica Centroamericana" Publicaciones del Colegio de Abogados. Imprenta Eros. Guatemala, Centro America. Marzo 1967. pp. 147-153.

nacional, estipulaciones que se fortalecen con el artículo 96 de la Ley de Amparo, Habeas Corpus y de Constitucionalidad, contenida en el Decreto número 8 de la Asamblea Constituyente, que elaboró la última Constitución la que transcribe literalmente el citado artículo constitucional 246. El artículo 114 de la misma Constitución establece que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio guatemalteco con excepción de las limitaciones que la Constitución establezca y las de los tratados y normas del derecho internacional aceptadas por Guatemala.

La Constitución de El Salvador sigue la misma tendencia cuando en su artículo 47, inc. 29; parte segunda dice que “En ningún caso podrá ratificar —La Asamblea Legislativa— los tratados o convenios en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales”, los Tribunales dentro de la potestad de administrar justicia pueden declarar la “inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros poderes, contrarios a los preceptos constitucionales” (Art. 95) con lo cual se cierra la posibilidad de una delegación de funciones al Poder Ejecutivo para que pueda celebrar “acuerdos en forma simplificada” pues al artículo 80 delimita expresamente las funciones entre ambos poderes.

Una de las Constituciones centroamericanas que no contiene disposiciones como las señaladas anteriormente es la de Honduras ya que en su artículo 10 sólo se limita a declarar que “hace suyos los principios y prácticas del Derecho Internacional que propenden a la solidaridad humana, al respeto de la soberanía de los pueblos y al afianzamiento de la paz y la democracia universales.

Con esta norma únicamente se hace una declaración de principios que en nada influyen sobre el tema que nos ocupa, toda vez que la práctica hondureña en ese sentido es la de mantener la supremacía de su derecho constitucional cuando pudiera entrar en conflicto con el orden internacional. Además su estructura política así se lo exige. Por su parte la Constitución de Nicaragua, es terminante en su artículo 234 que declara que “La Constitución es la Ley Suprema de la República. No tendrá valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados que se opusieren a ella o alternaren de cualquier modo sus prescripciones” Y más adelante en el artículo 335 estipula que “continuarán siendo de aplicación obligatoria en la República las leyes vigentes, en cuanto no se opongan a las disposiciones de la Constitución o de las Leyes Constitucionales”, hay que hacer notar que los tratados no están considerados entre las “Leyes Constitucionales”, ya que el artículo 323 incluye como tales a la Ley de Amparo, la Ley Marcial y la Ley Electoral exclusivamente. Quiere decir entonces, que el orden jurídico internacional frente al derecho nicaragüense no sólo tiene jerarquía inferior respecto a la Constitución sino también frente a las llamadas “Leyes Constitucionales” Lo mismo ocurre con la Constitución guatemalteca al incluir el citado artículo 96, entre las normas de la Ley de Amparo (29)

El problema de la existencia de “Leyes Constitucionales” nace del pensamiento de Karl Schmitt al analizar la Constitución de Weimar de 1919, las

(29) Dicho artículo, citado en páginas anteriores, es terminante para fijar la jerarquía de la norma nacional en relación a la norma internacional. Corresponde al Artículo 246 de la Constitución de Guatemala.

que se caracterizan —según él— “en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las **CONDICIONES DE REFORMA DIFICULTADA** se protege la duración y la estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal” (30). Tal es el caso de la Constitución de Nicaragua que en sus artículos 326 y 327 determina una serie de requisitos para proceder a la reforma de estas leyes. En Guatemala la Ley de Amparo, Habeas Corpus y Constitucionalidad y la de Emisión del Pensamiento pueden incluirse en la categoría señalada, pues si bien la Constitución no establece un procedimiento específico para su reforma, el origen lo tienen en la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución de 1966; y parece ser que este fue el criterio que inspiró a los constituyentes al elaborar dichas leyes.

Las disposiciones constitucionales de Costa Rica son bastante rígidas para establecer la jerarquía del orden jurídico nacional cuando en el artículo 7º dice que “Ninguna autoridad puede celebrar pactos, tratados, o convenios que se opongan a la soberanía o independencia de la República. Quien lo haga será juzgado por traición a la Patria” Es una norma bastante drástica y difícil de aplicar en la práctica, pues en principios creemos que ningún órgano del Estado va a firmar tratados en contra del interés nacional, y si así sucediera ¿Qué tipo de convenios son lesivos a la soberanía e independencia del país que ameriten una condena por traición a la Patria? Esta es una Constitución que implícitamente establece la jerarquía de su derecho nacional, no sólo por esta disposición sino porque se desprende de otra serie de normas, como el artículo 140, inc. 10) en que los tratados tienen que sufrir el mismo procedimiento para elaborar las leyes ordinarias.

Estimamos pues que, el análisis anterior nos ha dado las respuestas a las preguntas que nos hicimos en un principio. Sin lugar a dudas las Constituciones de los cinco países centroamericanos siguen la tendencia “dualista” de Anzilotti, ya que su estructura orgánica y sus normas específicas examinadas, demuestran la distinción que se hace entre derecho interno y derecho internacional, haciendo prevalecer el primero sobre el segundo, pues los tratados internacionales tienen validez en sus respectivos territorios no porque provengan de un orden jurídico superior, sino porque son “aceptados” y “transformados” en derecho interno a través de un acto legislativo del órgano correspondiente.

Es esta estructura tradicional de nuestras Constituciones la que actualmente está ya planteando problemas y temores entre los juristas del Istmo. Y es natural, porque si los países centroamericanos están decididos a llevar adelante el programa de integración económica es indispensable una revisión a la actual orientación constitucional con el objeto de participar sin problemas en las etapas sucesivas del proceso, y aún más, darle un nuevo contenido al ejercicio de sus relaciones exteriores en general.

Ahora bien: ¿Cuál es el pensamiento jurídico frente a este problema? Examinemos a continuación los postulados de ese pensamiento.

(30) Schmitt, Karl. “Teoría de la Constitución” Editora Nacional, S. A. México, D. F. 1952. pag. 18.

d) **Algunas opiniones sobre la cuestión constitucional:**

En Centroamérica los juristas y los rectores del proceso de Integración han planteado ya sus preocupaciones sobre el aspecto constitucional por los problemas que eventualmente puedan suscitarse con relación a los tratados básicos del marco legal integracionista. En la misma forma lo ha hecho el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales que en diversas ocasiones ha publicado estudios en este sentido. Veamos entonces cuál es la tendencia de esas opiniones.

i) **El alcance y significado de las normas constitucionales que prevén la Unión de Centroamérica:**

Hay una corriente de pensamiento que cree ver en aquellas normas que prevén la Unión Política de Centroamérica la posible solución para el caso en que nuestros países decidan ir más adelante en la integración, o bien cuando ocasionalmente se presente un conflicto entre los tratados y las Constituciones; afirmando que tales normas harían más flexible la actitud de los Congresos, para provocar una reforma constitucional en favor de los tratados que impulsen la integración en el entendido de que dado lo estipulado en estas normas, las Constituciones vigentes no se violarían y así se estima que: "En cuanto a Centroamérica, podemos decir que quien quiere lo más quiere lo menos. Si estos países contemplan en sus instituciones el anhelo de la unificación y son suscriptores también de todos los instrumentos antes referidos (los tratados de integración) y de sus contenidos, quieren también las vicisitudes del proceso de integración" (31). Veamos entonces cuáles son esas normas y si la afirmación anterior es correcta.

Cuatro de los cinco países centroamericanos contienen disposiciones expresas en las que manifiestan su deseo de propugnar por la Unión Política del Istmo, y que son. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con excepción de Costa Rica que no hace ninguna mención al respecto. Así, la Constitución de Guatemala en su artículo 2º, dice que "Guatemala como parte de la Comunidad Centroamericana, mantendrá y cultivará las relaciones fraternales de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación y fiel al ideal patriótico que la inspiró tomará todas las medidas justas y pacíficas que conduzcan a la realización total o parcial de la Unión Centroamericana" Más adelante el artículo 266 prevé la reforma a la Constitución si el caso se presenta. El artículo 2º transcrito corresponde a los artículos 10º, 9º y 6º de las respectivas Constituciones de El Salvador, Honduras y Nicaragua, ya que como quedó dicho, Costa Rica no tienen ninguna disposición en ese sentido.

Ahora bien ¿Cuál es el verdadero alcance de las mencionadas normas unionistas? Nosotros no compartimos el criterio del licenciado Guzmán Palacios y de aquéllos que creen ver una posible solución al problema constitucional en tales normas. Y no lo compartimos porque, los Estados de Centroamérica, reflejo de un anhelo malogrado que hasta la fecha no se ha podido

(31) Guzmán Palacios, Horacio. "Integración Centroamericana, Soberanía de los Estados y Jurisdicción del Proceso" Editorial "El Derecho" Guatemala, Agosto de 1967 (Tesis) pag. 85.

realizar, pues cuando en Centroamérica se toca la "Soberanía Nacional" o la "Independencia de la República" cualquier intento por restaurar la antigua Federación se desintegra. Prueba de esa tradición es que en la Ley Constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879, se estableció en su artículo 2º que Guatemala, "Mantendrá y Cultivará con las demás Repúblicas de Centro América, íntimas relaciones de familia y reciprocidad. Y siempre que se proponga la nacionalidad Centroamericana de una manera estable, justa, popular y conveniente, la República de Guatemala, estará pronta a reincorporarse a ella"(32). Con el mismo número y redactado en igual forma, aparece dicho artículo hasta 1944 en que rigió la Constitución de 1879, con una serie de reformas sufridas. A partir del rompimiento de la Federación vemos que el mismo espíritu privó en todas las Constituciones que se emitieron, sobre todo cuando se examina lo referente a la nacionalidad centroamericana. De manera que el problema constitucional existe y las normas unionistas no son suficientes para darle asidero jurídico a los tratados integracionistas en un momento determinado, porque el proceso de integración tiene un contenido diferente y las etapas a cubrir son también diferentes, a lo previsto por dichas normas la Unión Política en Centroamérica ha sido un ideal, desde la ruptura de la Federación y que hoy se ha convertido en mito, pero en sus entrañas lleva siempre el germen disgregador del nacionalismo de cada una de las cinco parcelas centroamericanas. Así es y así se ha demostrado a través de la historia.

2) El Proyecto de Reformas de la Constitución de Costa Rica:

Interesante sí es hacer notar, que en Costa Rica, el único país centroamericano que no contiene en su Constitución ninguna norma expresa sobre la Unión, se empieza a sentir una corriente tendiente a reformar la Constitución para que ésta no sea un obstáculo al programa de integración, es así como los diputados Antonio Arroyo Alfaro, Carlos M. Vicente Castro y Carlos José Gutiérrez Gutiérrez elaboran en noviembre de 1966, la reforma a una serie de artículos: el 121, inc. 4) y el 140, inc. 15), pero lamentablemente, parece que dicha reforma no tuvo éxito (33).

Los artículos que pretendían reformarse estaban redactados en la siguiente forma: artículo 121, inciso 4), refiriéndose a las atribuciones del Legislativo, decía que a éstos les corresponde "aprobar" o "improbar" los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos" En el caso de tratados celebrados con los países latinoamericanos para la cooperación económica, cultural, y social esa aprobación será necesaria sólo para aquéllos que establezcan organismos con carácter determinado o que modifiquen la estructura de los ya existentes que tengan ese carácter"

(32) Ley Constitutiva de la República de Guatemala, Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 4 de diciembre de 1879. "Digesto Constitucional Guatemalteco" Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Época III, Número 2, 3 y 4, Tomo VII, Tipografía Nacional de Guatemala, 1944, Pág. 187.
 (33) Reforma a los artículos 33, 50, 121, inciso 4), 132, inciso 1), 140, inciso 15) y 183 de la Constitución Política. Dictamen Unánime Favorable. Depto. Secretariado (Mimeografiado) San José, 28 de noviembre de 1966, pp. 6-7. Antonio Arroyo Alfaro, Carlos M. Vicente Castro, Carlos José Gutiérrez Gutiérrez. Diputados.

Tal como está redactado parece indicar que reconoce los "acuerdos en forma simplificada" pues sólo necesitan ser aprobados por el Congreso aquellos tratados que establezcan organismos con "carácter determinado" e incluye a aquellos que "modifique" la estructura de los ya existentes" ¿A qué se refieren con ésto? ¿A la supranacionalidad? No es claro, porque hasta el momento en América Latina no existen organismos supranacionales.

El artículo 140, inciso 15) lo reforman en el sentido de reconocer los "acuerdos en forma simplificada" al decir que "Los convenios que no requieren aprobación legislativa, entrarán en vigencia tan pronto sean promulgados por el Poder Ejecutivo" Creemos que es un avance al incluir en la práctica de elaboración de tratados la sola intervención del ejecutivo; pero vemos que el problema no ha sido tocado en su verdadera dimensión.

III La Opinión del IV Congreso Jurídico Guatemalteco

En Guatemala, el IV Congreso Jurídico Guatemalteco celebrado en septiembre de 1966, conoció algunas ponencias interesantes sobre el problema del conflicto del derecho centroamericano con el régimen jurídico que rige la integración del área. Así se conoció la ponencia que estima: 1—"El proceso de Integración en Centroamérica subraya la contradicción que existe entre la doctrina clásica de la soberanía del Estado y la concepción moderna de la soberanía de la comunidad internacional; 2—Mientras que las constituciones internas recogen el principio de la soberanía estatal, las disposiciones del Tratado General la abandonan en gran medida" (34).

Este planteamiento parece concordar con nuestra posición frente al problema de la soberanía, manifestado en líneas anteriores, en el sentido de que la soberanía del Estado no es obstáculo para que este participe en procesos avanzados de la cooperación internacional, como en el caso de integraciones regionales, sino que dicha participación es afirmación de la soberanía en todas sus dimensiones, antes que limitación, pero lo que sucede en Centroamérica, tal como lo señala la ponencia, es que las constituciones recogen el principio de la soberanía estatal y no el de la comunidad internacional, pues la soberanía ha evolucionado adaptándose a las nuevas exigencias y necesidades, opinión que sustentamos a lo largo de este trabajo. Nos adherimos entonces a dicha ponencia cuando propone la reforma constitucional basada en un nuevo principio de la soberanía que permita celebrar tratados a nivel ejecutivo, contribuyendo así a la dinámica del proceso.

IV La Opinión del I.I.E.J.I.

Por su parte, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales en la citada mesa redonda que sobre "La Cuestión Constitucional y la Integración de América Latina" realizó en Bogotá en febrero de 1967 analizó el estado actual de las Constituciones Latinoamericanas y estimó que sobre este problema no puede hacerse una interpretación correcta y

(34) García Laguardia, Jorge Mario. Opus. cit. pag. 153. En la misma forma se ha pronunciado el Dr. Francisco Villagran Kramer en su reciente obra "Integración Económica Centroamericana" Colección de Estudios Universitarios. Imprenta Universitaria. Guatemala, Centro America. Mayo de 1967. pp. 101-109.

exacta "si no se recurre a las interpretaciones y aplicaciones de que ellas han venido siendo objeto en la práctica por parte de los Poderes u órganos competentes del Estado (35), y en este orden de ideas, considera que si bien las constituciones en nuestros países no reconocen los acuerdos en forma simplificada hay una aquiescencia que la práctica constante y reiterada induce a juzgarlos a la luz del criterio de "efectividad", ya que la problemática constitucional que plantea un proceso de integración no puede ni debe examinarse con las mismas dogmas y concepciones "con que pueden, hasta cierto punto deben examinarse los problemas constitucionales que plantea la actuación del Estado en las relaciones internacionales (36) y concluyen que mediante el criterio de la "efectividad" (interpretación de la práctica constitucional e internacional de los Estados, fuera de las normas legales establecidas, es decir, interpretación y reconocimiento de los hechos) se pretende darle "Más vigencia a lo dispuesto originalmente por el Poder Constituyente" (37).

Nosotros creemos que el problema constitucional en un proceso de integración, o sea derecho internacional, existe en América Latina y querer argumentar con una serie de razonamientos como los expuestos es no afrontar la problemática tal y como se da en la realidad. Si se recurre al criterio de "efectividad" eso significa que hay conflicto y por consiguiente debe estudiarse y resolverse, pues si hasta el momento se ha demostrado que el ordenamiento constitucional latinoamericano no ha sido incompatible con el proceso de integración regional, se debe a que todo depende del grado de integración que se haya alcanzado y en América Latina apenas tenemos una zona de libre comercio imperfecta (caso de ALALC y en parte del MCCA) y una unión aduanera en vías de elaboración (en el MCCA); pero siendo el programa más ambicioso, al menos en lo que a Centroamérica se refiere, la necesidad de una revisión de los textos constitucionales principia a inquietar a los Centroamericanos.

Argumentar que con la forma de enfoque mencionada se le da más vigencia a lo dispuesto originalmente por el Poder Constituyente es seguir en la misma situación, pues basta recordar, que ninguno de los Poderes Constituyentes que han elaborado nuestras Constituciones (38), han contemplado el proceso de integración en que estamos comprometidos, es más, la actitud del Constituyente, Latinoamericano, frente al derecho internacional que rige el proceso ha demostrado ser restrictivo y no favorable a las nuevas exigencias.

Es indudable entonces, que la interpretación con base en la práctica interna e internacional del Estado, obliga de por sí, a una revisión de los textos constitucionales para adaptarlos al proceso de integración, pues, es evidente que si se actúa en el terreno de lo fáctico el orden constitucional es ya insuficiente y en consecuencia debe reformarse.

(35) "Problemática Jurídica e Institucional..." Opus. cit. pag. 778 y sigs.

(36) Ibid.

(37) Ibid.

(38) Una de las características de la Constitución Guatemalteca, y creo que es aplicable a las demás constituciones centroamericanas, es la de ser una "constitución de gabinete" elaborada por un grupo reducido de Abogados desentendidos de las exigencias económicas y sociales que ameritan una solución adecuada y con lo cual cumplen únicamente con las formalidades de Poder Constituyente. Sobre este problema vease el interesante trabajo del Dr. Francisco Villagran Kramer, "El Régimen de Legalidad" Ensayo Socio-Político, Círculo de Estudios Constitucionales, Guatemala octubre de 1963, pag. 19.

V El Criterio de la SIECA

La Secretaría General del Tratado de Integración Económica Centroamericana en reciente estudio (39) también trata de abordar el problema, pero tal como está tratado creemos que tampoco lo enfoca como debe ser; y así (pág. 12) que "Como lo ha reconocido la Corte de Justicia Internacional, sin duda toda convención que engendra una obligación introduce una restricción en el ejercicio de los derechos soberanos del Estado. La Integración Económica Centroamericana, concebida como un proceso que parte del Libre Comercio hasta la Unión Económica, implica la suscripción de tratados que obligan a los Estados miembros a hacer o no hacer determinadas acciones de política económica. Esta política se encuentra propiciada en las Constituciones de cuatro Estados Centroamericanos que se refieren a la reunificación de Centroamérica. Nuevamente nos encontramos con esta argumentación; con el problema de la soberanía y del alcance de las normas unionistas sobre lo que va fijamos nuestro criterio en páginas anteriores; baste decir únicamente que además de constituir dichas normas una declaración de principios, no tienen ningún contenido de política económica en que pueda avudar el proceso de integración del Istmo.

Nosotros pensamos que el problema constitucional existe en Centroamérica y en el resto de América Latina y como tal debe estudiarse, es decir, afrontarlo en su verdadero sentido a efecto de darle una solución adecuada, pues nada se soluciona inventando fórmulas que no llegan a tratarlo en el fondo. Hay un claro ejemplo en este sentido. ¿Qué ha pasado con el establecimiento de la Comunidad Económica Europea y las otras formas de Integración sectorial que allí rigen? Pues frente a eso muchos países se vieron obligados a revisar y reformar sus propias constituciones para terminar de una vez con la polémica de la constitucionalidad de los tratados y otras dificultades de naturaleza análoga; de ahí que la Constitución holandesa estableció: Artículo 63. "Cuando la evolución del orden jurídico internacional así lo exija, el tratado podrá derogar las disposiciones de la Constitución. Tal derogación debe ser aprobada expresamente; las cámaras de los Estados Generales solo podrán adoptar un proyecto de ley referente a esta cuestión por mayoría de dos tercios de los votos emitidos" y el artículo 67 agrega que "Observados en cada caso las disposiciones del Artículo 63, las facultades en los asuntos de legislación, de administración o jurisdicción pueden ser delegados por una convención o en virtud de una convención a las organizaciones de derecho internacional" (40).

Con este artículo creemos que el Estado holandés no se lo ha reconocido la supremacía del orden jurídico internacional adaptándose a las exigencias de la cooperación internacional, sino que ha puesto fin a la discusión de la constitucionalidad de los tratados de las Comunidades Europeas (41)

Creemos en realidad, que esa ha sido un enfoque correcto del problema,

(39) "Estudio de las Constituciones de los Países de Centroamérica y Panamá" Anexo B. SIECA. EST. PANAMÁ/D.T.2. Guatemala, marzo de 1966.

(40) "Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional..." Opus. cit. pag. 84. También en "La Problemática Jurídica e Institucional de la Integración..." Opus. cit. pag. 774.

(41) "Mesa Redonda sobre la Cuestión Constitucional..." Opus. cit. pag. 84.

una solución adecuada, ya que se ha puesto fin a la cuestión constitucional sin tratar de soslayarla dándose una forma acorde con la realidad de la situación europea y poniéndole punto final al conflicto monismo-dualismo.

Por su parte la Constitución del 8 de mayo de 1949 de la República Federal Alemana presente según Rousseau (42) el máximo de eficacia al enunciar expresamente la superioridad del derecho internacional cuando en su artículo 25 declara "Las normas generales del Derecho Internacional son parte integrante del derecho federal. Ellas prevalecen sobre las leyes y hacen nacer directamente derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal" y el artículo 100 de la misma constitución permite al Juez Interno, alemán la no aplicación de leyes contrarias al derecho internacional común.

Ambas constituciones son interesantes por la forma en que reconocen la superioridad del derecho internacional y hemos creído conveniente transcribir los artículos pertinentes, no como una solución sino más bien como un nuevo planteamiento del problema.

EL ORDEN JURIDICO INTERNACIONAL, EN TANTO QUE ORDEN JURIDICO SUPERIOR

El análisis que hemos hecho de las Constituciones Centroamericanas, nos revela: 1) Que siguen la concepción dualista del derecho al concebir el orden jurídico interno como un sistema de normas diferentes del orden jurídico internacional, pues este último tiene validez solamente cuando por disposición constitucional se transforma en derecho interno, es decir, cuando hay una recepción. 2) Siendo el programa de integración centroamericana un proceso regido por normas de derecho internacional; quienes han abordado el problema constitucional no lo han hecho de acuerdo con la realidad existente y en consecuencia se ha soslayado el conflicto derecho interno-derecho internacional; y 3) Como corolario de lo anterior y dados los acontecimientos de la vida de relación internacional señalados, la solución adecuada, es la reforma y adaptación de las constituciones centroamericanas a esos acontecimientos. ¿Pero cómo realizar esa reforma y bajo qué postulados? Este es el tema central que debe resolverse. Nosotros creemos que la respuesta la da la Teoría del Derecho elaborada por Kelsen ya que su concepción del orden jurídico que en términos generales analizaremos, así lo demuestra.

No vamos a exponer toda esta teoría, pues no corresponde a la naturaleza de éste, únicamente partiremos una vez más, del conflicto "monismo-dualismo" para comprobar cómo la orientación doctrinaria seguida por nuestras constituciones no solo es inadecuada doctrinariamente sino que por razones prácticas es necesario cambiar esa concepción.

La concepción "dualista" (37) estima que hay una separación completa entre derecho internacional y derecho interno, porque el contenido de la reglamentación, las fuentes, las relaciones a las cuales se aplican son diferentes, además de que el derecho interno es producto de la voluntad del Estado y el derecho internacional descansa sobre esa voluntad.

(42) Rousseau, Charles. "Droit International Public" Précis D' alloz Troisième Edition Paris. 1965. Pág. 15.

No estamos de acuerdo con esta distinción, pues siguiendo a Kelsen pensamos que el orden jurídico no debe ni puede dividirse, sino que debe partirse de la concepción de un sistema jurídico unitario analizando la norma jurídica en sí misma y no por el contenido de ésta lo que a veces induce al error de crear tantos ordenes jurídicos, como relaciones son reglamentadas. Para que los postulados del dualismo fueran válidos sería indispensable reconocer que esas normas tuvieran validez exclusiva dentro del orden jurídico del cual forman parte, lo que significa que no pertenece a la categoría normativa del derecho internacional y en consecuencia el Juez Internacional las puede considerar como simples hechos susceptibles de ser apreciados según su conformidad con el derecho internacional. La teoría dualista argumenta también que el derecho internacional sólo forma parte del derecho interno mediante su transformación a través de un acto legislativo previsto por el derecho interno, es decir, sólo cuando el Estado acepta que las normas internacionales rijan en su territorio por una disposición expresa de su Constitución, tal el caso en Centroamérica.

“La Doctrina dualista —apunta Guggenheim— a pesar de su contradicción e influenciando fuertemente la jurisprudencia internacional (43) y no solo la jurisprudencia sino también a reforzado la concepción constitucionalista de la soberanía del Estado encuadrándola dentro de marcos tradicionales que hoy se presentan como valladares insuperables.

Nosotros partimos del postulado de que existe solamente un orden jurídico unitario, es decir, de un monismo, que puede hacer prevalecer ya sea el derecho nacional o el derecho internacional, todo depende del punto de partida que se tenga. Si nos iniciamos por el derecho nacional propugnando por su superioridad jerárquica, es indudable que esa superioridad tiene que ser frente al derecho internacional y en consecuencia este último queda comprendido dentro del sistema normativo del derecho nacional formando un orden jurídico unitario, pero por el contrario si partimos del estudio del derecho internacional, como lo hacemos en este trabajo, el derecho internacional afirma su superioridad jerárquica frente al orden jurídico nacional formando siempre un sistema unitario.

En ambos casos, la fuente de donde emanan es la misma y esto es lo que los hace ser un sistema de normas único (44).

Principiamos entonces nuestra construcción indicando que la validez del orden jurídico internacional en tanto que orden jurídico válido no depende de la voluntad del Estado, pues su propia razón de validez se encuentra en la norma básica del cual emana y en la que descansa la razón de validez del orden jurídico nacional cuya norma fundamental relativamente válida nos remonta a la primera constitución y en seguida a la norma sobre la cual descansa el orden jurídico internacional.

Entonces, el derecho nacional, es válido porque su validez deriva de esa norma, considerándolo como orden jurídico parcial y complementario de las normas jurídicas internacionales. Si bien es cierto que el derecho internacional

(43) Anzilotti Dionisio. “Cours de Droit International” Librairie Durecuril Sirey. Paris. 1929. pp. 50-65.

(44) Guggenheim, Opus. cit. pag. 22.

no dispone de los mismos medios de elaboración legislativa y la sanción no tiene el mismo carácter que en el derecho interno, esto no es suficiente para afirmar que el derecho internacional es eficaz porque el derecho nacional así lo dispone, pues la responsabilidad del Estado, entre otros, por violación de normas hace prevalecer el orden jurídico internacional sobre el derecho nacional y la doctrina dualista no ha podido demostrar lo contrario (45). El Derecho Internacional pues, supone la existencia de una organización que se encuentra en disposición de suplir y complementar las normas incompletas del derecho internacional. El derecho nacional, en lugar de transformar el derecho internacional, lo aplica y lo complementa con su reglamentación propia. Quienes participamos de la Teoría Pura del Derecho como método y doctrina científica suficiente para explicarse los fenómenos jurídicos, creemos que cuando el derecho interno exige un procedimiento legislativo para que la norma internacional sea válida (tal el caso de las constituciones centroamericanas) sin que esta necesite ser completada por el derecho interno, nos encontramos "en presencia de una prolongación inútil desde el punto de vista de la lógica del derecho del proceso legislativo" (46). Y contraria a estas bases lógicas es que se ha hecho la división de la esfera estatal e interna y externa, fortaleciendo la soberanía (concebida en sentido tradicional) del Estado y más difícil la ejecución del Derecho Internacional en el derecho interno.

El Derecho Internacional en consecuencia es el ordenamiento jurídico superior y al cual se encuentra subordinado el orden jurídico nacional en tanto que orden jurídico parcial y complementario del orden jurídico internacional, pues el ámbito material de validez del derecho nacional, es relativamente válido porque el derecho internacional "se reserva en efecto el derecho de someter cualquier objeto a su propia reglamentación y de sustraerla también a aquella del derecho interno" (47). Y así lo reconoció la Corte Permanente de Justicia Internacional en "opinión consultiva" emitida con ocasión de la consulta que le solicitó el Consejo de la Sociedad de las Naciones sobre los alcances del artículo 15, párrafo 8 del Pacto, indicando que "La cuestión de saber si determinada materia cae o no dentro del dominio exclusivo del Estado, es una cuestión esencialmente relativa: ella depende de la evolución de las relaciones internacionales" (48).

En la misma forma se pronunció el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Aix-en-Provence en 1954; a la cual hemos hecho alusión en páginas anteriores.

(45) Kelsen, Hans. "Principios de Derecho Internacional Público" El Ateneo, Buenos Aires. 1965. pag. 375. Asimismo consúltese las magistrales exposiciones de Kelsen sobre la Teoría Pura del Derecho y su relación con el derecho internacional en su "Teoría Pura del Derecho" EUDEBA. Buenos Aires. 1963. "Les Rapports de Système entre le droit interne et le droit international public" Recueil des cours de la Académie de Droit International de la Haye. T. 14. 1926. pp. 231-329. "Theorie Générale de droit international public Problemes choisis" Recueil des cours T. 42. 1932. pp. 121-351. "Theorie du droit international public" Recueil des Cours. T. 84. 1953. También. Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público" Editorial Aguilar Madrid, 1957. "Les fondement du droit international" Recueil de Cours. T. 16. 1927 pp. 251-321. Además de la obra de Paul Guggenheim ya citada, vease del mismo autor "Les Principios de Droit International Public" Recueil de Cours. T. 80. 1952. pp. 1-88. Consideramos conveniente hacer la referencia bibliográfica anterior porque dichos autores son entre otros, los expositores mas sobresalientes de la Teoría Pura del Derecho y que por su importancia y complejidad no es posible exponer ampliamente como base de nuestras ideas.

(46) Guggenheim. opus. cit. pag. 39.

(47) Guggenheim. opus. cit. pag. 27.

(48) Guggenheim. opus. cit. pag. 29.

Esta creemos es la posición correcta frente al problema jurídico y la que debe orientar el orden constitucional centroamericano.

Actualmente nuestras constituciones siguen la tendencia dualista de concebir el derecho nacional y el derecho internacional como dos órdenes jurídicos diferentes; de ahí la tendencia a tratar de buscar fórmulas nuevas o de enfocar equivocadamente el tema sin estudiarlo en su verdadera dimensión. Aquellos que se han preocupado de elaborar este tipo de estudios, lo han hecho ante la posibilidad de crear organismos regionales con carácter supranacional o de ir dotando a estos de competencias de ese tipo para impulsar más efectivamente el programa de integración. Si eso es lo que se quiere, es necesario llegar al fondo del asunto, sin necesidad de acudir a argumentos que en nada solucionan el problema.

El Derecho Internacional, de acuerdo con la concepción expuesta, nos da la solución; y argumentar que éste ya no es suficiente por su estructura tradicional para regular las relaciones que nacen de la integración, es desconocer la evolución de las instituciones jurídicas porque el derecho internacional, no es estático sino esencialmente dinámico que se va adaptando día con día a las exigencias de la vida de relación interestatal. Otro orden jurídico será válido solamente que emane de una fuente diferente a la del Derecho Internacional, y las Comunidades Económicas. ¿No se constituyen acaso, a través de normas de derecho internacional positivo, como son los tratados? Es indudable, entonces, que las actuales relaciones emanadas de la creación de un Mercado Común en el Istmo Centroamericano se encuentran reguladas por el derecho internacional público porque esa es su fuente y el cual está en contradicción con las constituciones de los países miembros debido a la concepción dualista que del derecho siguen éstas, basadas también en una concepción tradicional de la soberanía del Estado diferente de la establecida por la Comunidad Internacional. Allí está el problema fundamental y la reforma constitucional que se haga debe superar esta concepción reconociendo la superioridad jerárquica del derecho internacional sobre el derecho interno mediante una norma que en forma expresa lo reconozca, con lo cual habrá solventado el problema adaptándose a las orientaciones jurídicas modernas tal como lo han hecho las constituciones holandesas y alemana; porque actualmente el campo de aplicación de la soberanía disminuye y el del derecho internacional se ensancha considerablemente a través de una constante red de tratados y acuerdos internacionales complementados por los poderes otorgados a los organismos internacionales. Hoy en día la norma del derecho internacional tiende a penetrar en casi todas las esferas de la competencia tradicional de los Estados. La jurisdicción doméstica o dominio reservado del Estado tal como los denomina la teoría y práctica internacional hoy en día están bajo el constante impacto de la norma de derecho internacional (49) que poco a poco va reduciendo la esfera doméstica sustrayéndole materias para colocarlas bajo sus directrices, cuando así lo exijan las circunstancias. Por eso somos de la opinión que con la reciente creación que el Congreso de Guatemala ha hecho de una comisión parlamentaria encargado de los problemas de integración (50) se ha dado un paso adelante en ese sentido para que

(49) En este sentido véase Korowitz, opus. cit. pag. 109.
(50) Véase "El Imparcial" 6 de Octubre de 1967.

los Diputados vayan estudiando el problema, el cual de ser posible deberá hacerse por especialista que conozcan la materia para que la posible reforma que se haga alcance su verdadero objetivo y no vaya en detrimento de los intereses que con ella tratan de protegerse.

CONCLUSIONES

- 1—El concepto soberanía del Estado, nace como producto de la lucha librada entre el Poder Temporal y el Poder Espiritual representado por el Papado, con el objeto de lograr la unificación del Poder del Estado atomizado por el feudalismo; por eso nos inclinamos a pensar que puede atribuírsele al concepto de soberanía en esa época una finalidad integradora.
- 2—La existencia de un orden jurídico regulador de las relaciones internacionales y la evolución en que los diversos acontecimientos políticos han colocado a los pueblos transformaron el original concepto de la soberanía absoluta en un concepto esencialmente dinámico adaptado a las nuevas exigencias internacionales fortalecido hoy en día dentro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.
- 3—Soberanía interna es el poder de acción y decisión que el Estado ejerce en su esfera doméstica y soberanía externa o independencia, significa no estar sujeto a los mandatos de otro Estado pero sí sujeto al control del derecho internacional que es diferente. Por eso, la participación de una entidad soberana en la vida de relación internacional, antes que limitación de soberanía es su más clara manifestación.
- 4—Pese a los diversos acontecimientos históricos apuntados y el nuevo concepto de la soberanía de la comunidad internacional, la práctica estatal revela que los Estados aún la interpretan de acuerdo con los elementos fundamentales con que nació al momento de su creación. De ahí que las diversas doctrinas enunciadas a lo largo de este trabajo, no aportan elementos nuevos que la modifiquen.
- 5—El examen del orden constitucional centroamericano revela: a) que no se reconocen los Acuerdos en forma simplificada como un mecanismo flexible de elaboración de tratados internacionales; b) las constituciones están basadas en una concepción “dualista” del orden jurídico, en consecuencia el derecho interno prevalece frente al derecho internacional y sus normas sólo son válidas cuando por medios de un procedimiento preestablecido son incorporadas al derecho nacional; c) como consecuencia de dicho “dualismo” tales constituciones están en conflicto con las orientaciones modernas de la doctrina y práctica internacional y por ende con los tratados que rigen el proceso de integración Centroamericana.
- 6—La forma en que se ha planteado la cuestión constitucional no ha sido suficiente para dar una solución adecuada al problema por eso creemos que el reconocimiento de la superioridad jerárquica del derecho internacional sobre el derecho interno resolvería definitivamente esta situación, dando asidero jurídico a los tratados del Mercado Común Centroamericano, terminando al mismo tiempo con la polémica “monismo-dualismo” y erradicando la idea de la impugnación de los tratados.

BIBLIOGRAFIA

- ANZILOTTI, DIONISIO* "Cours de Droit International" Librairie Du Recueil Sirey, París. 1929.
- BASDEVANT, JULES*. "La Conclusion et la rédaction de traités et des instruments diplomatiques autres que les traités" Recueil des Cours. T. 15. V
- BLIX, HANS*. "Treaty Making-Power" London, Stevens & Sons. Limited 1960.
- CASTILLO, CARLOS MANUEL*. "Problemas del Mercado Común" (mimeografiado) Décimonovena Conferencia. San José de Costa Rica. Julio de 1967.
- CASTILLO, CARLOS MANUEL*. "Problemas de Política Comercial" Vigésimotercera Conferencia, San José de Costa Rica. Julio de 1967. (mimeografiado)
- CASTILLO, CARLOS MANUEL*. "Growth and Integration in Central America". Praeger. Special Studies in International Economics. New York. 1966.
- CHACON PAZOS, GILBERTO* "Aspectos Modernos del Concepto de Soberanía" Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional N° 1. Guatemala, Centroamérica. Enero de 1954.
- CORDERO TORRES, JOSE MARIA*. "Textos básicos de la Organización Internacional" Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1955.
- GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO*. "El Tratado General, Aspectos Constitucionales" Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Económica Centroamericana. Publicaciones del Colegio de Abogados. Imprenta Eros. Guatemala, Centroamérica. Marzo. 1967.
- GODOY, HORACIO* "Actitudes frente a la Integración" La Integración Latinoamericana. Situación y Perspectivas. B. I. D. INTAL. Talleres Gráficos Codec. Buenos Aires. 1965.
- GUGGENHEIM, PAUL*. "Traité de Droit International Public" Librairie de L'UNIVERSITE, Georg & Cie. S. A. Geneve. 1953-1954.
- GUGGENHEIM, PAUL*. "Les Principes de Droit International Public" Recueil des Cours. Tome. 80. La Haya. 1952.
- GUZMAN PALACIOS, HORACIO*. "Integración Centroamericana, Soberanía de los Estados y Jurisdicción del Proceso". Editorial "El Derecho" Guatemala. Agosto de 1967. (Tesis)
- HELER, HERMAN* "La Soberanía" Imprenta Universitaria. México 1965.
- HERRARTE, ALBERTO* "La Jurisdicción Doméstica y las Naciones Unidas" Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional. N° 4. Guatemala, Centroamérica. Noviembre de 1963.
- KELSEN, HANS*. "Principios de Derecho Internacional Público" El Ateneo. Buenos Aires. 1965.
- KELSEN, HANS*. "The law of the United Nations" Frederick A. Praeger Inc. New York. 1951.
- KELSEN, HANS*. "Teoría Pura del Derecho" EUDEBA. Buenos Aires. 1963.
- KELSEN, HANS*. "Les Repports de Système entre le Droit Interne et le Droit International Public" Recueil des Cours. Tome 14. La Haya. 1926.
- KELSEN, HANS*. "Théorie Generale de Droit International Public. Problemes Choisis" Recueil des Cours. Tome 42. La Haya. 1932.
- KELSEN, HANS*. "Théorie de Droit International Public" Recueil des Cours. Tome. 84. La Haya. 1953.

- KOROWICZ, MAREK STANISLAW* "Some Present Aspect of Sovereignty in International Law" *Recueil des Cours*. Tome 102. La Haye. 1961.
- KOROVIN Y A. y OTROS* "Derecho Internacional Público" Academia de Ciencias de la U.R.S.S. Editorial Grijalbo. S. A. México, D. F. 1963.
- LAGOS, GUSTAVO* "Aspectos Políticos, Legales e Institucionales de la Integración Económica de América Latina" Separata del Boletín de la Integración. INTAL. Junio 1966.
- LOEWENSTEIN, KARL*. "Sovereignty and International Corporation" *The American Journal of International Law*. Volume 48. Number 2. April 1954.
- MC NAIR, SIR ARNOLD D.* "The Law of Treaties" Oxford 1961.
- MARTINEZ MORENO, ALFREDO* "Aspectos Jurídicos de las Integraciones Económicas" Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional Ante-Proyecto de Ponencia. Publicación de la Secretaría General. Madrid-Zaragoza. 1966.
- PINTO, FRANCISCO A.* "Necesidad de un Sistema Institucional y Jurídico para la Integración Latinoamericana" Factores para la Integración Latinoamericana. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1966.
- RAJAN, M. S.* "Defining Domestic Jurisdiction" Readings and a Discussion Guide for a Seminar on Legal and Political Problems of World Order. Preliminary Edition. Fund for Education Concerning World Peace Through World Law. New York. 1962.
- ROUSSEAU, CHARLES.* "Derecho Internacional Público" Ediciones Ariel. Barcelona. Segunda Edición 1961.
- ROUSSEAU, CHARLES.* "Principes Generaux de Droit International Public" Editions, A. Pedone. Paris. 1944.
- ROUSSEAU, CHARLES.* "Droit International Public" *Precis Dalloz*. Troisieme Edition. Paris 1965.
- SCHMITT, KARL.* "Teoría de la Constitución" Editora Nacional, S. A. México, D. F. 1952.
- VERDROSS, ALFRED* "Les Fondement du Droit International" *Recueil des Cours*. Tome. 16. La Haye. 1927.
- VERDROSS, ALFRED* "Derecho Internacional Público" Editorial Aguilar. Madrid. 1957.
- VILLAGRAN KRAMER, FRANCISCO* "Arreglo pacífico de Conflictos Internacionales por el Consejo de Seguridad" *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*. N° 2. Guatemala, Centroamérica. Enero 1955.
- VILLAGRAN KRAMER, FRANCISCO* "El Regimen de Legalidad. Ensayo Socio-Político" *Círculo de Estudios Constitucionales*. Guatemala. Octubre de 1963.
- VILLAGRAN KRAMER, FRANCISCO.* "Integración Económica Centroamericana". Colección de Estudios Universitarios. Imprenta Universitaria. Guatemala, Centro América. Mayo de 1967.
- WALDOCK, C.H.M.* "The Plea of Domestic Jurisdiction Before International, Legal Tribunals" *The British Year Book of International Law*. Vol. XXXI. 1954.

DOCUMENTOS Y LEYES CONSULTADAS

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA del 15 de septiembre de 1965.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR del 8 de enero de 1962.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE HONDURAS del 6 de junio de 1965.

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA del 1º de noviembre de 1950 y sus posteriores reformas.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Proyecto de Reformas a la Constitución de Costa Rica presentado a la Asamblea Legislativa el 28 de noviembre de 1966 por los Diputados Antonio Arroyo Alfaro, Carlos Ml, Vicente Castro y Carlos Jose Gutiérrez Gutiérrez.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES. Instrumentos Relativos a la Integración de América Latina. Washington, D.C., 1964.
- "Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina" —Ensayo de Sistematización— Edición Provisional. Washington, D.C., 1967.
- "La Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional" Mesa Redonda. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 6-8 Febrero de 1967. Washington, D.C. 1967.
- UNION PANAMERICANA. "Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos" "Protocolo de Buenos Aires" Serie sobre Tratados. IB. OEA. Documentos Oficiales. Washington, D.C. 1967 ALALC. "Síntesis Mensual" N° 23. Montevideo. Mayo de 1967.
- Organización de Estados Americanos. "Reunión de Jefes de Estado Americanos" OEA. Documentos Oficiales. OEA. Ser. K/XIV/1.1. Doc. 4. 14 de abril de 1967.
- SIECA. "Estudios de las Constituciones de los Países de Centroamérica y Panamá". Anexo B. SIECA. EST. PANAMA. D.T. 2. Guatemala, Marzo de 1966.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.
- CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS.
- CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS.

ABREVIATURAS

- | | |
|------------|---|
| I.I.E.J.I. | Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. |
| INTAL | Instituto para la Integración de América Latina. |
| M.C.C.A. | Mercado Común Centroamericano. |
| ALALC | Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. |
| SIECA | Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. |
| O.N.U. | Organización de Naciones Unidas. |
| O.E.A. | Organización de los Estados Americanos. |
| O.D.E.C.A. | Organización de Estados Centroamericanos. |

Documento de SIECA

*La Inflexibilidad del
Arancel Uniforme y la
Integración Económica**

I INTRODUCCION

Se ha reconocido por los Organos del Tratado General, por los gobiernos y por distintos grupos privados, que una de las cuestiones más importantes que tienen que resolverse para consolidar y dar más dinamismo al mercado común centroamericano, es el problema que plantea la rigidez de la tarifa común aplicable a las importaciones provenientes de terceros países. Se trata en efecto de satisfacer una necesidad económica y una necesidad jurídica.

Por el lado económico, el arancel uniforme es uno de los elementos constitutivos del mercado común —el otro es el libre comercio— lo que le da la jerarquía de instrumento básico para coordinar y orientar la política económica centroamericana. Es por ello que las oportunidades que se originan con el mercado ampliado necesitan del apoyo adicional de una adecuada política arancelaria que estimule su establecimiento —o su ampliación— entendiéndose por adecuada no sólo que el nivel de la tarifa sea capaz de fomentar la producción, sino además que el otorgamiento de ese estímulo se conceda en la oportunidad debida.

El procedimiento que ahora se sigue para modificar gravámenes equiparados constituye un elemento de rigidez en el manejo de la política arance-

* La Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado agradece a SIECA su autorización para publicar este estudio, en vista de que constituye un documento valioso sobre el problema constitucional y la Integración Económica Centroamericana.

laria, lo que dificulta dar vigencia al objetivo antes enunciado. Los problemas que se derivan de este estado de cosas tienen repercusiones de distinto orden en la operación del mercado común y en los intereses de los propios Estados, tales como la actitud de los inversionistas, en el funcionamiento del libre comercio, en el grado de eficiencia de la producción industrial y agrícola, en la política comercial con terceros países, en la protección del consumidor, en la defensa de la balanza de pagos y en los ingresos fiscales.

En cuanto a la cuestión jurídica se trata, por un lado, de encontrar un mecanismo que permita dotar al mercado común de un instrumento arancelario flexible, capaz de responder a las necesidades que plantea su consolidación y crecimiento y, por otro, de eliminar cualquier elemento de arbitrariedad; por el contrario, lo que se pretende es dar certeza al procedimiento y garantizar que se tomarán en cuenta los legítimos intereses de las distintas partes afectadas.

Esa necesidad jurídica nace del propio proceso de integración, porque el establecimiento de una unidad económica centroamericana significa que ciertos instrumentos de política económica tienen que ser manejados de una manera distinta a la tradicional, ya que deben ajustarse a una nueva dimensión y a una nueva realidad; pero todo ello dentro de normas que satisfagan los intereses de los Estados centroamericanos.

En esta Nota se examinan algunos de los problemas que justifican hacer flexible la administración de la política arancelaria así como algunas alternativas que pueden ser viables para hacer realidad tal propósito. En su Séptima Reunión Ordinaria el Consejo Económico podría entrar a las cuestiones de fondo que plantea el mecanismo que se necesita para adoptar el arancel común a las necesidades de la integración económica, así como considerar si su aplicación debería ser generalizada o sólo en determinados casos —para estímulo a la producción, defensa del consumidor, defensa de la balanza de pagos—, o si sería un mecanismo de carácter temporal o de carácter permanente. Igualmente podría acordar las orientaciones necesarias para proceder al estudio de aspectos específicos —si fuere el caso— o para preparar las bases del instrumento respectivo.

1. Los problemas en las decisiones de inversión.

Es evidente, que la mayor o menor capacidad para atraer los capitales de inversión, está determinado por las facilidades o ventajas que brinde a los interesados la estructura jurídica e institucional de la integración, y por la oportunidad con que tales medidas se acuerden. Esto último, sobre todo, es importante en las primeras etapas del desenvolvimiento de una empresa.

Si el estímulo arancelario que una planta industrial necesita no se otorga en el tiempo debido, por razón de la lentitud con que marchan las negociaciones de aforos, tanto en el seno de los Consejos como en los órganos gubernamentales de cada país, es de esperarse que se manifieste un desaliento en los inversionistas de toda la región. Tómese en cuenta, además, que una empresa instalada o por instalarse, al demostrar la necesidad de contar con una protección adecuada, lo hace en el entendido de que tal ayuda le habrá

de venir en un plazo relativamente corto —de acuerdo con sus planes de expansión o especialización—, al final del cual estará en capacidad de abastecer, total o parcialmente, al consumo centroamericano. Debido a los procedimientos que hay que seguir no siempre la protección ha podido brindarse con la oportunidad requerida. En efecto, el tiempo que ha transcurrido entre la presentación de una solicitud por parte del interesado, y el momento en que la protección correspondiente entró en vigor, ha sido hasta de cuatro años.

2. Los problemas que afronta el funcionamiento del mercado común.

El Arancel Uniforme Centroamericano ha sido concebido, básicamente, como un instrumento de desarrollo industrial. En tal sentido, y tomando en cuenta el estado en que encontraba esta actividad hace unos seis años —fecha en que aquél fue formulado—, se establecieron márgenes adecuados entre las materias primas, los bienes intermedios y los productos finales. No obstante, la transformación y el avance de la industria centroamericana justifica, en muchas oportunidades, un examen de dicho instrumento con el fin de ajustarlo a la nueva realidad.

Existen, en efecto, un gran número de casos en que se hace necesaria la revisión apuntada, para evitar, entre otras cosas, las discrepancias que se derivan del propio arancel y las disposiciones de algunos ordenamientos jurídicos de los países.

Si bien hay que tomar en cuenta que la tarifa común refleja el balance de los distintos intereses que hubo que conjugar para hacer posible un acuerdo, que a su vez es el producto de la situación económica y de las expectativas de inversión que existían al negociarse aquella, hay casos en que determinadas fracciones arancelarias gravan con derechos iguales tanto el producto terminado como sus materias primas, mientras que otras veces el diferencial existente no resulta ser el adecuado. Esa situación ha sido causa de que los interesados acudan en demanda de los beneficios que otorgan las leyes de fomento industrial, para importar, con exoneración de impuestos, las materias primas que necesitan para sus manufacturas. De esta manera, logran la diferencia deseada entre aquéllas y el producto final.

Por otra parte, en los casos en que la industria centroamericana comienza a dedicarse a la producción de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, se ha encontrado que a veces los niveles arancelarios resultan ser escasamente proteccionistas, pues éstos se fijaron cuando no se tenía certeza de que la elaboración de tales artículos fuese factible en los países del área.

La búsqueda de diferenciales arancelarios a través de la dispensa de derechos que permitan las leyes de fomento industrial, así como la falta de vigencia del instrumento uniforme centroamericano que equipara tales beneficios, ha sido causa de frecuentes entorpecimientos en el libre comercio de la región. En efecto, la ausencia de una política común en materia de incentivos fiscales y las diferencias de desarrollo industrial relativo entre los países, han motivado que ocasionalmente compitan en el mercado común mercancías cuyos costos han sido artificialmente alterados, por razón de las franquicias que se otorgan para la importación de sus materias primas. Las diferencias

competitivas que se derivan de este fenómeno han provocado, en ciertos momentos, que los Gobiernos obstaculicen el intercambio aduciendo razones de posibles prácticas de comercio desleal que amenazan su industria nacional.

3. Los problemas relacionados con la eficiencia en la producción industrial.

La posibilidad de ajustar los derechos aduaneros a niveles razonables proteccionistas, que sin ser prohibitivos para las importaciones de fuera del área permitan un resguardo suficiente para los productos locales, es lo que haría factible el uso del arancel uniforme como instrumento para lograr una mayor eficiencia y competitividad en la actividad industrial centroamericana.

Es bien sabido, por otro lado, que los niveles arancelarios exageradamente proteccionistas posibilitan la existencia de deficientes estructuras de producción y que realidades de esta naturaleza, además de repercutir en forma desfavorable en los costos, impiden el avance hacia formas más modernas de tecnología industrial, en las que sería posible el aprovechamiento de las economías de escala y de una mayor especialización.

Por todo ello, es dable observar también aquí que la falta de un mecanismo que permita modificar con rapidez los aforos vigentes, impide que se propicien y estimulen, en Centroamérica, formas de mayor competitividad en el funcionamiento del mercado común.

4. Impedimento para negociar reducciones arancelarias con terceros países.

En razón de los compromisos que han contraído los Estados dentro del Programa de Integración Económica, no les es posible, unilateralmente, otorgar preferencias arancelarias a las importaciones provenientes de terceros países. Esto, a lo que debe añadirse la carencia de un mecanismo que les permita actuar como unidad económica, debilita la capacidad negociadora de las Repúblicas centroamericanas en sus relaciones con el resto del mundo. Es conveniente, para salvar esta dificultad, que el organismo competente del Tratado General se encargue de poner en marcha acciones de política comercial externa que permitan, con la prontitud deseada, concretar acuerdos comerciales que tengan como resultado rebajas arancelarias para los productos de exportación de los cinco países. Para esto, también es ineludible que el arancel uniforme pueda modificarse oportunamente, tomando en cuenta las necesidades de aquella política.

5. La importancia tributaria del arancel uniforme centroamericano.

La estructura tributaria de los Estados centroamericanos se ha caracterizado siempre por su acentuada dependencia respecto de los ingresos provenientes de los impuestos a la importación. A pesar de los inconvenientes de este sistema, que vuelve al fisco fácilmente vulnerable a las variaciones del comercio exterior, apenas en los últimos años comienzan a mostrarse indicios de cambio en dicha estructura. La circunstancia arriba apuntada, es una de las principales razones que no ha permitido se complete el arancel uniforme, ya que los rubros que aún están pendientes de equiparación, si

bien poco numerosos, son considerablemente importantes desde el punto de vista fiscal. La vigencia de un mecanismo que permita modificar la tarifa común con oportunidad, permitiría garantizar los intereses fiscales de los Estados, posibilitándose así terminar el arancel uniforme, tarea que cobra prioridad para perfeccionar el mercado común y emprender una nueva política comercial, además de que es una condición *sine-qua-non* para poder establecer la unión aduanera que contempla el Tratado General.

II ANTECEDENTES

La primera vez que los gobiernos expresaron la necesidad de que Centroamérica contara con un instrumento regional que facilitara el proceso de modificación de los derechos aduaneros, comprendidos en el Arancel Uniforme Centroamericano, fue con oportunidad de la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Hacienda efectuada en Antigua Guatemala, a principios del mes de abril de 1965. Los Ministros de los Estados Centroamericanos, congregados en tal ocasión, señalaron la importancia de poder utilizar el Arancel Uniforme como un mecanismo para coordinar y orientar la política económica centroamericana, para lo cual era imprescindible que el mismo pudiera manejarse de manera flexible y se adaptara con prontitud a las necesidades del Programa de Integración Económica Centroamericana. Se señaló que dicho Arancel se caracterizaba por su rigidez, lo cual ponía obstáculos al proceso de modificación de los derechos aduaneros uniformes. Ya que para todo cambio arancelario se requiere, además de un largo proceso de renegociación previa, cumplir con trámites de ratificación legislativa en cada uno de los Congresos Centroamericanos.

Los Ministros de Economía y de Hacienda consideraron la necesidad de que en el menor plazo posible los Estados centroamericanos suscribieran un instrumento regional para soslayar los trámites de ratificación legislativa, sugiriéndole una modalidad para que los Poderes Ejecutivos de los países, pusieran en vigor directamente los nuevos derechos que se hubieren acordado en negociaciones efectuadas en el seno del Consejo Ejecutivo y aprobadas luego por el Consejo Económico.

Para cumplir con el propósito anteriormente expresado, se encargó a la SIECA la formulación de un proyecto de Convenio Centroamericano que incluyera un mecanismo mediante el cual los cinco Congresos centroamericanos, al ratificar dicho Convenio, autorizarían a los Poderes Ejecutivos de sus respectivos países para modificar los aforos dentro de los límites máximo y mínimo que se establecieran en el mismo. También se señaló que en dicho Proyecto de Convenio deberían incluirse disposiciones que exigieran la preparación de estudios económicos como requisito previo a las solicitudes de renegociación arancelaria y también que el Consejo Ejecutivo fijaría criterios necesarios, a fin de que las nuevas tarifas arancelarias fueran congruentes con una política uniforme centroamericana de desarrollo económico y social.

En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría Permanente presentó a la XV Reunión del Consejo Ejecutivo celebrada a mediados del año 1965 en San José, un Proyecto de Protocolo al Convenio Centroamericano sobre

Equiparación de Gravámenes a la Importación, el cual desarrollaba los principios y el mecanismo sugerido por la Reunión de Ministros de Economía y Hacienda. El Consejo analizó exhaustivamente dicho Proyecto e hizo diversos comentarios al mismo, que aparecen en el Anexo N° 4 del Acta N° 15. En síntesis, señaló la necesidad de que en los considerandos del Proyecto quedaran claramente expresados los conceptos básicos que inspiraron al mismo, los cuales deberían sustentar en el futuro toda renegociación de derechos aduaneros uniformes. En este sentido, deberían considerarse como criterios los aspectos fundamentales del Arancel Uniforme que se refieren a protección industrial, defensa de la balanza de pagos, intereses fiscales y conveniencia social.

El mecanismo mediante el cual los Poderes Ejecutivos de los países centroamericanos estarían autorizados para la renegociación de aforos, se concibió en el proyecto en forma tal que los Congresos autorizarían niveles máximos y mínimos dentro de los cuales se podrían fijar los aforos uniformes. Sobre este particular, el Consejo Ejecutivo señaló que dicha autorización podría ser en el sentido de que los gravámenes uniformes vigentes se aumentarían o disminuirían hasta en un ciento por ciento de los derechos actuales, o se establecería un nuevo impuesto hasta de un ciento por ciento sobre el valor CIF de las mercaderías. Se apuntó, además que para todas las modificaciones que se presenten sería necesario que la Secretaría Permanente emitiera un dictamen evaluando el estudio técnico que necesariamente debería acompañar tales solicitudes.

Al conocer el Consejo Ejecutivo el Proyecto presentado por la SIECA, sugirió que ésta debería proponer redacciones alternativas que garanticen una completa automaticidad y simplicidad para la puesta en vigor, en los cinco países, de los nuevos derechos acordados. En este sentido, tendría que pensarse en limitar el plazo para el cumplimiento de las diversas etapas del nuevo sistema, inclusive la comunicación a los Gobiernos, la forma de publicación en los Diarios Oficiales, y el cumplimiento, por parte de los Poderes Ejecutivos, de los acuerdos que sobre el particular tome el Consejo Económico Centroamericano. También se discutió el problema relacionado con la vigencia del Protocolo, ya que es necesario ponerse de acuerdo sobre el aspecto de si se requiere el depósito del tercer instrumento o del quinto instrumento de ratificación. Algunos otros aspectos, no menos importantes, también fueron considerados, tales como la modificación de los aforos uniformes aún no vigentes, la equiparación de los aforos para rubros pendientes y la inclusión de derechos aduaneros en el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas.

Con ocasión de celebrarse la XVIII Reunión del Consejo Ejecutivo, también en San José, en octubre de 1965, se conoció un anteproyecto de Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, posteriormente denominado Segundo Protocolo de San Salvador. En este Proyecto estaba contenido un capítulo específico sobre el referido mecanismo. En tal oportunidad, se decidió posponer la aprobación de tales disposiciones, en reconocimiento a la necesidad de profundizar más el estudio de las posibles modalidades tendientes a lograr los objetivos de flexibilidad en el ma-

nejo o aplicación de la política arancelaria centroamericana. Se pensó, también, en que era de la mayor conveniencia explorar otras formas con las cuales se pudiese alcanzar el propósito perseguido.

Finalmente, se decidió esperar los resultados de la Evaluación de la Integración Económica Centroamericana, que para ese entonces estaba preparando la CEPAL, documento que sería próximamente considerado y analizado por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Se expresó que una vez realizados estos eventos, se podría contar con mayores elementos de juicio sobre la materia a que se ha venido haciendo mención.

En enero de 1966 los Ministros de Economía que integran el Comité de Cooperación Económica, conocieron y discutieron el mencionado documento de evaluación, el cual, al hablar de los aspectos concernientes a la flexibilidad del Arancel de Aduanas Centroamericano, señala que el problema fundamental de la tarifa común a las importaciones radica en su rigidez, manifestada en lo prolongado del plazo que se requiere para renegociar y poner en vigor nuevos derechos uniformes.

Es oportuno hacer una breve mención de algunos de los aspectos más relevantes que figuran en dicho documento. En primer término, se expresa la necesidad de contar con estudios técnicos por medio de los cuales se demuestre y se compruebe en cada caso que existe una necesidad auténtica que justifica el cambio en el arancel vigente, a la vez que dé oportunidad de exponer sus puntos de vista a todos los intereses en juego y que se puedan ver afectados. Se destaca, como un asunto también importante, la conveniencia de que una nueva modalidad, que signifique delegación de los Poderes Legislativos en los Poderes Ejecutivos, debería concebirse como un instrumento de duración temporal, aprovechándose ésta para que en un plazo más o menos prudencial se logre ajustar el Arancel Uniforme a las actuales necesidades del Mercado Común Centroamericano. Cumplido este plazo, se retomaría al procedimiento tradicional. Se sugiere, además, la posibilidad de que se acuerden plazos fijos para el cumplimiento de las diversas etapas que involucran el proceso de renegociación arancelaria; y también se apunta que es necesario mantener mecanismos de contacto constante con los respectivos comités legislativos de los países, no sólo para enterar a los Congresos acerca de los avances en el proceso de modificación arancelaria, sino también para propiciar que se conviertan en participantes activos del proceso de integración centroamericana.

Con base en las sugerencias contenidas en el mencionado documento de evaluación, el Comité de Cooperación Económica emitió la Resolución N° 134 que, en el capítulo concerniente a política arancelaria, hace algunas recomendaciones que están directamente ligadas con los problemas sobre la agilidad en los procedimientos de renegociación arancelaria. En dicha Resolución se recomienda al Consejo Económico que en los próximos Protocolos que se suscriban sobre tal, se establezcan plazos fijos para la presentación de éstos a los respectivos Congresos y para efectuar el depósito de los mismos, una vez hayan sido ratificados. También se recomienda al Consejo Ejecutivo que continúe con sus trabajos tendientes a formular un Convenio encami-

nado a facilitar el actual proceso de renegociación arancelaria, con el propósito de que éste sea lo más ágil y lo más expedito posible. Se sugiere a dicho Consejo que además adopte plazos fijos para las diversas etapas de discusión de las solicitudes de renegociación arancelaria. Por último se recomienda integrar un grupo especializado en este campo, el cual estaría formado por sus miembros suplentes así como perfeccionar las funciones deliberativas o de decisión, permitiéndose la participación de los diversos intereses o grupos que tienen relación con el asunto arancelario que se esté tratando.

El Comité subrayó que el logro de los propósitos anteriormente señalados permitiría emplear eficazmente el Arancel Uniforme como un instrumento de política económica en sus aspectos de protección industrial, política comercial, defensa a la balanza de pagos y de ingresos fiscales. Finalmente, es necesario remarcar que el Comité se manifestó totalmente de acuerdo en la modalidad que permitiría, dentro de límites máximo y mínimo, acordar nuevos derechos aduaneros uniformes, sin la previa ratificación legislativa. Para garantizar que el nuevo procedimiento sugiendo se aplique con justicia, el Comité destacó como ya se ha mencionado, la necesidad de darle participación a todos los intereses en juego y de efectuar estudios técnicos que justifiquen cabalmente la necesidad de la modificación arancelaria.

III DESCRIPCION DEL ACTUAL PROCESO DE RENEGOCIACION ARANCELARIA

1. Principales causas que originan las solicitudes de renegociación arancelaria.

De modo casi exclusivo, los interesados justifican sus solicitudes de modificaciones a los derechos aduaneros uniformes, aduciendo razones de protección industrial, y casi siempre van encaminadas a lograr la elevación del monto de los gravámenes vigentes. No faltan casos, sin embargo, en que se pidan rebajas arancelarias para la importación de materias primas.

A veces los peticionarios aducen prácticas de comercio desleal en apoyo de la modificación que procuran, las cuales se presentan bajo la forma de rebajas en los precios (*dumping*) que efectúan los exportadores del resto del mundo. En prueba de esto, se acompañan casi siempre facturas o pólizas de importación, en las que se demuestra la autenticidad de las prácticas relacionadas.

En lo que lleva de funcionamiento el mercado común, solamente ha habido un caso en que la renegociación tuvo como base razones de índole fiscal.

2. La evaluación de las solicitudes.

La SIECA recibe directamente de los gobiernos las gestiones de renegociación que presentan los empresarios, quienes suelen acompañarlas de un estudio económico que las justifica. El primer paso que se realiza en la Secretaría consiste en cotejar la información proporcionada con los datos exigidos en el formulario aprobado por el Consejo Ejecutivo, a fin de poder

completar, por intermedio del Gobierno interesado, los elementos de juicio que hagan falta. Hecho lo anterior, se efectúa una síntesis de la solicitud y se analizan algunos aspectos importantes de la misma, tales como comparar la producción con el consumo aparente, medir la tendencia de éste, así como el impacto de los derechos aduaneros sobre los precios. Cuando es posible, también se sugiere el nivel arancelario que se considera adecuado. Los comentarios de la Secretaría generalmente giran alrededor de la procedencia de la renegociación solicitada, tomando en cuenta los principios básicos en que se fundamenta la política industrial de Centroamérica dentro del Programa de Integración Económica.

3. Las etapas de negociación.

Con los juicios emitidos por la SIECA, los miembros del Consejo Ejecutivo, días antes de iniciarse la reunión próxima inmediata, estudian la solicitud presentada por la empresa interesada. Las solicitudes se resuelven de acuerdo con el orden o secuencia que se establece en cada junta. Recientemente, las deliberaciones las realiza el Grupo de Representantes Alternos, con lo que se ha logrado una división de tareas que facilita considerablemente las labores del Consejo Ejecutivo.

Al iniciarse el análisis de cada caso, personeros de las empresas peticionarias asisten a la correspondiente reunión en calidad de asesores y es en esta ocasión que informan al Consejo acerca de los detalles técnicos y las razones de su petición. Al entrarse en la etapa propia del debate, con la sola participación de los delegados de cada país, el Grupo de Alternos se pone primeramente de acuerdo en un valor unitario uniforme y luego decide, por unanimidad, los derechos aduaneros que habrán de quedar vigentes.

Posteriormente, cuando se ha acumulado un número importante de fracciones renegociadas, se aprovecha una reunión del Consejo Económico para someterle un proyecto de Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, preparado por el Consejo Ejecutivo. Una vez suscrito dicho Instrumento, los poderes administrativos de cada país los envían a sus respectivos Congresos, para cumplir con los trámites de ratificación legislativa. Dado este paso, el Poder Ejecutivo sanciona la ley y realiza los actos necesarios para su depósito en la oficina designada al efecto. Comientemente, el instrumento entra en vigor para los tres primeros países depositantes ocho días después del depósito del tercer instrumento de ratificación y, para los otros dos, en la fecha en que cumplan tal requisito.

4. La experiencia disponible sobre el proceso de renegociación.

Después de la suscripción del llamado Protocolo de San José, en julio de 1962, son seis los instrumentos que se han aprobado y en los cuales se incluyen modificaciones de los derechos aduaneros para 83 rubros, (el Arancel de Aduanas Centroamericano se encuentra equiparado en un 95 por ciento) El primero de tales documentos se suscribió en enero de 1963 (Protocolo de San Salvador), y el último se firmó en octubre de 1965. En la actualidad, está pendiente de suscripción un nuevo instrumento sobre la misma materia.

No sería del caso hacer una relación detallada de los plazos y fechas de las diversas etapas en que se fue cumpliendo el proceso que antecedió a la vigencia de cada uno de los compromisos señalados. No obstante, sí es de importancia, para ejemplos puramente ilustrativos, detenerse un tanto en algunos hechos del Protocolo de Guatemala.

La primera etapa en el proceso de formulación de este instrumento se inició en agosto de 1963, con la presentación de la primera solicitud de renegociación arancelaria. Treinta días más tarde, aproximadamente, la SIECA elevó al Consejo Ejecutivo el estudio correspondiente, órgano éste que completó la lista de los nuevos derechos uniformes diez meses después. En julio de 1964, se formuló el proyecto de Protocolo, que incluía, desde luego, la primera de las solicitudes recibidas, así como otras que llegaron posteriormente. Transcurrido un mes, o sea el 1º de agosto de 1964, el Consejo Económico suscribió el mencionado documento.

La siguiente etapa —que es la que se verifica a nivel de los Estados— requirió un lapso de dos años y ocho meses, ya que el tercer depósito no se hizo hasta abril de 1967, fecha en que entró en vigencia el Protocolo. En suma, desde que se recibió la primera petición hasta que el nuevo aforo cobró vigor, transcurrieron tres años y nueve meses y aún entonces dos países no estaban obligados a aplicarlo, por no haber completado los trámites internos.

Lo analizado anteriormente da lugar a dos comentarios. El primero es que el tiempo que toman los trámites de renegociación dentro de los Organos del Tratado General puede estimarse como normal —aunque eventualmente podría reducirse—, ya que cada solicitud debe ser objeto de cuidadoso estudio por parte del Consejo Ejecutivo por la responsabilidad que le compete en la administración de la política arancelaria, sobre todo porque es indispensable tomar en cuenta los intereses de las distintas partes afectadas. Por otro lado, no resulta conveniente la suscripción de protocolos con pocos rubros arancelarios debido a que es necesario rodear al Arancel Uniforme de un alto grado de estabilidad y por el período —relativamente largo— que comprende su ratificación y depósito.

El segundo comentario es que dada la naturaleza del proceso legislativo y la periodicidad de las sesiones de los Congresos —que no necesariamente coinciden en los cinco países— no puede asegurarse una ratificación inmediata de los protocolos, más si se considera que casi siempre sus agendas están cargadas de legislación nacional a la que usualmente se le asigna un carácter urgente. De tal manera que es posible explicar el período que toma la ratificación y depósito de cada uno de dichos instrumentos; pero como se ha dicho, también hay necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado ampliado, por lo que es urgente una alternativa al procedimiento que ahora se sigue para dar vigencia a una política arancelaria más dinámica.

IV ANALISIS JURIDICO DEL PROBLEMA

En las páginas precedentes se comentó que el sistema hasta ahora empleado dentro del programa de integración económica para el manejo de la

política arancelaria, cumplió una función importante en la primera etapa de formación y operación del mercado común; pero que este sistema debe modificarse a la luz de las nuevas realidades que impone el mercado ampliado y la necesidad de dar mayor dinamismo a la política regional de desarrollo. La rigidez o inflexibilidad del actual mecanismo arancelario frente a la urgencia de satisfacer la necesidad antes mencionada, plantea la conveniencia de estudiar si por virtud de los regímenes constitucionales vigentes en Centroamérica y del ordenamiento jurídico de aquel programa, es posible establecer una nueva mecánica para superar las deficiencias apuntadas.

1. Examen comparativo de las Constituciones Centroamericanas.

Las disposiciones constitucionales que tienen que ver con la materia arancelaria, son las siguientes:

Guatemala:

- Art. 145 La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley (Inc. 3º).
- Art. 170. Corresponde también al Congreso:
1º) Decretar, reformar y derogar las leyes.
3º) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación.
- Art. 172. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

El Salvador

- Art. 4. El Gobierno se compone de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actuarán independientemente dentro de sus facultades, las cuales son indelegables, y colaborarán en el ejercicio de sus funciones públicas.
- Art. 47 Corresponde a la Asamblea Legislativa:
12. Decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias.
15 Decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes o ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra, legalmente declarada, o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.
- Art. 119 No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.
- Art. 220. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado (Inc. último).

Honduras

- Art. 3. Los funcionarios del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley
 Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo, y acarrea responsabilidad.
- Art. 53. No se aplicarán leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que regulen el ejercicio de los derechos y garantías reconocidos en esta Constitución, si los disminuyen, restringen o tergiversan.
- Art. 96. Los impuestos y los cargos públicos sólo obligan cuando han sido legalmente decretados. Sólo un Congreso Nacional reunido en sesiones ordinarias impone contribuciones y demás cargas públicas (comprendido en el Título II Cap. V que trata sobre Declaraciones, Derechos y Garantías).
- Art. 181. Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes:
4. Decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes.
 31. Establecer impuestos, contribuciones y otras cargas públicas.
- Art. 183. Las facultades del Poder Legislativo son indelegables, excepto las que se refieran a dar posesión a los altos funcionarios del Estado.

Nicaragua

- Art. 14. Los órganos del Gobierno y los funcionarios públicos no tienen, ni bajo el pretexto de circunstancias extraordinarias, más autoridad ni facultades que las que expresamente les confiere la ley
 Todo acto en contrario es nulo.
- Art. 118. Solamente por razón de interés general o servicio público y por virtud de una ley se pueden crear impuestos, aumentar los existentes o exonerar de su pago en todo o en parte. (Comprendido en el Título IV que trata sobre Derechos y Garantías).
- Art. 148. Corresponde al Congreso en Cámaras separadas:
- I. Decretar, reformar, interpretar y derogar las leyes.
 - II. Imponer contribuciones.
- Art. 150. Las facultades del Poder Legislativo son indelegables, excepto las de legislar en los ramos de Hacienda y Economía, que podrán ser delegados en el Poder Ejecutivo para que los ejerza en receso del Congreso. La facultad delegada de legislar en Hacienda no comprende la de crear impuestos, ni de modificar las partidas del Presupuesto General de Gastos; sin embargo podrá el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, crear contribuciones o impuestos con carácter general, cuando hubiese estallado una

guerra civil o internacional en que participe la República, dando cuenta al Congreso en su próxima reunión.

- Art. 191. Corresponde al Presidente de la República con relación al Poder Legislativo:
- 9 Emitir leyes en receso del Congreso, en uso de delegación legislativa.
 10. Emitir, en receso del Congreso y en Consejo de Ministros, decretos —leyes en casos de emergencia o de necesidad pública—, someténdolos al Congreso en los próximos quince días de sus próximas sesiones ordinarias.
- Art. 234. La Constitución es la Ley Suprema de la República. No tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados que se opusieren a ella o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.

Costa Rica

- Art. 9 Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propios. (Inc. 2º).
- Art. 10. Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas. (Inc. 1º).
- Art. 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les conceda.
- Art. 121. Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:
1. Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.
 13. Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales.

Como puede apreciarse de la lectura de las disposiciones anteriores, las cinco Constituciones coinciden en reconocer como atribuciones exclusivas de los respectivos Congresos, las siguientes:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Decretar los impuestos, contribuciones o cargas públicas.
Esta atribución es indelegable en todos los países, excepto en Nicaragua, cuya Carta Fundamental admite tal delegación en el Poder Ejecutivo, en casos excepcionales.

De acuerdo con los mismos textos, es nula toda norma que contrarie o tergiverse las atribuciones recién mencionadas.

De todo lo anterior se colige que el establecimiento, modificación y derogación de las cargas fiscales es una competencia del carácter exclusivamente legislativo y que, por consiguiente, no puede ser ejercida por ningún otro poder del Estado. Casi es innecesario decir que esto obedece no sólo al principio de la división de poderes y de funciones del Estado, sino que además constituye una garantía establecida por el orden jurídico en beneficio de los particulares, frente a las posibles actuaciones arbitrarias de las autoridades administrativas.

Lo que se acaba de manifestar es tanto más exacto cuanto que los Arts. 96 y 118 de las Constituciones de Honduras y de Nicaragua, respectivamente, de manera expresa reconocen que las cargas públicas sólo obligan cuando han sido legalmente decretadas, preceptos que en el fondo no son otra cosa que la expresión de una verdadera garantía individual.

La afirmación que acaba de hacerse lleva implícita una cuestión de fundamental importancia, cual es la de que en caso de violación de la garantía antedicha queda expedito a los particulares el ejercicio de recursos extraordinarios, tales como los de amparo y de inconstitucionalidad, para que se restablezca el orden jurídico alterado.

Las razones recién expresadas explican, asimismo, el carácter indelegable que por regla general tiene la función impositiva en los Estados centroamericanos, ya que de otra manera se desnaturalizan los motivos tenidos en cuenta para confiar a los Congresos tan esencial cometido, y se rompería el equilibrio de poderes que propugnan las Constituciones.

2. Examen de las legislaciones de otros países o grupos de países.

La situación que se acaba de describir, y que hoy en día prevalece en Centroamérica, no ofrece las mismas características en otras regiones del mundo en las que, si bien hasta hace algún tiempo existía una situación análoga, ha sufrido profundas modificaciones, debido, entre otros factores, a que la organización de la comunidad internacional en grupos regionales tornó meludible el implantamiento de reformas de naturaleza institucional.

Las transformaciones aludidas han obligado a una revisión de conceptos sobre la figura jurídica de la delegación, tanto en el campo de la doctrina como dentro del Derecho Positivo. Resultado de estas nuevas corrientes son las reformas constitucionales que se han producido en diversas partes del mundo, con el objeto de posibilitarlas. La fuerza de esta tendencia ha sido tal que aun países como los europeos, que se caracterizan por su respeto a las estructuras jurídicas establecidas, han caído bajo su influencia.

Los progresos alcanzados por los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, en materia arancelaria, se deben, en buena medida, a que en el curso de lo que el Tratado de Roma denomina "período transitorio", los Poderes Ejecutivos de cada uno de aquellos han podido modificar los aforos acordados en el seno de la Comunidad, sin necesidad de trámites legislativos.

Las leyes mediante las cuales se concedió la referida potestad a los órganos administradores de los Estados miembros de aquel Tratado, son las siguientes: Bélgica, ley de 2 de marzo de 1957; República Federal de Alemania, Código Aduanero del 14 de junio de 1961, Francia, artículo 8 del Código de Aduanas; Luxemburgo, leyes del 25 de julio de 1921 y 24 de abril de 1922; Holanda, "arrete" del 23 de junio de 1960; e Italia, ley del 24 de diciembre de 1949 y otros posteriores (1).

El Tratado de Roma, en su artículo 28, faculta al Consejo de la Comunidad para que, previa propuesta de la Comisión, modifique o suspenda, dentro de ciertos límites (20%) y por un período no mayor de seis meses, los aranceles uniformes acordados. El Consejo toma estas decisiones por medio de normas reglamentarias que, una vez publicadas, adquieren el carácter de reglas de conducta obligatoria para los Estados, razón por la cual la contravención de las mismas por partes de las correspondientes autoridades da lugar a que los particulares lesionados puedan acudir a las jurisdicciones internas para que se condene a la administración infractora.

Lo importante es subrayar que la vigencia de los gravámenes en tal forma modificados se obtienen sin necesidad de ratificación parlamentaria, a pesar de que el órgano que introduce los correspondiente cambios no es de aquéllos que integran la estructura interna de cada Estado particular. La omisión de este trámite, que hasta épocas recientes era inexcusable para dar validez a los acuerdos tomados por los países, no introduce inseguridad en la vida jurídica de los Estados, por cuanto el órgano comunitario no hace otra cosa que expresar la voluntad de todos ellos dentro de los límites que los mismos le han señalado.

Por lo que respecta a la América Latina, el Derecho Constitucional en esta materia no es uniforme, ya que tanto en los países que integran la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como en los que forman parte del Mercado Común Centroamericano, se advierten diferencias.

En el caso de Centroamérica, ya se ha señalado que, con excepción de Nicaragua, los regímenes constitucionales no autorizan la transferencia de atribuciones del Poder Legislativo en otros órganos del Estado. Este estado de cosas, que no ha variado a pesar de haberse iniciado desde hace algunos años el programa de integración en buena parte se debe al carácter gradual y progresivo de éste, que no permitió prever los problemas que podrían originarse en etapas ulteriores más avanzadas, por razón del orden constitucional vigente a la fecha de su inicio.

Sin embargo, es interesante señalar que algunas de las Constituciones emitidas con posterioridad a los primeros tratados, contienen preceptos en los cuales se acoge la realidad del movimiento de integración económica. Si bien es cierto que se trata de disposiciones aisladas y de carácter muy general, la verdad es que aquel programa se va abriendo paso en el derecho constitucional centroamericano, aunque no en la medida que demandan las exigencias actuales del mercado común.

(1) Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea (Comentario), por Rolando Quadri, Riccardo Monaco y Alberto Trabucchi, volumen I, página 113, Giuffrè Editore, Milan, Italia, 1965.

Es del caso señalar aquí el contraste que se advierte entre los regímenes jurídicos de los países de la Comunidad Económica Europea y los de Centroamérica, pues mientras aquéllos han procedido a hacer las adecuaciones o reformas necesarias en su derecho interno, para adaptarse mejor a las nuevas realidades que va configurando su proceso comunitario, los países del Istmo se mueven en estos campos con marcada timidez, retardando de esa manera el logro de todas las etapas que es necesario recorrer para alcanzar la unidad económica.

Es en razón de las modalidades constitucionales que se señalan en párrafos precedentes, que hasta la fecha se ha entendido en Centroamérica que la modificación de aforos sólo puede lograrse a través de la suscripción, ratificación y depósito de un instrumento internacional. Queda por ver en qué medida esta interpretación es la única que corresponde a la realidad de los hechos.

Por lo que hace a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la situación se presenta con algunas diferencias entre los países que la integran. Como sería prolijo citar todas las disposiciones constitucionales pertinentes, baste con citar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos cuyo Art. 131 Inc. 2º expresa:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, o de economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”

Esta disposición concede amplia facultad al Ejecutivo en materia arancelaria, mediante delegación de competencias que le hace al efecto el Congreso de la Unión. En tal virtud, el Ejecutivo está en capacidad de tomar todas las medidas que estime convenientes en este campo, acordes con la política de comercio exterior de la nación y, en general, con su desarrollo económico.

En el caso de los Estados Unidos de Norte América, mientras estuvo en vigencia la “Trade Agreements Act”, si bien el Presidente de ese país se hallaba facultado para reducir los gravámenes arancelarios, la libertad de que disponía era relativamente limitada. Como esta circunstancia hacía difícil que los Estados Unidos pudieran celebrar acuerdos arancelarios con terceros, el 11 de octubre de 1962 entró en vigencia la “Trade Expansion Act”, por virtud de la cual el Congreso de la Unión amplió las facultades que el Presidente tenía de acuerdo con la ley anterior, para convenir reducciones arancelarias con otros países hasta en un 50% de los niveles vigentes al 1º de julio del

año citado, o para liberar totalmente el comercio de una mercancía que, a la fecha indicada, tuviera un gravamen no mayor del 5% ad-valorem o su equivalente.

3. **Breve examen de algunas legislaciones centroamericanas que autorizan al Poder Ejecutivo para tomar decisiones en materia arancelaria.**

En las páginas anteriores se ha señalado el rumbo que en materia de delegación de atribuciones legislativas siguen los regímenes jurídicos de Centroamérica y de otras partes del mundo.

Conviene ahora canalizar, aunque sea brevemente, si las disposiciones constitucionales que prohíben el transferimiento de atribuciones han sido obstáculo para que los congresos nacionales aumenten el poder de decisión de los órganos administrativos en campos de naturaleza fiscal.

Este problema puede ser analizado desde el punto de vista de algunas legislaciones nacionales y del ordenamiento jurídico de la integración económica centroamericana.

A. **Legislaciones nacionales**

Por su importancia, conviene destacar la Ley número 3282 de 21 de abril de 1964, emitida por el Congreso de Costa Rica, y por virtud de la cual estableció un impuesto sobre el consumo, con el fin de sustituir los ingresos provenientes de gravámenes a la importación.

De acuerdo con la referida Ley, el monto del impuesto podía ser fijado por el Poder Ejecutivo dentro de los límites y condiciones que aquella señalaba. La cuantía del gravamen se estableció tomando en cuenta la cantidad de materia prima de origen nacional empleada en el producto terminado, lo cual hizo posible que se prescribiera que si dicha materia prima era cien por ciento de origen nacional, el artículo final no estaba sujeto al pago del impuesto; cuando solamente se utilizara en la mercancía en setenticinco por ciento de materia prima nacional, el impuesto no podía exceder del 50% de los aforos vigentes en el momento de su cobro; y, cuando el componente de materia prima nacional era inferior a dicho setenticinco por ciento, el monto del tributo podía alcanzar hasta el 100% de los gravámenes a la importación de los correspondientes artículos.

De lo que acaba de expresarse se deduce que el monto del gravamen aplicable a cada caso concreto dependía de que los organismos encargados de la ejecución de la ley hubieran comprobado previamente la existencia de producción nacional y el porcentaje de materia prima originaria del país utilizado en la manufactura de la mercancía. Aunque estos no eran los únicos criterios que debían observarse para la aplicación del impuesto, lo importante es recalcar que el Poder Ejecutivo era el encargado de fijar los montos de aquel, ya que la Asamblea Nacional de Costa Rica no hizo otra cosa que establecer las condiciones y límites que el Ejecutivo debería tener en cuenta para exigir el pago del tributo.

Aunque la ley 3282 relacionada perdió su vigencia muy recientemente por haber sido implantado un nuevo régimen jurídico mediante la Ley de Impuesto sobre las Ventas, es importante reparar en que aún cuando la Constitución de Costa Rica prohíbe la delegación de las atribuciones legislativas, esto no fue obstáculo para que en dicho país se le confirieran al Poder Ejecutivo las protestas que se dejan mencionadas. Este estado de cosas fue posible, sin duda alguna, porque en concepto del Congreso Nacional de aquella República no existía en tal caso una delegación de atribuciones.

También merece especial mención el Decreto Legislativo número 494 del 7 de abril de 1960, por medio del cual el Congreso de Nicaragua creó, con carácter general, un impuesto sobre el consumo.

El artículo 2 del referido Decreto, textualmente dice:

“Artículo 2. Se crea un impuesto de consumo sobre productos elaborados en Nicaragua y, en su caso, sobre los que se introduzcan de otras repúblicas de Centroamérica libres de derechos aduaneros, cuando tales productos sustancialmente sustituyan a sus similares importados de otros países. El monto de este tributo será igual a la tarifa aduanera más derechos consulares que ordinariamente tenga la introducción del mencionado producto elaborado en el extranjero.

El impuesto a que se refiere el párrafo anterior entrará en vigor cuando el Poder Ejecutivo así lo disponga por decreto, en virtud de haberse llenado las circunstancias expresadas y tendrá facultades para reducir el referido impuesto, ya sea al ponerle en vigor o en cualquier tiempo”

De la simple lectura del párrafo segundo del artículo recién transcrito se aprecia fácilmente que el Poder Ejecutivo puede no solamente poner en vigor los impuestos al consumo de que se ocupa la ley, sino además reducir el monto del mismo cuando, a su juicio, se hayan cumplido las condiciones que determinen una medida de esa naturaleza. Es en virtud de la disposición referida que el Gobierno de Nicaragua cuenta en esta materia con un mecanismo de fácil manejo que le permite adaptarse a las constantes variaciones de la producción nacional.

Conviene reparar, por otra parte, que no es con base en la disposición constitucional que permite la delegación de funciones legislativas, que tiene competencia en este caso el Poder Ejecutivo para poner en vigencia o reducir impuestos al consumo, ya que aquella disposición sólo opera en casos excepcionales, con motivo de guerra civil o internacional o de hallarse el Congreso Nacional en receso, cosa que no ocurre en el caso previsto por el Decreto Legislativo N° 494.

Llama la atención, además que aunque el texto de referencia determina el monto del tributo, al mismo tiempo faculta al Poder Ejecutivo para reducir su cuantía, lo cual quiere decir que las autoridades administrativas de Nicaragua han sido dotadas de capacidad legal para modificar la norma que establece el monto del impuesto. Es más, estando condicionada la vigencia del gravamen a un acto del Poder Ejecutivo, es éste el que, en definitiva,

hace nacer la obligación de su pago, toda vez que se den las condiciones previstas en la ley

Si, como ya se hizo ver en párrafos anteriores, la atribución conferida al Poder Ejecutivo por el decreto mencionado no se efectuó en las circunstancias excepcionales que permiten la delegación de atribuciones legislativas, es de presumir que el legislador nicaragüense consideró que en este caso se trata nada más que del cumplimiento, por parte del Ejecutivo, de funciones administrativas que le son propias.

Por otra parte, las leyes de fomento industrial vigentes en Centroamérica facultan, aunque en grado diverso, a los correspondientes poderes Ejecutivos, para exonerar total o parcialmente el pago de los impuestos que específicamente determinen a aquellas empresas que son objeto de clasificación.

Si bien es verdad que las facultades que conceden dichas leyes a los organismos ejecutivos no tienen la misma amplitud y alcances de las que a dichos organismos otorgan los Decretos Legislativos de Costa Rica y Nicaragua, no lo es menos que ponen en vigencia cómo en Centroamérica, desde hace varios años, los Cuerpos Legislativos han venido ampliando las atribuciones de los Poderes Ejecutivos, permitiéndoles dejar sin efecto, en todo o en parte, los gravámenes creados por los Congresos. Casi es innecesario decir que de no mediar autorización expresa en este sentido, los órganos de la administración pública no podrían conceder las exenciones impositivas a que se refieren aquellas leyes.

Confirma lo que acaba de manifestarse, lo dispuesto en el párrafo último del artículo 20 de la Ley de Fomento Industrial de Honduras, que a la letra dice:

“Sin perjuicio de los beneficios establecidos para las categorías señaladas en los párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo podrá otorgar a aquellas empresas industriales clasificadas como básicas que sean declaradas por el Gobierno de importancia fundamental para el desarrollo industrial del país, mayores beneficios y subsidios adicionales que los señalados en el presente artículo. En este caso, deberá mediar un dictamen favorable del Consejo Superior de Planificación Económica”

Si se examina el contenido de la disposición que acaba de transcribirse, se encuentra que por la misma se inviste al Poder Ejecutivo de una amplia discrecionalidad para otorgar beneficios y privilegios a las empresas industriales que específicamente menciona. Esta discrecionalidad es de tal amplitud, que no solamente puede la autoridad respectiva extender los beneficios expresamente previstos en la ley, sino que además está facultada para crear y concederles otras prerrogativas no contempladas por el legislador.

Interesante es también, a este respecto, el Artículo 13 de la Ley de Fomento Industrial de El Salvador, de acuerdo con el cual en aquellos casos en que se comprobare que determinada actividad industrial está siendo protegida en otro país de Centroamérica con franquicias aduaneras para la importación de materias primas y demás artículos necesarios para la producción, dispone que los mismos beneficios puedan otorgarse a la industria nacional.

En tal forma, el régimen jurídico salvadoreño permite que el Poder Ejecutivo haga surgir derechos y obligaciones en el ámbito nacional, sin necesidad de un acto legislativo inmediato.

En general, tal como se ha visto en las páginas anteriores, tanto las leyes de fomento industrial como otras disposiciones de los regímenes jurídicos de los países centroamericanos, tienden a aumentar el poder de decisión del Poder Ejecutivo en materias fiscales. Esta ampliación de atribuciones no se ha considerado incongruente con el principio constitucional que prohíbe el traspaso de competencia legislativa, pues en cada país, al parecer, se ha partido de la consideración de que en estos casos, más que de actos legislativos, se trata en realidad de actuaciones administrativas, ampliadas en algunas ocasiones por los mismos Congresos Nacionales.

B. Ordenamiento Jurídico de la Integración Económica Centroamericana

A continuación se examinan ciertas disposiciones contenidas en algunos instrumentos que norman la integración económica de Centroamérica y que tienen atigencia con las decisiones que los órganos de dicho proceso pueden tomar en materia arancelaria.

a. Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Desde que se firmó este instrumento en la ciudad de San José, Costa Rica, el 1º de septiembre de 1959, los cinco Estados se obligaron a establecer una política arancelaria común y constituir un arancel centroamericano de importación, acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico del área. Para tal fin, convinieron en equiparar los gravámenes a la importación en un plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia del Convenio indicado.

Con el objeto de manejar esta política, se creó en el mismo instrumento una Comisión Centroamericana de Comercio —hoy Consejo Ejecutivo—, la cual, entre otras funciones, tenía a su cargo la renegociación de los gravámenes uniformes acordados y la clasificación arancelaria unificada. (Art. XII).

La norma citada disponía, asimismo, que la renegociación quedaba limitada a los productos para los cuales hubiera sido pedida y que las decisiones a este respecto deberían ser acordadas con el voto unánime de los Estados. Estableció, además, que cualquier modificación arancelaria tendría que efectuarse a niveles uniformes.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al crear el Consejo Ejecutivo, sustituyó con este organismo a la referida Comisión, y es así como en su seno se han venido efectuando las renegociaciones y clasificaciones arancelarias, a tenor de la norma citada.

Conviene destacar que, de conformidad con el Artículo XII del Convenio mencionado, los cinco países han confiado a órganos regionales el manejo de la política arancelaria, a pesar de que tradicionalmente tal política había venido siendo dirigida por cada Estado en particular.

Llama la atención, también, que el artículo citado no determina el procedimiento a seguir para que las decisiones del Consejo Ejecutivo en materia

arancelaria sobre fuerza obligatoria en los Estados miembros del Tratado General, limitándose a establecer que tales resoluciones se tomen por unanimidad de votos. Sin embargo, desde un principio se adoptó la práctica de suscribir, ratificar y depositar instrumentos adicionales al Convenio básico, lo cual no quiere decir que jurídicamente éste sea el único procedimiento válido, sobre todo si se toma en cuenta el dinamismo que requiere la integración económica en este campo. Quizá esta forma de entender las cosas se ha debido, como se ha indicado en páginas anteriores, al peso de las disposiciones constitucionales que en forma expresa prohíben la delegación de funciones legislativas, aunque —según se ha visto— dichas normas no han impedido ampliar la esfera de acción de los órganos administrativos, cuando así lo ha requerido el interés general.

b. Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Cuando en la ciudad de San Salvador se suscribió el 29 de enero de 1963 este instrumento —en vigor en cuatro países—, se consideró la conveniencia de implantar un sistema complementario de estímulo industrial, el que fue incluido en el Capítulo IV del instrumento en referencia.

En esencia, el sistema consiste en que los Estados fijan, en el correspondiente protocolo, aforos uniformes proteccionistas para determinadas actividades industriales, sin perjuicio de los acordados en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus protocolos. Lo importante en este sistema es que tales aforos no se aplican tan pronto como entra en vigencia el protocolo que los establece, sino que es imprescindible que un órgano regional, la Secretaría Permanente del Tratado General, notifique a los gobiernos que las industrias acogidas al sistema reúnen las condiciones previstas en el correspondiente protocolo. En otras palabras, la acción legislativa que fija los aforos no es suficiente para la entrada en vigor de éstos, ya que entre ambos actos tiene que producirse necesariamente la acción del órgano regional. Esto indica hasta qué punto los Estados del área han aceptado ya que para ciertos fines, sean los organismos regionales los que determinen la acción arancelaria de aquellos.

c. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. El 31 de julio de 1962 los cinco Estados suscribieron el Convenio de referencia, con el objeto de estimular, en forma conjunta, el crecimiento de la industria regional.

De acuerdo con el mismo, los Estados se comprometieron a establecer un sistema único de incentivos fiscales y de calificación y clasificación de empresas industriales acreedoras a dichos beneficios.

La aplicación del citado instrumento, durante los primeros siete años de su vigencia, correrá a cargo en cada país de la correspondiente autoridad administrativa nacional, actuando el Consejo Ejecutivo como organismo coordinador de ellas. Vencido aquel término, y de conformidad con el Art. 24 del Convenio, la calificación y clasificación de industrias se hará sobre base enteramente centroamericana, esto es, considerando el área en su conjunto. En este último caso, el Consejo Ejecutivo actuará como el organismo admi-

nistrador directo de la política centroamericana de incentivos fiscales, por lo que las autoridades de cada país, en los casos previstos por el Convenio, cederán su competencia al órgano en mención.

Confirma lo anterior el Artículo 28 del citado instrumento, que a la letra dice:

“Cuando un Estado contratante estimare que en otro de los países se ha clasificado una empresa en un grupo de clasificación distinto al que le corresponde conforme a este Convenio, podrá someter el caso al Consejo Ejecutivo dentro de un plazo de tres meses contados a partir de la publicación del Decreto o Acuerdo de clasificación. El Consejo Ejecutivo determinará el grupo de clasificación que le sea aplicable a la empresa y dará a conocer su decisión a la autoridad administrativa nacional. Esta quedará obligada a modificar, en lo conducente, los términos de dicho Decreto o Acuerdo”

Como puede apreciarse, la disposición anterior concede al Consejo Ejecutivo una amplia facultad para modificar situaciones creadas a nivel nacional, por lo que respecta a la clasificación de las empresas locales, lo que se traduce en un mayor poder de decisión en materia fiscal por parte de los organismos del proceso integracionista.

Habida cuenta que el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial aún no se encuentra en vigor, por no haber ocurrido el depósito por parte de un país, es de esperarse que tan pronto ello tenga lugar, el citado instrumento, al sustituir las cinco leyes nacionales sobre la materia, produzca un desplazamiento hacia el Consejo Ejecutivo, la Secretaría Permanente y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial de muchas de las atribuciones que hoy corresponden en estos asuntos a las autoridades de cada país.

Esto es así, porque habiéndose concebido el Programa de Integración Económica como un movimiento gradual y progresivo, a medida que el proceso avanza, nuevos sectores se incorporan dentro de aquél, ampliando por consiguiente las tareas de las instituciones regionales.

La indicada situación, por otra parte, ya había sido prevista por los Estados centroamericanos en el Tratado General al crear los organismos de la Integración, ya que dotaron a éstos de las más amplias facultades para dirigir, coordinar y ejecutar las cuestiones suscitadas por el Programa de referencia, incluyendo la realización de todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica, tal como lo dispone el Capítulo IX de aquél instrumento. En este sentido, los poderes con que se va dotando a tales organismos no constituyen más que el cumplimiento de disposiciones legales vigentes en los cinco Estados.

Del breve examen que acaba de hacerse de las disposiciones contenidas en las leyes internas y en los instrumentos de la integración económica, resulta clara la práctica constante y progresiva que han venido siguiendo los países del área para ampliar la competencia de los organismos ejecutivos nacionales

o regionales. Tal proceder ha permitido adecuar el funcionamiento de éstos a los requerimientos del movimiento de integración, sin que por ello se consideren transgredidas las disposiciones constitucionales que prohíben la delegación de funciones, señaladas al comienzo de este trabajo.

V MODALIDADES LEGALES QUE INCLUYEN UN PROCEDIMIENTO FLEXIBLE PARA EQUIPARAR Y RENEGOCIAR AFOROS A NIVEL REGIONAL

La realidad jurídica centroamericana que acaba de exponerse y que permite la aplicación de facultades a los organismos ejecutivos regionales o de cada país, hace pensar en la posibilidad de establecer un procedimiento flexible para el manejo del arancel común a la importación, toda vez que se trata de una situación análoga a las anteriormente consideradas. Con ello se procuraría, básicamente, que el órgano competente de la región pueda, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico del área y de la política conjunta de comercio exterior, modificar los aforos en tal forma que respondan a las necesidades sobrevivientes del mercado común, eliminando algunos trámites que se siguen actualmente y que no exige en forma expresa ningún instrumento jurídico del proceso integracionista.

La modalidad que se propone, con base en los argumentos anteriores, no es otra que la que sugerida por la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Hacienda, que se efectuó en Antigua, Guatemala, a principios de abril de 1965, y que consiste fundamentalmente en la firma de un instrumento internacional que premita fijar el monto de los gravámenes comprendidos en el arancel uniforme dentro de límites máximos y mínimos que se establecerían en el referido instrumento.

No obstante, por las razones que más adelante se exponen, la Secretaría Permanente, a diferencia de la idea formulada en aquella Reunión, considera que en lugar de conferírsele tal potestad a los Poderes Ejecutivos de cada Estado, son los Consejos del Tratado General de Integración Económica quienes la ejerciten.

Para facilitar el examen de la modalidad que se propone, es conveniente analizar primero la legitimidad de los límites máximos y mínimos a que se ha hecho referencia, para en seguida considerar la competencia de los Consejos.

1 Límites máximos y mínimos.

Como resultado del examen que se hizo de las Constituciones de Centroamérica, corresponde a los Congresos Nacionales la potestad de crear, modificar y derogar la ley, quedando enmarcada dentro de la misma la atribución de establecer impuestos. Tomando esto en cuenta, es indudable que los órganos administrativos no tienen ordinariamente capacidad para ocuparse de cuestiones como las mencionadas, ya que su ejercicio excede su competencia normal. Tal circunstancia es la que ha tenido en cuenta la Secretaría para propugnar que aquella competencia se cree mediante un instrumento jurídico internacional, pues sólo a través de una ley habilitante es posible extender o ampliar la potestad reglamentaria de la administración.

Se habla de ampliación o extensión de la potestad reglamentaria, porque una vez establecido el sistema, los Consejos del Tratado General no harían otra cosa que dar cumplimiento al mandato legal de fijar, dentro de los límites preestablecidos por el legislador, el monto del impuesto.

En tal sentido, la creación de los gravámenes correspondería siempre a los cuerpos legislativos, no sólo porque esta función es constitucionalmente indelegable, sino también porque, aún si fuera jurídicamente posible tal delegación, para resolver los problemas que se originan por la rigidez del arancel no es necesario menoscabar la integridad legislativa.

Si lo anterior se expresa en otras palabras, quiere decir que las resoluciones que tomen los Consejos del Tratado General en ejercicio de la atribución mencionada, no constituirían una creación, modificación o derogación de un acto legislativo. Lo primero, porque no es la fijación del monto del gravamen lo que da vida a éste, sino la norma jurídica que lo establece. En este sentido, la labor que cumplirían los Consejos se circunscribiría a hacer posible la aplicación de la ley o casos concretos, lo que en esencia caracteriza a la función administrativa. Lo segundo, porque cualquier alteración que con posterioridad hicieran los Consejos al monto de un gravamen fijado por ellos mismos, no constituiría otra cosa que un nuevo acto de ejecución que, por ese solo hecho, es propio de los órganos administrativos. Ahora bien, como existe un arancel vigente en los cinco países del área, podría pensarse que la primera vez que los Consejos del Tratado General vararan, dentro de los límites acordados, el monto de los gravámenes fijados por el legislador, estarían modificando una ley y, por consiguiente, realizando un acto inconstitucional. Con el fin de obviar este problema, deberá incluirse en el instrumento respectivo una cláusula mediante la cual se provea que la tasa de los impuestos fijada por el legislador quedará sin ningún valor ni efecto en el mismo momento en que entre en vigencia el aforo cuyo monto haya fijado el correspondiente Consejo. Esta disposición hará posible que sean los propios Congresos los que deroguen la tasa establecida por ellos mismos y no el acto administrativo del Consejo. Por último, tampoco sería una derogación, porque el establecimiento de un nuevo nivel arancelario no abrogaría el régimen jurídico creado por el legislador.

Antes se ha dicho que el establecimiento de un mecanismo como el que se sugiere en la presente nota, no constituye cosa distinta a una ampliación o extensión de la potestad reglamentaria que tienen los cuerpos encargados de ejecutar la ley, razón por la cual la modalidad sugerida se considera enmarcada dentro de los regímenes constitucionales centroamericanos. Sin embargo, como podrían existir dudas acerca de si los Congresos de cada país pueden autorizar tal ampliación, porque se considere que los actos que realicen los Consejos como consecuencia de la misma son de naturaleza legislativa, es de suma importancia dilucidar este problema, a fin de desvanecer aquéllas.

Ante todo, nada de particular tiene que órganos dotados de potestad reglamentaria emitan normas jurídicas generales, obligatorias por sí mismas y en todo el ámbito territorial en que ejercen jurisdicción, puesto que, como se sabe, esa es la característica más importante de toda disposición reglamentaria. En efecto, "aunque formalmente el reglamento es un acto de la admi-

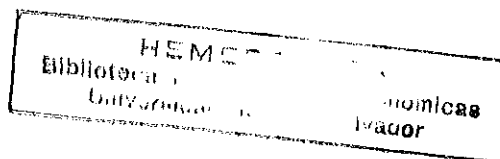
nistración, por la generalidad de sus normas, desde el punto de vista material es un acto regla, un acto legislativo” Esto no quiere decir, con todo, que la ley y el reglamento sean una misma cosa, ya que “si bien atendiendo a la naturaleza de los preceptos que contienen hay identidad, pues ambos crean normas generales, objetivas, permanentes, los elementos formales y orgánicos los distinguen”, ya que la primera es creada por los cuerpos parlamentarios y el segundo por la administración, siguiendo procedimientos diferentes. Por estas mismas razones, la autorización que se daría a los Consejos para fijar el monto de los gravámenes arancelarios no implicaría una invasión de las atribuciones propias de los Congresos, ni tipificaría un caso de delegación de competencias.

No habría usurpación de funciones legislativas porque al figurar en un instrumento internacional disposiciones que faculten a los Consejos del Tratado General para fijar, dentro de ciertos límites, el monto de los impuestos a la importación, son los mismos órganos legislativos quienes hacen posible la actuación de aquéllos. Se configuraría un caso de la naturaleza que se comenta si las autoridades administrativas, sin haber sido previamente investidas del poder indispensable, tomaran decisiones que por su índole corresponden a la esfera de competencia de un poder distinto.

Por otra parte, no se daría un caso de delegación, porque los Congresos no estarían transfiriendo el ejercicio de una competencia que les es propia—crear, modificar o extinguir los tributos— sino tan sólo estableciendo el medio que permite asegurar la consecución de un fin querido por ellos mismos. En razón de la modalidad que se plantea, en efecto, la ejecución de la norma contenida en el correspondiente instrumento internacional, solamente sería posible una vez que se hubiera dictado la disposición reglamentaria que fije el monto del impuesto, acto éste que no sería más que una consecuencia de la regla jurídica creada por el legislador. En definitiva, las disposiciones que emanen de los Consejos, en uso de la potestad de referencia, no tendrían otro carácter que el de normas reglamentarias subordinadas, porque su contenido estaría determinado por el orden jurídico y su finalidad no sería otra que hacer posible el cumplimiento de éste.

En vista de las consideraciones que anteceden, se puede afirmar que en el caso concreto de la propuesta que en este documento se formula, la fijación del monto de un derecho arancelario, dentro de los topes máximo y mínimo determinados por el legislador, aunque desde un punto de vista material constituye un acto legislativo, ello no modifica su esencia reglamentaria de carácter administrativo, por lo que, previa autorización legal, puede ser realizado por las autoridades encargadas de ejecutar la ley.

En Centroamérica, por lo demás, la cuestión planteada no reviste caracteres de gravedad, ya que los propios regímenes constitucionales, con abundante sentido de previsión, han incorporado en sus textos una norma que permite solucionarla de manera eficaz. En efecto, los artículos 2, 10, 9 y 6 de las Constituciones de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, respectivamente aunque con diversa redacción, son unánimes en reconocer como una necesidad primordial volver a la unión con uno o más Estados de la antigua Federación, razón por la cual reconocen como legítimas todas



aquellas medidas que adopten sus correspondientes órganos, y que tienden a realizarla total o parcialmente en condiciones democráticas.

Vistas las disposiciones mencionadas, no cabe duda que el Programa de Integración Económica de Centroamérica es un esfuerzo que propone a restablecer la unidad, que como necesidad esencial reconocen las Constituciones.

Como la unidad de Centroamérica no se producirá mediante la simple suma de las realidades jurídicas, económicas y políticas que actualmente existen en cada uno de los países, sino que será la resultante de las transformaciones que en las mismas se operen en el curso del tiempo, es de todo punto de vista conveniente, ya que no existe obstáculo constitucional para ello, fortalecer los órganos de la Integración Económica para que puedan cumplir el mandato de las Cartas Fundamentales.

2. Competencia de los Consejos.

Como ya se dijo, la diferencia que existe entre la propuesta de la Secretaría y la formulada por la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Hacienda, consiste básicamente en que ésta confiaba a los Poderes Ejecutivos de cada país el manejo del arancel, en tanto que, de acuerdo con el parecer de la SIECA, tal función debe corresponder a los Consejos del Tratado General.

Las principales razones que han determinado a la Secretaría Permanente para variar en este punto la propuesta original, son las siguientes:

En primer término, de conformidad con el Artículo XX del Tratado General, al Consejo Económico le corresponde "dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política, en materia económica, de los Estados Contratantes"

Responsable como es dicho Consejo del destino del Programa de Integración Económica, no puede menos de esperarse que los Estados del Istmo, para ser consecuentes con el compromiso que han asumido a través del artículo citado, creen las condiciones necesarias para facilitarle la consecución de sus cometidos, ya que éstos no representan otra cosa que el propio interés de los mismos países.

Temendo en cuenta lo que acaba de manifestarse, si la ampliación de atribuciones que se propugna por medio de este documento se confinara a los Poderes Ejecutivos de cada Estado, ello significaría un retraso en la evolución del movimiento integracionista, por cuanto se estarían sustrayendo del gobierno de la integración, funciones que por definición le corresponden. Además, una medida de tal naturaleza sería una inconsecuencia con la voluntad puesta de manifiesto por medio de la norma jurídica antedicha.

No puede desconocerse, asimismo, que de otorgar a los Poderes Ejecutivos las facultades que nos ocupan, se produciría un fenómeno de incompatibilidad en la función de gobierno. Se dice esto, porque tal como ha sido orgánicamente estructurado el Programa de integración económica, el mismo

se enmarca dentro del sistema de centralización de atribuciones, razón por la cual toda medida que tienda a dispersar el ejercicio de un mismo poder en varias reparticiones administrativas —como ocurriría en la hipótesis planteada—, sería contraria al principio en que descansa el régimen institucional de la integración económica.

Las razones que hasta aquí se han dado valen, asimismo, en lo que concierne, para el órgano encargado de la ejecución de la política establecida por los tratados y el Consejo Económico. En efecto, como el proceso de integración cuenta con un Consejo Ejecutivo que, de acuerdo con el Artículo XXI del Tratado General le corresponde la aplicación y administración de los convenios relacionados con aquel, “así como realizar todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica”, no hay razón alguna para sustraer de su competencia todas aquellas funciones que le vienen impuestas por el ordenamiento jurídico de la integración.

No debe perderse de vista que el programa es una unidad, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, por lo que si cualquiera de los elementos que lo componen se transfiere a un órgano distinto de los establecidos para su dirección y administración, ello repercutiría desfavorablemente en todas las actividades que se hallan dentro de la esfera de acción de aquél y pondría en peligro la consecución de objetivos que sólo pueden alcanzarse mediante aquella unidad.

Como la política arancelaria desempeña un papel relevante dentro del programa de integración económica y es el producto de una negociación llevada a efecto por los Consejos del Tratado General, resulta natural que la misma no pueda dejarse en manos de cada uno de los países, porque es precisamente para esta clase de actividades que se crearon órganos regionales. Así lo confirma el párrafo primero del Artículo 1º del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, que en lo pertinente dice: “Los Estados Contratantes convienen en establecer una política arancelaria común y resuelven constituir un Arancel Centroamericano de Importación, acorde con las necesidades de la Integración y desarrollo económico de Centroamérica”

De todo lo anterior se desprende:

1º Que el implantamiento en Centroamérica de un sistema que permita a los Consejos del Tratado General fijar el monto de los gravámenes a la importación dentro de límites máximos y mínimos establecidos por los Congresos de cada país, no vulnera la potestad legislativa ni constituye un acto de delegación de atribuciones;

2º Que tal sistema se halla en armonía con los regímenes constitucionales vigentes en Centroamérica y es de aquéllos que contribuyen al fortalecimiento del programa de integración económica y, por ende, a hacer realidad el mandato de las Cartas Fundamentales sobre unificación;

3º Que la modalidad propuesta es la que responde a la necesidad del Programa y al ordenamiento jurídico de la Integración Económica, así como a su estructura orgánica.

VI PROPUESTA CONCRETA

En términos concretos, la modalidad que por este medio se recomienda consistiría en lo siguiente:

1º Que los cinco Estados suscriban un protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, para hacer posible la ampliación de atribuciones de los Consejos del Tratado General;

2º Que en dicho instrumento se incluyan las disposiciones necesarias para que en lo sucesivo el monto de los impuestos que gravan la importación se fije por el Consejo Económico del Tratado General dentro de los límites máximos y mínimos que determinen los correspondientes Congresos Nacionales;

3º Que se incorporen en el instrumento los criterios con base en los cuales dicho Consejo deba cumplir su cometido;

4º Que en el mismo protocolo se establezca un procedimiento que permita que la negociación y renegociación arancelaria se efectúe, como hasta ahora, en el seno del Consejo Ejecutivo del Tratado General, con el fin de facilitar al Consejo Económico el cumplimiento del cometido que le correspondería de acuerdo con el numeral 2º;

5º Que fijado el monto de un gravamen arancelario por el Consejo Económico y publicada la correspondiente resolución en la Gaceta Oficial Centroamericana, que se crearía en el mismo instrumento, aquél entre en vigencia en todos y cada uno de los Estados una vez vencido el término que convencionalmente se determine;

6º Que en el protocolo de referencia se incluya una cláusula mediante la cual se disponga que en el mismo promedio en que entra en vigor el aforo —cuyo monto haya establecido el Consejo Económico— quedará sin ningún valor ni efecto la tasa del gravamen en vigor hasta ese instante;

7º Que también se incluya una disposición en el sentido de que el Consejo Económico podrá variar, siempre dentro de las condiciones y límites establecidos por el legislador, el monto de los gravámenes que anteriormente hubiera acordado;

8º Finalmente, una disposición deberá obligar a cada miembro del Consejo Económico, a mantener informado al correspondiente Órgano Legislativo acerca de las medidas que el Consejo mencionado haya tomado en materia arancelaria.

CATALOGADO

Integración y Derecho*

Por Dr. ALEJANDRO DAGOBERTO MARROQUIN.

I.—Derecho y Sociedad.—La relación entre el derecho y la sociedad constituye un tema complejo en el que inciden varias disciplinas: la Filosofía del Derecho, la Teoría General del Derecho, la Sociología Jurídica, la Ciencia Política y la Teoría del Estado, todas las cuales han formulado opiniones muy interesantes sobre la relación entre lo jurídico y lo social. La problemática que presenta este tema, plantea las siguientes cuestiones: ¿qué fin persigue el derecho en la sociedad?; ¿qué influencia ejerce la sociedad sobre la vida del derecho?; ¿cuándo se originaron estas relaciones?; ¿qué profundidad y qué calidad tienen estas relaciones?; ¿cuáles son los factores determinantes? Son estos problemas fascinantes que atraen al investigador y que son motivos de frecuentes y largas discusiones. Entre las respuestas más típicas que se dan a estas cuestiones, tenemos la que nos da el marxismo en tanto que ciencia o escuela sociológica.

En un tiempo ya lejano, a mediados del siglo pasado, Marx en un prefacio célebre a la Crítica de la Economía Política afirmó que el conjunto de las relaciones de producción forman la estructura económica de la sociedad, la base sobre la cual, se levanta la superestructura jurídica y política. Esta expresión del pensamiento de Carlos Marx ha sido propicia para las discusiones y ha dado lugar a abundantes quebraderos de cabeza por parte de muchos marxistas que pretenden establecer adecuadamente las relaciones entre lo que llaman base y superestructura, entre el derecho y la economía propiamente hablando, en las cuales la economía representaría la base social y el derecho representaría la superestructura formal que se ajusta a la base de la sociedad. Así se llega a interpretaciones extremadamente burdas, en las cua-

* Conferencia dictada con motivo de la "Primera Jornada Jurídica Centroamericana", celebrada en la Facultad de Derecho.

les se afirma que el derecho viene a constituir nada más que un reflejo inconciente de las estructuras económicas, y de esta manera el derecho no tendría una posición autónoma, sino totalmente dependiente. Refutando estas afirmaciones el colaborador más íntimo de Marx, Federico Engels, nos dice: "El reflejo de las relaciones económicas en los principios jurídicos es necesasamente invertido; se produce sin que la persona que actúa sea conciente de él; el jurista se imagina que opera con principios a priori en tanto que en realidad son sólo reflejos económicos. Me parece evidente que esta inversión, reaccíe sobre la base y pueda dentro de ciertos límites modificarla. La base del derecho sucesorio es económica pero sería difícil demostrar, por ejemplo, que la libertad de testar vigente en Inglaterra y las severas restricciones que se le oponen en Francia se deben única y en todos sus detalles a causas económicas. Ambas reaccían sobre la esfera económica en considerable medida puesto que influyen sobre la repartición de la propiedad" (Carta a Conrad Smidt del 27 de octubre de 1890). Aquí tenemos clarificada la posición; se señala la existencia de una base económica, la existencia de una superestructura jurídica que nos indica que no solamente lo económico influye sobre lo jurídico, sino que a su vez lo jurídico está influyendo sobre lo económico. Nos hemos limitado a citar a los clásicos del marxismo justamente porque son los que presentan una mayor autoridad y rigorismo científico en sus formulaciones. Los discípulos, especialmente los contemporáneos, han presentado tantas tesis y tantas dificultades, llenas de contradicción, porque incide en ellos, la problemática política, y la problemática política casi siempre provoca actitudes de tipo pasional o emocional lo que, en cierto sentido, constituye una negación del verdadero trabajo científico. Nosotros podemos decir que existe necesaria correlación entre derecho y sociedad; el derecho aparece en la sociedad desde sus inicios; no se puede comprender una sociedad que no tenga derecho; ya los juristas romanos decían "ubi iuris ibi societas", donde hay derecho hay sociedad; sin embargo, la relación entre derecho y sociedad a veces se presenta como el problema que discutían tan apasionadamente los metafísicos: la relación entre la forma y el contenido; toda cosa, todo objeto que tiene concreción en la realidad, presenta inevitablemente dos categorías fundamentales, forma y contenido, así también está saturado de dos condiciones indispensables para la comprensión de los objetos reales: tiempo y espacio. Por eso queremos hacer esta afirmación: en toda sociedad humana desde sus comienzos hay ya derecho; y como señalaba Engels, hay una influencia recíproca entre el derecho y la sociedad; entre el derecho y los demás sectores del grupo social.

II.—La integración social.—En el grupo social encontramos al sector económico, pero no es el único; están también el sector religioso, el sector familiar, el sector cultural y el sector social; todos estos sectores están íntimamente ligados por esa regla sociológica que se denomina de la "totalidad solidaria", el grupo humano forma una integración y todo aquello que afecta a un sector determinado, provoca repercusiones en los sectores más lejanos; de esta manera las transformaciones que se hicieran en la estructura económica, o en la estructura familiar o en la estructura religiosa, repercuten en la problemática jurídica y en la conformación de las normas; pero a su vez, las transformaciones que se hicieran en el derecho tienen también repercusión

en las estructuras económicas y sociales en general. Siguiendo con autores tan importantes como Ihering el famoso jurista alemán que desarrollaba con gran acopio de datos sociológicos sus estudios jurídicos, podemos señalar que la finalidad del derecho es simplemente la de hacer posible la vida social; pero esta posibilidad de vida social que da el derecho se torna a veces imposibilidad cuando el instrumento jurídico está modelado para regular una base social que ha cambiado totalmente de perspectiva y han ocurrido revoluciones internas en la sociedad, lo cual impone a su vez la revisión del sistema jurídico para su adaptación a los cambios. No hay un instante en el tiempo en el cual no se pueda señalar secuencias de transformación; por consiguiente tenemos que en los grupos humanos, el primer planteamiento que se presenta es el de su propia integración; en cada unidad organizada, sus componentes individuales no se comportan independientemente sino que están unidos por vínculos, vínculos que caracterizan precisamente la naturaleza de cada uno de los grupos respectivos; para que todo marche bien las unidades deben cumplir determinadas funciones que se esperan de ellas; se espera por ejemplo, que el gobierno mantenga el orden social, fomente el progreso colectivo, etc., se espera que un padre de familia proteja a los miembros menores de su familia, los oriente moralmente y los prepare para que sean buenos ciudadanos en el futuro; se espera que los ciudadanos respeten la ley y dentro del marco de la ley, discutan los problemas de la orientación general del grupo; esto es lo que se espera; pero, ¿cómo es que realmente funcionan estas distintas unidades que componen el grupo social? A veces funcionan en forma socializada y a veces, en un sentido negativo, originando entonces procesos de desorganización social, conflictos que a su vez originan el retraso de la integración del grupo; es entonces, que surge la necesidad de superar estos procesos de desorganización, lo cual nos lleva a situarnos en la etapa inicial: la socialización del individuo. ¿Cómo es que el individuo se integra en el grupo? ¿qué papel juega entonces el derecho en esta integración? La integración del individuo al grupo es el proceso de socialización del individuo; el niño cuando nace tiene mucho que aprender, y todo lo que tiene que aprender está en función directa de lo que la sociedad considera que es necesario que se le enseñe; el individuo no puede vivir solo; es un lugar común hablar de la vocación social del hombre; el individuo necesita integrarse al grupo pero para integrarse tiene que tener un proceso de aprendizaje; el niño cuando nace no tiene desarrollados sus centros nerviosos, no están debidamente coordinados, es extremadamente débil; si se le compara con cualquier mamífero de la escala zoológica se encontrará que es el que menos posibilidades tiene de poder sobrevivir si se es abandonado por sus padres; sin embargo tiene también grandeza potencial porque esta falta de coordinación de los centros nerviosos le permite aprender, y aprender intelectualmente. Las especies inferiores no tiene posibilidad de aprender, reciben a través de los instintos, de los reflejos condicionados, toda una escala de conducta sobre la cual se van acomodar en la vida; el hombre por el contrario tiene que aprender y aprende a través de sus padres; se verifica en las primeras etapas de la vida un proceso intenso de inculcación de valores, de módulos de opinión, de pensamientos, de ideas, de pautas de conducta; este proceso de inculcación sigue más adelante cuando el niño adquiere la edad para asistir a los kindergartens, a los colegios, a las escuelas, y entonces aparece la ya clásica disputa; el Estado

quiere formar determinado tipo de hombres, la iglesia quiere formar determinado tipo de creyentes, los partidos políticos quieren formar determinado tipo de ciudadanos, y de consiguiente aparecen situaciones conflictivas en las cuales el derecho fija fases para evitar estos conflictos o para resolverlos. Mientras tanto el individuo, a medida que se socializa aprende dos cosas: ¿qué espera de él la sociedad? ¿qué es lo que tendrá que dar a la sociedad?, y en segundo lugar, ¿qué es lo que puede esperar él del grupo social? Como consecuencia se forma una gama extraordinaria de actitudes individuales que pueden a su vez resumirse como lo hace Manet, en dos grandes grupos; el principio de correspondencia, es decir, la sociedad corresponda de acuerdo con lo que de ella se espera; y el principio de reconocimiento; cada individuo quiere que se le reconozca lo que ha dado a la Sociedad. Es decir, que es preciso que haya estímulos adecuados como los premios, como los elogios, etc. Cuando cualquiera de estos principios o los dos a la par son frustrados, cuando no se le da al individuo la oportunidad de corresponder a la sociedad en servicio, o cuando no se reconocen los servicios que hemos hecho, entonces viene la sensación de frustración y como consecuencia se originan alteraciones en el resto de la organización social y aparecen distorsiones que pueden engendrar el delito, que pueden engendrar las conmociones sociales, que pueden engendrar actitudes de descontento y en general toda situación conflictiva.

Pero junto con el proceso de integración, ya lo hemos señalado, hay proceso paralelo de desintegración; en un ritmo dialéctico la sociedad se integra por un lado y por el otro empieza a desintegrarse; por los datos estadísticos sabemos por ejemplo, que en El Salvador, cada minuto nacen tres personas, y cada minuto muere una persona; como consecuencia de ello tenemos un proceso de desintegración, y otro de integración paralelo; las nuevas generaciones se van integrando con las unidades que van surgiendo, y las viejas generaciones se van desintegrando a medida que el ciclo de vida termina en cada uno de sus componentes; esto es el fondo de todos los cambios sociales: las nuevas generaciones tienen perspectivas distintas que las de las generaciones adultas y, como consecuencia, su sensibilidad ante los problemas sociales origina nuevas formas de conducta, nuevas proyecciones que deben ser reguladas tanto por el derecho como por otra serie de pautas que contribuyen a la acción del derecho a hacer posible el ambiente social; pero debemos afirmar, que una sociedad totalmente integrada es utópica; no se puede dar en el mundo una sociedad verdaderamente integrada porque justamente este proceso de cambios constantes a que está sometida la sociedad impide la integración completa y definitiva; sería como querer detener la marcha del tiempo, lo cual es totalmente imposible. Lo negativo y lo positivo desde el punto de vista de la armonía social, están siempre en consonancia polarizada desde que aparece la humanidad. Hasta nuestros días no se ha podido erradicar la conducta delictuosa; parece ser que es connatural de los grupos humanos el que hayan seres delictuosos que se dediquen a la violación de la disciplina colectiva en tanto que otros se sometan a ella; desde que el hombre existe y aún en sus antepasados, existe también la enfermedad, otra alteración de la organización social, y hasta ahora no ha sido posible erradicarla totalmente; así también los procesos de desintegración no pueden ser eliminados totalmente. Hay sociólogos que han estudiado el problema de la

integración vinculándola íntimamente al problema jurídico; algunas de sus teorías son las que quiero exponer con el objeto de señalar ante todo la importancia que tiene el estudio sociológico del derecho y cómo la sociología jurídica puede dar ciertas luces en el problema de la integración y desintegración de los grupos sociales.

III.—La Teoría de Durkheim.—Vamos a comenzar con la teoría de Durkheim, el gran sociólogo considerado como uno de los más grandes sociólogos del mundo y que fue fundador de la “Escuela Sociológica Francesa” que tantas aportaciones a la ciencia de la sociedad tiene en su haber. Durkheim ha realizado estudios analíticos tan completos y profundos, que aún gozan de actualidad no obstante, que le tocó vivir la vida relativamente tranquila de la última etapa del siglo XIX y que después de su muerte dos guerras mundiales han transformado a la humanidad y han hecho que la ciencia social avance de manera inusitada, pero aún así, en los círculos sociológicos más importantes, en las Universidades europeas y de Estados Unidos, los análisis de Durkheim siguen sirviendo de base para las nuevas proyecciones sociales. Durkheim se plantea el problema de cómo se realiza la integración del grupo humano y descubre que hay un fenómeno sumamente importante que es el que organiza al grupo social; este fenómeno es conocido con el nombre de la división del trabajo; en dos obras fundamentales Durkheim estudió el problema de la división del trabajo y sus consecuencias integradoras; en el libro que lleva como nombre “La División del Trabajo” y en el libro que tituló “El Suicidio” La división del trabajo obedece a un complejo de causas; la causa determinante y fundamental para Durkheim es la densidad de población; cuando el hombre está aislado no puede dividir el trabajo sino descomponerlo en órdenes sucesivas de etapas cronológicas; en cambio cuando empieza la pareja o la diada, empieza a vivirse la cooperación del trabajo, que impone la primera división del trabajo. La densidad de población es, pues la causa esencial de dicha división; hay además causas condicionantes de la misma, como son. 1º) la edad, el trabajo que un niño puede realizar no es el mismo que el que realiza el joven, el adulto, el anciano; 2º) el sexo, todas las sociedades tienen oficios, profesiones y actividades propias del hombre y oficios, profesiones y actividades propias de la mujer; y finalmente tenemos, 3º) el ambiente geográfico: los lugares aislados tienen una forma de división del trabajo y los lugares que tienen mucha comunicación tienen otras formas; de esto surge la famosa división, la que opone la ciudad al campo, el trabajo rural, el trabajo del campesino, al trabajo del ciudadano, trabajos que son totalmente distintos, sometidos a ritmos desiguales; el trabajo del campesino está sometido al ciclo de la naturaleza; el trabajo de la ciudad es hasta cierto punto, independiente del ritmo de la naturaleza; en la ciudad que trabaja de día y de noche, llueva, haga calor o frío se trabaja siempre; en el campo el ciclo de la naturaleza marca el calendario de actividades del campesino. La división del trabajo la comprendía Durkheim en dos grandes áreas; la división del trabajo por similitud, es decir cuando en un trabajo colectivo los miembros de un grupo se ponen a realizar las mismas funciones, por ejemplo arar en el campo, y hacen las mismas actividades, es una división del trabajo por similitud porque paralelamente verifican dichas actividades; la otra área es la división del trabajo por diferenciación, es decir, la que supone especialización. La ciudad presenta una extraordinaria división del trabajo sumamente completa; el tra-

bajo intelectual, el trabajo material, el trabajo combinado, etc., todas las profesiones y oficios que por centenares cuenta el censo cuando hace recuento de las distintas ocupaciones económicas de los habitantes, constituyen la compleja red de la división del trabajo ciudadano. La primera división, del trabajo la que hemos llamado por similitud, engendra lo que Durkheim llama la solidaridad mecánica; engendra pues una integración de tipo mecánica, espontánea, que no merece reflexión, y a la cual Durkheim le da poca importancia; en cambio, la división del trabajo por diferenciación o especialización, origina lo que él llama solidaridad orgánica, en la que las especialidades se complementan mutuamente; el sabio se dedica a la investigación en los laboratorios pero todas las demás actividades que él necesita que se cumplan preparación de la comida, aseo de la ropa, construcción de su casa, etc. etc., hasta la realización de películas para expansionarse, tienen que ser llevadas a cabo por otros elementos; de esta manera cada miembro del grupo social por humilde que sea su trabajo se siente parte integrante, cohesionado totalmente con el conjunto; y es un elemento importante porque contribuye a la marcha total del grupo; de esta manera es que Durkheim creía que cuanto más solidaridad orgánica haya, hay más integración y por lo tanto más armonía; pero justamente cuando él estudia el suicidio, se encontró con que esta regla aparentemente del sentido común, cuanto más especialización, más solidaridad orgánica y por lo tanto mayor integración, no corresponde a la realidad; las enormes estructuraciones del trabajo organizadas sobre la base del sistema Tylor por ejemplo, originan la mutilación del hombre, originan conflictos sociales profundos y hacen brotar la indignación de quienes analizan el esquema del trabajo en estos sistemas de esclavitud humana; una de las formas de manifestar la protesta contra tales sistemas de trabajo es el suicidio; Durkheim encontró que el suicida era en cierto sentido una manifestación de la desintegración social, una falta de solidaridad.

Como consecuencia de esto descubrió que habían sociedades en donde la especialización, era impuesta con abundancia de reglamentación de tipo jurídico; otras que carecían de reglamentación y otras que tenían un nivel intermedio. Cuando hay exceso de reglamentación social, hay exceso de integración; parece mentira, pero dentro de la integración social se origina una proyección dialéctica; en el seno del bien se encuentra el mal; el exceso de integración dice Durkheim origina el suicidio altruista, que se manifiesta frecuentemente en las sociedades primitivas y en el ejército; la falta de reglamentación origina el suicidio anómico. Durkheim inventa una palabra que todavía se usa en la actualidad: la "anomia", estado de desmoralización originada porque no se tienen cauces, marcos de referencia sobre las cuales proyectar tal o cual valor y encontrar la debida orientación. Tenemos finalmente al suicidio egoísta, de aquel que quiere escapar a las cargas normales que todo hombre tiene que soportar; Germani el famoso sociólogo argentino dice: "para que exista solidaridad orgánica, no solamente es necesario el desarrollo de la división del trabajo y la coexistencia de funciones diferenciadas y especializadas de sus órganos correspondientes sino que también debe existir un cuerpo de reglas que predeterminen las maneras según las cuales se cumpla la integración de esas funciones" (1). Estas reglas deben fijar bases adecuadas para no excederse en

(1) Gino Germani. Estudios sobre Sociología y Psicología Social. Editorial Paidós. Buenos Aires. Pág. 147,

las mismas y para no dejar los vacíos correspondientes que conducen a la Anomia. Las funciones que se cumplen en la división del trabajo tienen que tener fijeza y regularidad; no sería concebible por ejemplo que los constructores de un edificio trabajaran una semana y dejaran seis meses de trabajar y volvieran al mismo por intervalos irregulares y caprichosos; la sociedad exige tareas que se cumplan con regularidad; esta regularidad y fijeza de las mismas se cumplen a través del proceso del derecho. El contrato, más bien dicho las relaciones contractuales, según Durkheim corresponden íntegramente a la solidaridad orgánica, a la que surge de la especialización de funciones; pero el contrato no basta para la adecuada integración del grupo, hacen falta reglas que brotan espontáneamente de la división del trabajo, que condicionan y hacen posible la eficiencia del contrato, es lo que Durkheim llama el elemento no contractual del contrato, porque lo hacen posible y cuya ausencia origina precisamente el estado de anomia; la falta de reglamentación y desmoralización en este caso, origina la anomia, da motivo a desviaciones profundas; la anomia puede ser la base de una gran cantidad de actitudes, como por ejemplo, la de los jóvenes inadaptados; es un fenómeno contemporáneo el apareamiento de estas juventudes llamadas "rebeldes", se ha comprobado que cuando una población, una ciudad llega a los 500.000 habitantes, empieza a tener en esta etapa una serie de jóvenes inadaptados que viven en la anomia, en estado de desorientación, porque no tienen reglas, pautas y valores sobre las cuales apoyarse; esta situación se resuelve por un estado de rebeldía, de protesta contra todo el orden establecido; y estos jóvenes eminentemente rebeldes con frecuencia asumen una actitud de disciplina, de sumisión frente al líder que generalmente es un delincuente profesional que los explota orientándolos a ciertas actividades delincuenciales.

Está también el problema de la delincuencia en general, está el problema de los suicidios, está el problema de la descomposición y degeneración moral de las familias, todo originado por esta situación de anomia, por la carencia de reglas fundamentales que se adapten a las relaciones contractuales de los hombres. La vida del hombre se desenvuelve dentro de un sistema de esquemas sociales; cuando faltan estos esquemas, viene la desazón, el desencanto, el deseo de escape y el suicidio puede ser una de las salidas, como puede serlo también la actividad delinciente, la actividad revolucionaria, la rebelde simplemente, etc.

Entre los muchos casos en que la anomia se produce, podemos citar los siguientes que están relacionados con la integración. primero, cuando no se reconoce la justicia del método de reclutamiento para el ascenso social; en los grupos sociales hay movilidad; la movilidad en sentido horizontal no tiene mayor importancia, es la que permite el desplazamiento físico de los integrantes del grupo; un rico puede desplazarse a Europa en viaje de placer, el pobre se desplaza también en busca de trabajo; pero lo que interesa es la movilidad en sentido vertical, el ascenso, las posibilidades de superar el plano social en el que uno se encuentra, a otro plano que dé más amplias posibilidades de vida.

Cuando observamos la estratificación social y no estamos satisfechos con el principio de reclutamiento, cuando nos damos cuenta que otros ascienden y que no tienen los valores que nosotros tenemos, puede ser que sobrevenga

en nosotros una actitud de resentimiento y como consecuencia la anomia. Segundo, cuando no se pueden alcanzar ni siquiera los mínimos niveles que corresponden al estrato social que se tiene; un hombre de la clase media, pongamos por caso, considera que tiene ciertos deberes, debe vestir de manera distinta al trabajador, y puede que ni siquiera tenga para comprarse un vestido, saco y corbata, zapato, y se ve obligado a andar con los zapatos rotos, en tal situación se siente poseído de una sensación de fracaso rotundo en su vida, que con frecuencia conduce también a la anomia, como consecuencia, a una actitud social desintegradora.

En tercer lugar tenemos el otro caso, también paradójico, que señala Durkheim, cuando se ven ampliadas las posibilidades económicas mucho más allá del horizonte tradicional, esto implica el caso de las comunidades con gran desarrollo económico y que tienen una estructura desarrollada de servicios para los individuos; es el caso por ejemplo de los notables países escandinavos que tienen un socialismo peculiar en los cuales está plenamente asegurada la vida de las personas; ningún sueco, ningún noruego, puede temer la desocupación ni la enfermedad porque sabe que el Estado le garantiza totalmente la ocupación, el seguro de vejez y el seguro de atención médica cuando cae enfermo; sin embargo, los países escandinavos son los que tienen la nota más alta de suicidios; la anomia puede corresponder al exceso de protección que el Estado da y que origina en cierto sentido una frustración del individuo que quiere demostrar que él sólo con sus capacidades propias puede superar las limitaciones que el ambiente social le presenta.

Para Durkheim todo depende del sistema de valores que permite el cumplimiento de normas que superan el derecho contractual y facilitan la integración; recordemos que Durkheim insiste mucho en el concepto de la conciencia colectiva. En todo individuo se dan dos formas de conciencia: la conciencia individual que no tiene mayor importancia, que contiene los datos biológicos, como cuando el individuo dice "me duele la cabeza", ese dolor es un dato de su conciencia individual y sólo él puede sentirlo; pero en cambio la conciencia colectiva es el depósito de los valores de la sociedad; allí están las ideas generosas que se han elaborado por los hombres más destacados del grupo, los sentimientos nacionalistas, el altruismo, etc., todos los cuales se depositan en lo que se llama la conciencia colectiva, y son éstos los que permiten la integración al medio y a su grupo; ningún sistema jurídico descansa solamente sobre la base de la sanción de la fuerza coactiva, de la compulsión física, por el contrario los sistemas que descansan sobre la fuerza, fatalmente están destinados a sucumbir; para la historia un período de 10 ó 20 años de regímenes tiránicos es muy corto, y élla señala que todos estos regímenes han terminado con frustraciones, con tremendas conmociones; el derecho se cumple no solamente por la amenaza de la sanción, se cumple fundamentalmente por el principio de la conciencia colectiva en el cual valores como la justicia por ejemplo, están grabados en cada ser humano; esos valores le sirven de marco referencia en sus actuaciones correspondientes.

IV—Teoría de Gurvitch.—Aquí terminamos la teoría de Durkheim; quiero presentarles otra teoría sumamente importante en la que verán ustedes cómo los sociólogos manejan el término integración y el término derecho elaborando

un análisis extraordinario que implica transformaciones en la ciencia jurídica; esta vez me voy a apoyar en Jorge Gurvitch, distinguido sociólogo de origen ruso, nacionalizado francés en donde pasó su vida dedicado a una enorme labor jurídica, especialmente en la rama del derecho público, al análisis de las constituciones del mundo y a la sociología. Desgraciadamente, a mediados del año pasado se cegó esta vida generosa que dio tantos frutos extraordinarios al servicio de la ciencia social.

Gurvitch parte en su teoría famosa, sobre la cual no voy a insistir mucho, del pluralismo sociológico; pero él insiste en el principio de la sociabilidad; la vocación social del hombre la distingue en dos formas: la sociabilidad por interpenetración y la sociabilidad por interdependencia; en la sociabilidad por interpenetración hay un proceso de homogenización de todos los seres humanos que se sienten los mismos integrantes de un ente colectivo; en la sociabilidad por interdependencia, por el contrario, hay oposición de un individuo a otro. De estas dos formas de sociabilidad surgen dos tipos de derecho; la sociabilidad por interpenetración origina el derecho social; la sociabilidad por interdependencia origina el derecho individual o más bien dicho el derecho interindividual; el derecho social es de integración objetiva en el nosotros, los grupos se caracterizan por esta conciencia: nosotros los salvadoreños, ellos los extranjeros; nosotros los centroamericanos, ellos los extraños; nosotros los estudiantes de Derecho, ellos los estudiantes de otras facultades; esta conciencia del grupo traducida por el nosotros implica un fenómeno de acercamiento, y por eso Gurvitch dice que el derecho de sociabilidad por interpenetración, es la integración objetiva en el nosotros, es un derecho de paz, basado en la confianza; el derecho individual es de delimitación, basado en la desconfianza se proyecta hacia la guerra y comprende al derecho de alejamiento, en el cual se proyectan pretensiones y las obligaciones que tenemos que cumplir se presentan de manera tan vaga y tan fluida que se puede decir que no existen; el pagaré, por ejemplo, da pretensiones al acreedor, pero sus obligaciones no aparecen manifiestas, quedan vagas o fluidas; el derecho de acercamiento es el elemento imperativo que predomina sobre el elemento atributivo, contiene órdenes, coacciones, no hay lugar para discusión, se tiene que cumplir tal orden; finalmente tenemos al Derecho mixto que equilibra el acercamiento y el alejamiento, como por ejemplo en la relación contractual en la que siempre hay prestaciones mutuas, hay alejamiento y hay acercamiento, hay oposición y hay colaboración.

El derecho social, el de la paz, de la integración objetiva en el nosotros, también tiene sus divisiones: tenemos el derecho de integración en la masa, el derecho de integración en la comunidad y el derecho de integración en la comunión; en la terminología propia de Gurvitch masa, comunidad y comunión tienen significados singulares; la masa no es la multitud, es una unidad estadística fluida, que significa grandes conjuntos humanos, pero en la cual cada uno conserva su propia estructura personal; en la masa la individualización es tan fuerte que no puede ceder el paso a la igualización; la comunidad es la integración modelo: es la proyección del grupo bien adaptado a su ambiente físico y en el cual todos los seres humanos se reconocen al integrarse como iguales, como teniendo los mismos intereses, los mismos sentimientos, e incluso los mismos ideales; recordemos la famosa definición de

Duguit sobre la nación como comunidad de aspiraciones y comunidad de pasado histórico; la comunidad de aspiraciones son los ideales conjuntos que caracterizan a los grupos extraordinariamente unidos y la comunidad de pasado histórico origina los mismos intereses. Finalmente tenemos la integración en la comunión; la cual según Gurvitch es la cúspide de la integración; pero la comunión se presenta más bien como potencialidad latente pues los casos en que ella aparece son excepcionales; el éxtasis colectivo en determinados momentos, como por ejemplo, la actitud de los salvajes cuando en los ritos sagrados llegan a caer en un momento de orgía religiosa y se creen poseídos por la fuerza del mal o por la fuerza sagrada de la magia; en esos estados peculiarísimos el individuo se siente integrado al gran todo, como formando parte del gran yo del grupo; naturalmente todos estos derechos sociales sirven y facilitan la integración; en cambio los otros derechos, los individuales, parecen tender a solucionar conflictos o a estimular tales conflictos; por eso Gurvitch les llama derechos individuales o interindividuales.

Siguiendo con un criterio de profundidad se distingue además, el derecho organizado y el derecho morganizado, porque es preciso distinguir etapas superpuestas de la sociabilidad; hay una sociabilidad espontánea y una sociabilidad organizada; la sociabilidad espontánea se da en la familia, los niños nacen y se integran al grupo espontáneamente; la sociedad organizada, supone decisión y convencimiento; por ejemplo, cuando se constituye un sindicato, donde los técnicos y los teóricos del sindicalismo convencen a los obreros que deben integrarse en una unión para la lucha y defensa de sus intereses; a la sociabilidad espontánea corresponde el derecho morganizado, a la sociabilidad proyectada racionalmente corresponde el derecho organizado; también sobre la base del criterio del modo de su comprobación, Gurvitch establece el derecho fijado con anticipación y el formulado ad hoc.

Finalmente en un plano de mayor profundidad tenemos el derecho pensado, es decir, el derecho elaborado mentalmente, apoyado en la razón, como decían los iusnaturalistas; y el derecho instintivo, que bajo forma espontánea y desorganizada constituye la capa más profunda y más dinámica de la realidad jurídica; este derecho intuitivo coincide con aquellas normas que Durkheim decía que eran los elementos extracontractuales, lo no contractual del contrato y que constituían el acondicionamiento del mismo; sus normas se manifiestan a través del proceso intuitivo y le dan firmeza a la convivencia humana.

Combinando estos tipos Gurvitch llega a elaborar 162 especies de Derecho y multiplicándolas por combinaciones sucesivas llega a la suma de 2,320 formas del derecho que tienen una manifestación extraordinaria de vida y cada una de las cuales cumple procesos de integración o desintegración social.

V.—La integración y sus diversas clases.—Podríamos hablar sobre la organización jurídica y social, sobre la integración económica y sus relaciones con el derecho. La integración, tanto la económica como la no económica, presenta variedad de tipos; por ejemplo hay una integración espontánea y una integración artificial; espontáneamente los países centroamericanos se están integrando; cuando culminó el proceso de desintegración y se rompió la República Federal de Centro América, se inició el proceso de integración

espontánea; no se pueden poner en las fronteras murallas que impidan el intercambio migratorio de los centroamericanos que van y vienen; por otra parte está la necesidad de la política que impone una correlación decidida de poderes entre los cinco gobiernos del istmo. Recuerden ustedes la constelación de cuatro generales, Ubico, Carías, Martínez y Somoza, que definían los destinos de Centro América y hablaban casi siempre de problemas de unión centroamericana con el objeto de desarrollar todavía más, el aparato de opresión de estos pueblos. El sistema de integración espontánea es el flujo de la historia; además, el hombre puede orientar hasta cierto punto la historia si conoce el proceso de cambios y sus leyes reguladoras; entonces fija una meta y busca los medios adecuados para llegar a esa meta y así llegamos a la integración artificial; la integración que hace el hombre con el razonamiento y con decisiones de la voluntad, porque casi nunca las decisiones de la integración se cumplen totalmente sobre la base de la ciencia sino que a veces sobre la base de criterios emocionales de tipo político. Tenemos también la integración regional que tiene lugar en una región determinada; hay regiones intranacionales como la centroamericana; las hay estatales y las que se proyectan dentro de un Estado y que pueden ser perfectamente coordinadas. La integración sectorial se refiere a aspectos importantes de la vida social, por ejemplo, el sector de la cultura, el sector de la salud pública, pueden ser integrados; lo mismo el sector de la industria de la construcción, empezando desde la porción de cemento, de la producción de artículos como los clavos, la madera, etc., hasta llegar a los trabajadores que realizan la construcción directamente. La integración de tipo nacional, que trata de desarrollar a los pueblos que todavía no son nación para que se integren nacionalmente; es éste un proceso que estamos viviendo todos los países centroamericanos, porque cuando se verificó la independencia de España, los países latinoamericanos no tenían capacidad para ser nación; actualmente son nacionalidades que están en proceso de desarrollo y que poco a poco se van integrando para que en un futuro no lejano formen una verdadera nación, el auténtico sujeto de la historia. Tenemos también la integración competitiva como la que estamos realizando en Centro América, una integración mediante la cual introducimos determinados artículos en El Salvador, en Costa Rica, o en Nicaragua y como consecuencia originamos una lucha competitiva bastante intensa; esta integración es distinta de la integración constitutiva, con la cual se establecen por división del trabajo con especialización como decía Durkheim, determinados sectores de la actividad económica que no encuentran competencia en los otros, sino que se complementan mutuamente. Tenemos la integración comunitaria que estimula una política de desarrollo de la comunidad; tenemos la integración llamada vertical en el sector económico, por medio del cual, por ejemplo, el campesino productor de cierta materia prima se une con el elaborador de dicha materia prima correspondiente y forman una unión en sentido vertical.

La integración es un fenómeno necesario en la vida de los pueblos; los latinoamericanos tienen que integrarse como naciones o sucumbir; pero además de eso tienen que integrarse en regiones, como la centroamericana o la total latinoamericana, para defenderse de las amenazas que vienen de las grandes potencias que ven que su imperio colonial se está desquiciando y por eso tienen sus ojos puestos en la realidad latinoamericana con el

objeto de encontrar apoyo y solución a sus problemas de subsistencia imperialista.

El derecho sigue con retraso a estas grandes transformaciones estructurales; pero su rol se torna eficaz para culminar la integración; no hay proceso integrador que no requiera, ese toque maestro que es la legislación correspondiente que consolida los cambios estructurales del proceso integracionador; los grandes cambios sociales suponen grandes cambios en la superestructura jurídica, en su técnica y en sus fuentes constitutivas.

Voy a darles algunos ejemplos de cómo estos grandes cambios estructurales están imponiendo un nuevo tipo de ciencia jurídica y como consecuencia un nuevo tipo de organización del derecho; por ejemplo, la etapa contemporánea se caracteriza por la más colosal concentración de poder político, como nunca lo habían conocido los grandes imperios del pasado; las revoluciones técnicas y económicas son los factores determinantes de esta nueva situación; cuando se tenía una ametralladora se podía matar a 100 o a 1000 personas; pero cuando se tiene una bomba de hidrógeno se amenaza a toda la humanidad; esta capacidad de destrucción, de poder tremendo que tienen los Estados desarrollados, implica también la concentración de la autoridad en pocas personas responsables que pueden en determinado momento iniciar una guerra mundial; esto implica una restructuración de la teoría política del Estado; por otra parte tenemos el acrecentamiento del poder de los monopolios que tienen imperios enormes, que dirigen desde los escritorios de Wall Street; ellos pueden decidir la desocupación de millones de personas de Bolivia o la caída de un régimen democrático en otra parte del mundo; este poder tan grande de los trusts ha provocado el surgimiento de un nuevo tipo de legislación, la legislación antitrusts de la cual los Estados Unidos son los pioneros, pues ellos también han sentido en carne propia su nocivo poder tanto en el dominio político como en el dominio económico y en el bienestar de su propio país; la presencia de los monopolios en todas partes impone la necesidad de que en los textos constitucionales no se establezca simplemente la prohibición de los monopolios; hay que legislar con técnica avanzada para que los monopolios no se desarrollen, pues de lo contrario a pesar de la prohibición constitucional, los monopolios viven, brotan y causan enormes daños en todos los conjuntos humanos; tenemos también el surgimiento de la complejidad técnica extraordinaria, en todos los ámbitos; lo que impone también la necesidad que leyes sumamente complicadas, que exigen capacitación especial tanto en los que las elaboran como en los que tienen que cumplirlas, es decir la especialización de los juristas; el derecho financiero, por ejemplo está constituido por normas que suponen especialistas; a su vez estos derechos tan complejos porque se refieren a una realidad cada día más compleja, exigen nuevos sistemas del ejercicio del poder legislativo; las Constituciones más avanzadas, digamos, las de tipo socialista, la Constitución Francesa de De Gaulle, permiten la delegación de la función legislativa en el jefe de Estado con el objeto de evitar que organismos que no tienen más que capacidad política pero no la necesaria capacidad técnica retrasen el desarrollo de leyes que se necesitan para la integración de tipo económico; la delegación de la función legislativa ha sido prohibida por el texto constitucional; tal prohibición para nosotros es uno de los principios fundamentales

de la estructura del sistema liberal de nuestro Estado; sin embargo, de hecho, se realizan delegaciones cuando simplemente los organismos legislativos aprueban mecánicamente determinados proyectos de ley porque no los comprenden o porque la presión política correspondiente hace que tengan lugar esas aprobaciones de carácter mecánico.

Finalmente está la necesidad de la especialización del jurista; todo esto ¿qué nos está indicando? nos está indicando que las transformaciones sociales que se operan ante nuestros ojos, realzan el valor del derecho y por lo tanto de la profesión del Abogado; que esta profesión se torna la más noble de todas, puesto que impone el deber de defender la paz, la paz social, el deber de asegurar a todos un nivel de vida afirmado y estable, pues sobre todo la Abogacía tiene el deber de luchar por la realización de la justicia entre los hombres.

ENFOQUES SOCIALES

Adecuación de la Legislación Laboral Salvadoreña a los Requerimientos del Mercado Común Centroamericano

Por Lic.
Francisco Villagrán Kramer.

Director de la Unidad de Integración y
Derecho Comparado.



Sabido es que la integración regional puede desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo económico y social. En tanto que proceso de desarrollo y de cambio social exige sin embargo, que cada uno de los países interesados en el esquema integrativo tome medidas tendientes a adecuar el conjunto de su legislación a las exigencias del movimiento, y también, que los sectores sociales que participan en la producción y distribución de bienes y servicios tengan creciente ingerencia y responsabilidad en el proceso.

El Tratado de Roma —por el que se creó la Comunidad Económica Europea— estipula el “acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del Mercado Común” (Inciso h) Artículo 3º). No existe en el esquema de integración centroamericana similar disposición que obligue directamente a los Estados de la región a acercar o aproximar sus respectivas legislaciones laborales para ajustarlas a los requerimientos del Mercado Común Centroamericano.

Sin embargo, esa adecuación es no sólo teóricamente conveniente sino importante para el desarrollo de los propios países.

Este trabajo persigue plantear concretamente este aspecto, y en especial, la conveniencia de que El Salvador —uno de los cinco países centroamericanos más interesados en el perfeccionamiento del mercado común regional— tome medidas encaminadas a adecuar su legislación laboral a los requerimientos del nuevo espacio, económico que se ha constituido mediante el programa de integración.

Para situar el tema en correcta perspectiva es importante fijar previamente un concepto de integración económica, y precisar los elementos del mercado común.

I

EL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA

En términos generales, un proceso de integración económica engloba una serie de esfuerzos encaminados a organizar una zona común accesible a las economías de los países interesados, dentro de la que se asegura —por etapas o períodos— la libre movilidad de los factores de producción y de los bienes

y servicios (*). Un destacado profesor hondureño, el Dr. Roberto Ramírez (Presidente del Banco Central de Honduras y del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado) ha dicho a este respecto: "La integración es un proceso que en cualquiera de sus formas tiene un objetivo inmediato, que es la organización de un área común, accesible a dos o más economías nacionales en que —en grado variable— pueden concurrir tanto las personas como los factores de producción y consumo de las economías de los países miembros de la zona cerrada, o de un mercado común"

Presupone, pues, la integración económica, la creación de un **espacio económico**; espacio constituido por el territorio de los países interesados en el esquema. Es decir, un espacio económico mayor que el de cada uno de los Estados individualmente considerados, y dentro del cual se logra por medios o vías jurídicas, el establecimiento de una o varias de las siguientes cuatro libertades básicas para la integración a) libertad de circulación de bienes y productos originarios de cualquiera de los países que forman parte del esquema, en los restantes países; b) libre circulación de los capitales; c) libre circulación de las personas y en especial de la mano de obra, y d) libre circulación de los servicios. Así también, para la efectividad del esquema integrativo se requiere una estructura institucional que tome decisiones y asegure el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados.

El proceso puede conducir a distintos grados de integración. Así, por ejemplo: en una **zona de libre comercio**, al suprimirse los aranceles internos se hace factible la libre circulación de los bienes producidos en la zona o que se sean originarios de la misma. El espacio económico constituido por el territorio de los países que forman la zona de libre comercio, permite básicamente el ejercicio de una de las cuatro libertades antes señaladas —la libre circulación de los bienes— Por lo general, la zona de libre comercio configura uno de los grados preliminares de integración económica.

La **Unión aduanera**, por el contrario, implica un grado más avanzado. Aquí, no sólo se suprimen los aranceles internos, —con lo que asegura el libre comercio en la zona—, sino también se uniforman los aranceles a la importación del extranjero; es decir, se levanta una muralla arancelaria común a todos los países interesados para estimular el desarrollo de los países en conjunto y se establece una maquinaria o estructura administrativa que percibe, administra, y reparte los ingresos provenientes de los impuestos a la importación y exportación a y de los países que constituyen la unión aduanera. Este grado de integración, asegura, por una parte, una efectiva circulación de los bienes y productos originarios de la región e incluso de los provenientes del extranjero, (estos últimos en razón de que los impuestos a la importación han sido cubiertos a la administración aduanal común) y por la otra, una mayor movilidad de los capitales, dando así lugar a un mayor desarrollo dentro de la región, en razón de la unificación de las políticas arancelarias.

El **mercado común**, como figura económica más compleja, conlleva, por

(*) NOTA. Este documento fue preparado para familiarizar a los estudiantes de Derecho del Trabajo con el Mercado Común Centroamericano, y por lo que el autor, en aras del tema central, expone la teoría en términos generales. Un análisis más completo puede consultarse en la obra del autor "Integración Económica Centroamericana" —aspectos sociales y políticos— Guatemala, Imprenta Universitaria, 1967.

una parte, la existencia de una unión aduanera, y por la otra, asegura gradualmente y por etapas, el ejercicio de las cuatro libertades antes enunciadas (libre movilidad de bienes, capitales, servicios y personas). Así, también, implica una creciente integración de las economías de todos y cada uno de los países al punto de producirse una interdependencia de las economías, su complementación, especialización en ciertos rubros de la producción, y un buen margen de planificación económica y social con el objeto que los recursos se empleen óptimamente. La estructura institucional no se reduce a la administración del sistema aduanal, sino reclama la creación de órganos "supranacionales" o supraestatales que resuelven los problemas que surgen al aplicarse los instrumentos legales que regulan el mercado común, y a la vez, reglamente la aplicación de normas legales básicas contenidas en los tratados constitutivos del mercado común. (*)

Los grados más avanzados de integración son: la unión económica o integración económica total, y la integración política, fórmulas que conducen a la constitución de comunidades económico-políticas, fuere bajo la forma de federación, confederación o un nuevo tipo de organización político-jurídica aún no diseñada o precisada con claridad.

II

EL PROGRAMA DE INTEGRACION CENTROAMERICANA

Con la creación en 1952 del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano se fijaron las bases del programa de integración económica centroamericana. Los estudios preliminares realizados en este sentido y una serie de tratados bilaterales de libre comercio suscritos entre los países de la zona (entre 1950 y 1957) hicieron posible suscribir en 1958 varios tratados internacionales sobre la materia (**). El primero de ellos, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, delimitó el objetivo de constituir una unión aduanera y establecer el régimen de libre comercio de bienes. Para ese efecto, se acordó uniformar progresivamente los aranceles a la importación y suprimir, también progresivamente, los aranceles internos hasta alcanzar un libre comercio efectivo entre los países centroamericanos. Por otra parte, se adoptó el convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración por el que se convino en acelerar el desarrollo industrial mediante industrias que gozarían de condiciones óptimas de mercado y libre comercio para sus productos. El esfuerzo se completó con acuerdos viales que logran, por una parte, la efectividad del tránsito de vehículos, y por la otra, uniforman señales rúteras y de tráfico terrestre.

Para 1960, el programa había avanzado lo suficiente como para fijar los objetivos más clara y definitivamente. En tal virtud, los países centroamericanos, (con excepción de Costa Rica, que posteriormente se adhirió) suscribieron el Tratado General de Integración Económica. En dicho instrumento se

(*) Véase el estudio del Dr. Arturo Fajardo en torno a estos asuntos, publicado en esta misma revista, para un examen más detenido de estos temas, y los problemas de tipo constitucional a que da lugar el establecimiento de estos órganos.

(**) Véase el estudio del Dr. Arturo Fajardo en torno a estos asuntos, publicado en esta misma revista, para misma revista.

apunta el objetivo de largo alcance: la **unión económica centroamericana**, y los grados inmediatos de integración, el mercado común que comprende la zona de libre comercio regional y la equiparación arancelaria externa. El Mercado Común constituye en este sentido un grado transitorio de integración centroamericana, por cuanto en el Tratado General se precisa el objetivo de largo alcance antes puntualizado. Es decir, el programa de integración centroamericana persigue a largo plazo establecer una unión económica; sin embargo, la etapa inmediata, que desde luego reclama firme acción durante varios años, quizás un decenio o más, es el mercado común.

Este objetivo inmediato, implica, por lo consiguiente, asegurar el ejercicio de las cuatro libertades puntualizadas anteriormente; crear la estructura institucional que asegurará la efectividad de tales libertades; impulsar el desarrollo agrícola, industrial, minero, etc., de la región; programar el desarrollo de la infraestructura en forma conjunta y coordinada y resolver otros problemas complejos, como los de la unión monetaria, adopción de políticas económicas, fiscales, laborales, etc., en forma unificada y los mecanismos para su ejecución, y algo no menos importante: impulsar reformas estructurales para con ello dinamizar la economía de la región.

La estructura institucional del programa se ha bifurcado a medida que éste ha avanzado. Por una parte, existe la estructura creada por el Tratado General de Integración Económica que gira básicamente en torno al Consejo Económico Centroamericano (formado por los Ministros de Economía), el Consejo Ejecutivo (formado por delegados de los gobiernos, Vice-Ministros de Economía o de Integración), y la Secretaría Permanente de Integración Económica, SIECA. Esta estructura ha dado lugar a la creación de una serie de órganos colaterales y complementarios y sobre ella ha recaído la ardua labor de impulsar el programa, resolver los problemas que a diario se presentan y conducir a los países al cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados, para así, lograr el perfeccionamiento del mercado común.

El otro aspecto de la bifurcación corresponde a la esfera de acción de la ODECA. Al respecto cabe apuntar que conforme al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, los Estados de la región se comprometieron a modificar la Carta de la ODECA para ajustarla a los requerimientos del programa. En efecto, la carta fue modificada en Panamá en 1962 y la ODECA reestructurada. Es pues, dentro de los marcos de la ODECA que se ha programado la acción en el campo social. Básicamente a través del Consejo de Trabajo y Previsión Social compuesto por delegados gubernamentales y delegados escogidos por los gobiernos entre las organizaciones obreras y patronales. Entre sus objetivos destaca la adopción de una política social para el esquema integrativo de la región, la unificación de leyes laborales y de seguridad social y el mejor aprovechamiento de la mano de obra, así como su capacitación técnica. Al presente ha celebrado tres reuniones, y examinado varios proyectos de convenios, entre ellos, uno de seguridad social.

Puede verse con claridad que el proceso de integración económica exige no sólo decisiones políticas por los gobiernos, sino la efectiva participación de los distintos sectores de la producción (empresarios, y trabajadores) y también de otros sectores sociales y políticos. A medida que avanza el programa

se han venido sumando al esfuerzo vastos sectores empresariales, principalmente en el ramo de la industria, algunos productores agrícolas y comerciantes, y es de esperarse que los trabajadores tomen conciencia del papel que les toca jugar y de su responsabilidad en el proceso.

III

EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Fijada la figura del mercado común dentro del contexto de un esquema integracionista, interesa precisar el grado de perfeccionamiento alcanzado por el mercado común centroamericano.

1. **LIBRE COMERCIO.** (*) Al iniciarse en 1952 el programa, el comercio intrazonal era alrededor de ocho millones de dólares. Para 1968 éste sobrepasa los ciento setenta millones de dólares o pesos centroamericanos. Visiblemente el establecimiento del mercado común y la ejecución de diversos proyectos de integración, entre ellos, la red vial centroamericana, han impelido un fuerte desarrollo, no sólo de manufacturas, sino del propio comercio en la zona, así como el surgimiento de empresas que participan activamente en ambas actividades. Los tratados existentes han hecho factible que gradualmente se incorporen al libre comercio una serie de productos originarios de los países centroamericanos o manufacturados en la zona, pero aún restan varios productos agrícolas que son destinados a la exportación fuera del área o cuya venta aún está sujeta a restricciones cuantitativas. (**)

A medida que en un país centroamericano se establecen industrias que producen bienes que anteriormente se importaban a la región, éstos mediante resolución del Consejo Ejecutivo del Tratado se incorporan al libre comercio. El mercado común, por ende, ha implicado la ejecución de una política de sustitución de importaciones. Cabe también destacar en este campo, que El Salvador, es hoy en día, el país que tiene la mayor participación en el comercio intercentroamericano, es decir, es el mayor comprador y vendedor. El libre comercio es, pues, un hecho en Centroamérica.

2. **MOVILIDAD DE CAPITALES SERVICIOS Y PERSONAS.** Hasta este momento se ha previsto únicamente la movilidad de capitales, no así la de servicios y en general de personas, que permanecen sujetas al derecho interno de cada país. Desde luego, la movilidad de los factores apuntados y en particular de la mano de obra constituyen requerimientos básicos para el perfeccionamiento del mercado común, ya que las exigencias del desarrollo agrícola, minero, e industrial, entre otros, plantean la conveniencia de establecer y regular el ejercicio de esas libertades.

Por lo que se refiere a la libre circulación de la mano de obra conviene traer a cuenta que las legislaciones laborales conservan sin modificación el porcentaje mínimo de trabajadores nacionales que debe existir en toda em-

(*) Véase para mayores detalles el trabajo del Dr. Mario Castrillo Zeledón, publicado en esta revista sobre el libre comercio.

(**) SIECA publica una carta informativa mensual proporcionando datos oficiales sobre el volumen del comercio intercentroamericano.

presa, y tan sólo El Salvador es el país cuya legislación no reputa extranjero al trabajador nacional de cualquiera de los otros países centroamericanos para los efectos de determinar el porcentaje de trabajadores extranjeros. Desde luego, todos los países reclaman el derecho de autorizar el ingreso de trabajadores centroamericanos y de extenderles el permiso o constancia de trabajo correspondiente, con lo que se limita al desarrollo del mercado común, y a la vez, el movimiento de la mano de obra calificada hacia los países que tienen mayor necesidad de ella, por razones de expansión industrial; entre estos últimos podría mencionarse el caso de El Salvador.

3. BASES DE LA UNIÓN ADUANERA. Mediante una serie de instrumentos centroamericanos (Convenio de equiparación de gravámenes a la importación y sus protocolos) se ha venido conformando el arancel uniforme a la importación valiéndose del método de la unificación progresiva de tarifas arancelarias. En este sentido, puede estimarse que el 98% del arancel centroamericano se encuentra aprobado y en vigor. El problema que ahora se plantea es la modificación de los aranceles aprobados para ajustarlos a los requerimientos de las condiciones cambiantes y a las exigencias del mercado común (*). Los rubros pendientes de equiparación representan cerca del 18% de las importaciones de la zona, y constituyen importantes fuentes de ingreso fiscal para cada uno de los países. Por otra parte, se ha adoptado una ley uniforme para regular lo pertinente al sistema aduanal, denominada, Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su respectivo reglamento de aplicación. En cuanto al establecimiento de la autoridad aduanal común que perciba los ingresos por concepto de impuestos a la importación o exportación, aun cuando está bajo consideración, debe señalarse que previamente se requiera uniformar todos los renglones pendientes del arancel centroamericanos, adoptar la legislación arancelaria que se aplicará en la zona y definir la política fiscal del mercado común, aparte de que se hará necesario contar con un fondo inicial de operación, que demanda aportes relativamente cuantiosos de cada país, o alternativamente, un empréstito de carácter regional, para sufragar los gastos iniciales de esa maquinaria.

4. DESARROLLO INDUSTRIAL. El mercado común centroamericano ha dado lugar al establecimiento de tres regímenes industriales para así incentivar al máximo el desarrollo industrial de la zona. En primer término, debe mencionarse el régimen de industrias de integración, al que se ha acogido, entre otras, la empresa guatemalteca GINSA, luego, el sistema especial de promoción industrial para ciertas y determinadas industrias que se consideran vitales o estratégicas para el desarrollo centroamericano, y por último, el régimen industrial general regulado uniformemente en Centroamérica mediante el convenio de incentivos fiscales al desarrollo industrial. Este último que está próximo a entrar en vigor en los cinco países derogando las leyes nacionales de fomento industrial.

En cuanto al financiamiento para este tipo de desarrollo debe hacerse mención del Banco Centroamericano de Integración Económica, con sede en Tegucigalpa, constituido simultáneamente a la suscripción del Tratado Ce-

(*) SIECA se encuentra trabajando en un proyecto de protocolo tendiente a flexibilizar los mecanismos de modificación del Arancel Uniforme Centroamericano.

neral de Integración. Desde luego, la labor del Banco Centroamericano no se reduce a impulsar el desarrollo industrial, sino incluso financiar obras de infraestructura (carreteras, hidroeléctricas, etc.) y también el desarrollo agrícola.

A estas alturas no puede pasar desapercibido el crecimiento industrial centroamericano. En más de un sentido puede decirse que ha sido espectacular si se tienen en cuenta los factores adversos con que han tropezado no sólo los propios países sino los empresarios. De nuevo, el caso de El Salvador merece destacarse ya que constituye un ejemplo ilustrativo. El número de empresas que se han establecido, ampliado o fusionado es alentador e índice de que este país ha encontrado el camino para acelerar su desarrollo económico y social. Las publicaciones periódicas del Banco Central de Reserva constituyen al respecto una valiosa fuente informativa.

El ejemplo de El Salvador ilustra la situación de un país cuyo desarrollo y bienestar de sus habitantes, ya no depende tanto de sí mismo, sino de la región. Es decir, su futuro está ligado fuertemente al futuro de la región (*). El crecimiento industrial salvadoreño tiene que reconocerse se debe a la ampliación del espacio económico, es decir a la constitución del mercado común centroamericano, aparte de condiciones internas positivas, que desde luego, han sido un aliciente. Como todo país parte de un esquema integrativo, El Salvador ha dejado de ser una unidad aislada de producción y consumo, dependiente de su comercio con países fuera de la región, para convertirse en un país cuya economía se integra progresivamente y a pasos acelerados a la economía de los restantes países. El desarrollo del mercado común centroamericano, es, por lo tanto de vital importancia para el desarrollo futuro de El Salvador. En otros términos, a medida que se desarrolla y crece el mercado común, así puede desarrollarse y crecer El Salvador. Por tanto, son las condiciones objetivas las que plantean en toda su dimensión la conveniencia de adecuar el grueso de su legislación y particularmente su legislación laboral a las nuevas y cambiantes condiciones económicas y sociales que han surgido como resultado de una política integracionista consistentemente aplicada por más de un decenio.

El desarrollo industrial y también el desarrollo agrícola centroamericano no están exentos de críticas. En más de un sentido el crecimiento industrial ha sido desarticulado; y el desarrollo agrícola insuficiente, y sin mayor coordinación y complementación (**). En el fondo, tiene que reconocerse que el tipo de estructuras económicas y sociales existentes en la zona son responsables de ello, pero también, cabe admitir, que a medida que avanza la integración económica así se van operando, aún cuando lentamente, algunas transformaciones estructurales que a la larga repercutirán en acelerar el desarrollo. Pero otras, las más importantes tienen que emprenderse en cada país con decisión y realismo (***) .

5 BASES DE LA UNION MONETARIA. El objetivo de largo al-

(*) La exposición del Lic. Rafael Glower Valdivieso ante el Consejo Económico C. A., el Consejo Monetario C. A., publicado en esta revista ilustra la razón de esta afirmación.

(**) Véase el trabajo del Ingeniero Mario Dalponte, publicado en esta misma revista.

(***) El artículo del Lic. Mario Monteforte Toledo, publicado en esta revista, ilustra la magnitud de este problema.

cance —la unión económica, y el inmediato, perfeccionar el mercado común— obligan desde ya a intentar la solución de complejos problemas financieros y monetarios. Por el momento puede destacarse la creación de la Cámara Centroamericana de Compensación, y el establecimiento del peso centroamericano, como moneda de referencia para las transacciones inter-centroamericanas. Así también, la constitución del Consejo Monetario Centroamericano, mediante un acuerdo celebrado entre los Bancos Centrales que ofrece un mecanismo para discutir los aspectos sobresalientes de la política monetaria regional. La meta obvia, llegar a la unión monetaria, con una moneda común, si bien parece ser a largo plazo, no lo es si se tienen en mente nuevos mecanismos, como el cheque centroamericano de viajero, próximo a establecerse y la posible emisión paralela de pesos centroamericanos por los Bancos Centrales, para inducir a su uso y aceptación como medio de pago en las transacciones regionales y locales.

No ha sido nuestro propósito hacer un análisis del mercado común, sino describir a grandes rasgos los aspectos relevantes que tienen relación con el tema central de este trabajo; de ahí que pasemos por alto otros aspectos, no menos importantes desde el punto de vista de la teoría de la integración, en aras del tema principal.

IV

EL FACTOR TRABAJO EN EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Es conveniente pasar rápida revista a algunos problemas de carácter laboral para establecer la situación en que se encuentran los empresarios y trabajadores salvadoreños frente a los mismos sectores de otros países. Desde luego, la exposición se circunscribe a la industria, por cuanto hasta la fecha no han sido posible correlaciones similares en otros campos, como la agricultura, la minería, el transporte y las actividades del mar.

1. **JORNADA DE TRABAJO.** El promedio de horas laborables anualmente en cada uno de los países centroamericanos varía, es decir, el número de horas de trabajo de que dispone realmente el patrono al año, deducidos los feriados legales, asuetos por costumbre, vacaciones pagadas que cambian de un país a otro en su extensión, y determinadas las horas efectivas de trabajo, resulta que, en Guatemala, Nicaragua y Panamá son en promedio, 2.250 horas; en El Salvador y Honduras, 2.160 y en Costa Rica 2.368 horas. En este sentido, Costa Rica se encuentra, por decirlo así, en situación ventajosa en cuanto a horas producción se refiere.

2. **SALARIOS.** Los salarios horarios por tiempo que corresponde a los salarios fijados por ley o mediante contratos o convenciones colectivas, son en promedio: Nicaragua 0.202 pesos centroamericanos; 0.210 en El Salvador; 0.222 en Guatemala; 0.254 en Costa Rica, 0.271 en Honduras y 0.536 en Panamá.

3. **COSTOS DE MANO DE OBRA INCLUYENDO LAS CARGAS SOCIALES.** Reduciendo los costos a una unidad monetaria común —peso

centroamericano— estos resultan ser por día. Panamá 5.33; Honduras 2.92; Guatemala 2.65; Costa Rica y El Salvador 2.50; y Nicaragua 2.34 (En los costos se incluyen prestaciones sociales en general).

4 **APRECIACIONES SOBRE DIFERENCIAS.** El estudio de los salarios, prestaciones sociales, costos de producción, jornada de trabajo, etc., revela que en los países donde los salarios son más bajos, se aprecia que la legislación laboral tiende, por lo general, a establecer prestaciones un tanto más elevadas para compensar; en igual forma, en los países donde los salarios son más bajos, la ley obliga al patrono a pagar un mayor número de horas no trabajadas. Al establecer una relación entre los costos de mano de obra y la productividad, por lo general resulta que los costos de mano de obra más elevados (incluyendo los salarios) coinciden con una productividad más elevada.

Debe también agregarse a las anteriores observaciones que en tanto los salarios permanezcan bajos en la región, la demanda actual y futura de productos elaborados o manufacturados, y de los productos agrícolas no aumentará sensiblemente. Para incrementar la demanda es condición indispensable un positivo y progresivo aumento de salarios, hecho que en sí redundará en beneficio del mercado común centroamericano, y de los propios empresarios.

5 **PRESTACIONES.** Si se toma como referencia para un análisis comparado la tabla de indemnización por despido injustificado, y la de aguinaldos, resulta que Guatemala y Costa Rica tienen las mayores prestaciones, luego Honduras y El Salvador y por último Nicaragua. En el caso de El Salvador, tanto la indemnización como el aguinaldo anual, y las posibilidades de aumentar progresivamente los salarios están estrechamente relacionados con su participación en el mercado común, ya que al adoptar una política de atracción de mano de obra calificada para su industria, necesariamente deberá buscar una nivelación o equiparación con los niveles de prestaciones de los países centroamericanos de donde provendría la mano de obra calificada.

De las observaciones anteriores se desprende una evidente conclusión. Dada la participación de El Salvador en el mercado común centroamericano, y sobre todo, ya que el éxito de este último entraña mayores posibilidades de desarrollo para el país, la política laboral más aconsejable, en líneas generales, es aquella que tiende a armonizar la legislación laboral salvadoreña con la de los restantes países que tienen las mejores condiciones de trabajo o prestaciones sociales y la de buscar la uniformidad en aquellos campos donde existe competencia activa, y de ser posible, elevar aún más las prestaciones sociales, para obtener con ello un aumento en la productividad. El efecto sobre los restantes países en todo caso sería positivo.

V

REFORMAS A LA LEGISLACION LABORAL SALVADOREÑA

Nuestras observaciones acerca de la conveniencia de adecuar la legislación laboral no están motivadas por un simple deseo de que se uniformen las le-

gislaciones sociales centroamericanas —hecho que en sí es deseable en todo caso— sino principalmente asegurar las mejores condiciones de competitividad para la industria y la agricultura salvadoreña. En otros términos: son los factores reales los que motivan o inducen a la adecuación de dicha legislación a las nuevas condiciones económicas y sociales que han surgido como consecuencia o efecto del mercado común. Sobre esta premisa es conveniente explorar nuevas actitudes hacia la legislación laboral, nuevas instituciones que deben incorporarse a la legislación y ciertas reformas que convendría examinar con vistas a su adopción.

1. NUEVAS ACTITUDES. La integración económica obliga a modificar algunos conceptos, considerando buenos para una determinada sociedad, pero inadecuados para un espacio económico mayor. Así, por ejemplo, los nuevos procesos de producción, mercadeo, publicidad, etc., para satisfacer la creciente demanda en un mercado común traen consigo el surgimiento de nuevos grupos empresariales. En igual forma se van creando nuevas empresas que ofrecen a los trabajadores mejores y mayores perspectivas de trabajo y mejoramiento económico. Pero, la actitud de los empresarios y de los propios dirigentes laborales tiene necesariamente que conformarse a las nuevas y cambiantes condiciones de trabajo. La introducción o adopción de nuevos métodos de trabajo para lograr sensibles aumentos en la producción y en la productividad demandan no sólo su utilización por el empresario, sino su comprensión por parte de los trabajadores. En otros términos, la legislación laboral debe encontrar fórmulas para estimular una mayor capacitación de los sectores laborales para con ello no desperdiciar las oportunidades de expansión industrial y agrícola.

Los dirigentes obreros tienen ante sí un nuevo panorama. El bienestar depende, en gran parte, que las industrias y empresas puedan aumentar su producción y expandirla, así también aprender a hacer uso de la nueva tecnología. Sobre el particular, el autor cree del caso traer a cuenta que una sociedad sub-desarrollada calcada sobre moldes tradicionales y relaciones de trabajo de tipo paternalista, difícilmente puede acelerar su desarrollo económico y social, sin modificar drásticamente esa estructura.

Desde luego, esto también es aplicable a los sectores profesionales, en particular al abogado, ya en su calidad de asesor laboral o de juez de trabajo le corresponde con frecuencia orientar por nuevos rumbos la legislación del trabajo y en todo caso, aplicarla con sentido progresistas. Es decir, no olvidar que el derecho en general, y el derecho del trabajo en particular, no es estático sino dinámico y algo más importante, que el derecho debe servir para estimular el desarrollo económico y social y no frenarlo con marcadas tendencias formalistas o interpretaciones que aseguren el *status quo*.

Dada la existente estructura del poder, tiene que reconocerse que en gran parte tres sectores deben adoptar una nueva actitud: el sector empresarial, el sector laboral, (principalmente entre los dirigentes sindicales y obreros) y el sector profesional, concretamente abogados. La nueva actitud a que nos referimos no se reduce a conocer e interpretar con acierto el proceso de integración económica, sino a la conveniencia de hacer amplio e irrestricto uso de mecanismos legales, flexibilizando especialmente los mecanismos de solución

de conflictos colectivos; asegurar nuevos procesos de creación de las normas laborales, e incorporar, fuere mediante la negociación colectiva o la propia ley, fórmulas de mayor avenencia obrero-patronal que traen consigo, por una parte, mayor rendimiento de la fuerza trabajadora, aumento de la productividad, baja de costos de producción, y por la otra, mayor bienestar a empresarios y trabajadores.

En síntesis, el mercado común exige la conversión de los negocios tradicionales (fábricas, talleres, fincas, haciendas, comercios, etc.) en **empresas**. Las nuevas tendencias en materia de empresas revelan que sus pilares no son exclusivamente los capitalistas, sino también los trabajadores y las nuevas técnicas de producción. Así por lo menos comienza a entenderlo y exponerlo el INCAE (*).

2. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES OBRERAS. Las encuestas practicadas en países desarrollados y en países subdesarrollados han puesto de manifiesto un fenómeno que extraña de sobremanera a un grueso sector patronal de Centroamérica. **A mayor actividad sindical en un país, mejoran sensiblemente las relaciones obrero-patronales, y aumenta la productividad.** Al respecto, no puede pasarse por alto que en las sociedades caracterizadas por el subdesarrollo, la resistencia de los patronos, y las reservas de los gobiernos al movimiento sindical y al uso de los mecanismos de negociación colectiva, limitan en más de un sentido el desarrollo y el crecimiento de las propias empresas. Si bien esas resistencias y reservas son explicables mas no justificables en sociedades tradicionalistas, las mismas tienen que ceder paso ante las exigencias de un espacio económico mayor. El mercado común ofrece una excelente oportunidad para aplicar métodos para aumentar la producción y la productividad, y hace necesarias mejores relaciones obrero-patronales. Por tanto, el derecho a la sindicalización (o sindicación según la OIT) debe respetarse íntegramente y asegurarse su ejercicio en todos los países interesados en lograr esos objetivos.

La existencia de sindicatos favorece, por extraño que parezca a los propios patronos y trabajadores, mejores condiciones de competencia a las empresas. Es particularmente deseable para el país que muestra gran pujanza en el mercado común flexibilizar los mecanismos de solución de conflictos individuales y colectivos, ya que es principalmente a través de la negociación colectiva que se logran mejorar las relaciones obrero-patronal, introducir nuevas técnicas de producción y mercadeo, y lograr reducir los costos de producción, sin reducir salarios.

Desde luego, a medida que el sector laboral se percata que las reducciones en los costos de producción traen un beneficio directo tanto a su patrono como los mismos trabajadores, así también se reducen las causas de tensión obrero-patronal, y en gran parte, se expedita la solución de graves conflictos económicos y sociales que afectan a los países caracterizados por el subdesarrollo.

(*) Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, con sede en Managua y destinado a capacitar empresarios para el mercado común centroamericano.

3. NUEVAS TENDENCIAS EN LA LEGISLACION LABORAL.
Sin pretender agotar este tema, sino concretándonos más que todo a enunciarlo, cabe hacer mención de las siguientes modalidades que convendría examinar en El Salvador a efecto de asegurar su incorporación a la legislación laboral y con ello expeditar su adecuación a los requerimientos del mercado común centroamericano. Desde luego, otra vía para su adopción o eventual incorporación es a través de la negociación colectiva, en el sentido de que la ley no se opondría a pactos, contratos o convenciones colectivas que las adoptaran. Entre otras, son recomendables las siguientes:

- a) Participación de los trabajadores en las utilidades.
- b) Posibilidades de codirección o cogestión del sindicato en la empresa.
- c) Uso generalizado de los comités de fábricas o comités de empresa, para resolver problemas de producción, higiene y seguridad en el trabajo y conflictos individuales entre la administración y un trabajador, o entre la administración y el sindicato.
- d) Mayores incentivos para el trabajador a efecto de lograr un aumento en la productividad, entre otros, premios de asistencia como contrapartida a las sanciones por inasistencia o faltas en el trabajo; compartir con los trabajadores los beneficios logrados a través de economías en la empresa; reconocimiento a los trabajadores por nuevos métodos de trabajo, inventos o modificaciones que impliquen economías, aumento de producción, disminución de accidentes y riesgos profesionales, etc.
- e) Generalización del contrato ley en el ámbito nacional, y en el ámbito centroamericano, y
- f) Flexibilización de la política migratoria salvadoreña para hacer operantes las disposiciones del Código del trabajo en cuanto a los trabajadores centroamericanos no salvadoreños.

CATALOGADO

La Integración Económica Centroamericana ante los Sindicatos de Trabajadores

1. Con terca insistencia se ha venido expresando últimamente viva preocupación sobre el apoyo popular al Programa de Integración Económica Centroamericana. Hasta la fecha su desarrollo se ha llevado a cabo sin mayores fricciones por parte de los Gobiernos y del sector empresarial. Pero es de prever que al agudizarse los intereses económicos y, sobre todo, al cobrar conciencia el sector laboral que el sacrificio que implica la industrialización, a través del movimiento integracionista, lo sufren también los trabajadores sin que se les tome en cuenta en la programación regional del desarrollo, el movimiento pueda —aún más que hoy— carente de base popular cuando más la necesite.

Tal como ha venido operando el Programa vemos a la integración económica expuesta a graves peligros. En lo particular, no compartimos el optimismo de los que consideran este proceso como irreversible, a menos que lo compartan también los demás grupos de presión y no sólo el sector empresarial.

2. Al pronunciar charlas sobre la Integración Económica Centroamericana a algunos dirigentes sindicales, hemos podido constatar que no les impresiona el hecho —para nosotros relevante— de que nuestro comercio intrarregional haya ascendido de C.A. \$ 32.7 en 1960 a más de C.A. \$ 176 millones en 1966. Más bien es para ellos motivo de preocupación y de inquietantes preguntas sobre a quiénes queda el beneficio real de tal incremento.

El argumento —que la clase media aceptamos sin mayores reservas, y con más razón la alta— de que en todo proceso de desarrollo al consumidor le corresponde sacrificarse, aunque lo comprenden perfectamente, no los convence. “El consumidor” es un término tan relativo, que no produce igual

Por Dr. Mario Castrillo Zeledón
(Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado)

impacto a todos, especialmente en países como los nuestros, donde el régimen impositivo no tiene una adecuada progresividad hacia una mejor distribución del ingreso.

Cierto que desde el inicio del movimiento el Informe Preliminar de la Secretaría de CEPAL, en 1952, hizo ver que “el desarrollo económico es un proceso lento y costoso y en diversas partes del mundo, pese a los extraordinarios esfuerzos que se realizan, no puede alcanzar en muchas décadas la elevación del nivel de vida de la población, que es el objetivo del desarrollo mismo”, pero es cierto también que los Organos regionales han dado participación en sus reuniones sólo a la empresa privada excluyendo al sector laboral.

Se ha olvidado la sabia advertencia de Prebisch, en la Reunión de Quintadina: “Un plan económico, por bueno que sea, que se conciba en abstracto, sin recoger inspiraciones populares, sin llegar a la masa para discutir con ella los grandes problemas del desarrollo económico y social, será un plan sin vigencia, expuesto a graves peligros. Es necesario empezar al diálogo con los hombres políticos y con los dirigentes sindicales. Hay que llegar a ellos modestamente, humildemente, a discutir, a preguntar, a escuchar, a explicar. No lo hemos hecho los economistas en la medida suficiente. No nos sorprenda, entonces, a raíz de este divorcio, ver la disparidad enorme entre lo que nosotros queremos y lo que quieren los hombres políticos” y, desde luego, los trabajadores.

No en balde el Tratado de Roma constituyó, dentro de la Comunidad Económica Europea, el Comité Económico y Social, de carácter consultivo, compuesto por representantes de las distintas categorías de la vida económica y social, entre ellos, los productores, transportistas, comerciantes y trabajadores asalariados.

3. Podría argüirse que, entre nosotros, con la creación del Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA y sus Comisiones Técnicas Regionales, se ha solucionado el problema, por cuanto, de conformidad con el Reglamento de aquel Consejo, entre sus funciones se encuentra la de “promover la capacitación sindical, el cooperativismo y la participación de los trabajadores en los programas de desarrollo” Y, a mayor abundamiento, durante la II Reunión de dicho Consejo, celebrada en octubre de 1965, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) presentó la Nota “Algunos Aspectos Laborales de la Integración Económica Centroamericana” en la que reconoce “que la planificación económica y social no es obra exclusiva de los gobiernos. Deben participar también en ella representantes de la empresa privada y de los trabajadores organizados” por lo que, con base, además, en la Declaración de Cundinamarca emitida durante la Primera Reunión Interamericana de Ministros de Trabajo plantea al Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA que, tal como ocurre en éste y en sus Comisiones Técnicas Regionales, los trabajadores sindicalizados se hagan acreditar tanto en las reuniones del Consejo Económico como en las del Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, “correspondiendo a los Ministerios de Trabajo efectuar las gestiones del caso”, ya que no es competencia

de los Organos de la Integración Económica calificar cuáles sindicatos regionales son verdaderamente representativos.

4. Conocida es la diversidad de posiciones entre las organizaciones sindicales, no sólo en el área centroamericana sino en toda Latinoamérica. Así, por ejemplo, en la referida I Reunión Interamericana de Ministros de Trabajo, celebrada en Bogotá en 1963, el vocero de la Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLASC) expresó ante la Conferencia que la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), “está apareciendo ante la Alianza como la única organización sindical representativa de los trabajadores y gozando de las posibilidades de ella. Prueba esto último la creación en Estados Unidos de un Instituto para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, como se le llama, y al cual viajan dirigentes sindicales de toda América, elegidos entre aquéllos que pertenecen a las filas de la ORIT. También se están estableciendo en distintos países de América, Institutos de Estudios Sindicales, creados con el financiamiento y dirección de las Embajadas Norteamericanas, que son otro modo de ayudar a las filiales de la ORIT”

Si se ha citado lo anterior es sólo con el objeto de poner de manifiesto las pugnas que existen entre los diversos movimientos sindicales. Pero, lo que interesa destacar para nosotros, es que —por encima de esas pugnas— ambas organizaciones han publicado vigorosos pronunciamientos de apoyo a la Integración, pero condicionado ese apoyo a que se les dé participación en la Programación de la Integración Regional. Así, la ORIT en manifiesto emitido en San Salvador el 7 de mayo de 1965 expresa, entre otros puntos: “que considerando a la Integración como una de las vías más eficaces para el desarrollo, ésta no podrá jamás obtener sus metas mientras no se incorporen los asuntos y problemas laborales y sociales de la población” y “exigimos, por derecho insoslayable, que el sindicalismo democrático del área participe, a través de su Consejo Coordinador Sindical Centroamericano, en las reuniones, acciones y estudios que realicen los organismos de este Programa”

Y, por su parte, la CLASC, en su manifiesto “Los Trabajadores de Centroamérica ante el Actual Proceso de Integración”, publicado sin fecha hace como unos tres años, finaliza expresando que los trabajadores afiliados a dicha organización “apoyaremos la integración de Centroamérica en la misma medida que esta integración sea revolucionaria, democrática, popular y permita la máxima participación de las organizaciones sindicales obreras y campesinas, constituyéndose con ésta un elemento esencial de una profunda revolución de nuestras estructuras sociales, económicas y políticas”

Por otra parte, ambas entidades han constituido organismos para procurar en el proceso integracionista la coordinación, cooperación, representación y participación de sus trabajadores afiliados sin perjuicio de otras que se hayan formado o se estén formando con el mismo objeto.

5. Hasta la fecha, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se ha limitado a aceptar las invitaciones que le hace el Instituto de Estudios Sindicales Centroamericanos, con sede en San Pedro Sula, —de la línea de la ORIT— participando,

por medio de uno de sus funcionarios, en los cursos de capacitación que periódicamente promueve aquel Instituto entre sus dirigentes sindicales. Estos cursos tratan sobre materias propias del campo laboral. Historia del Derecho del Trabajo, Prácticas de Negociaciones Colectivas, Nociones de Contabilidad, etc., y también sobre los diversos aspectos de la Integración Económica Centroamericana, materia que es cubierta por el delegado de SIECA. Lamentablemente ésta no pudo hacerse representar tanto en la I como en la II Conferencias Interamericana Económica y Social de la ORIT, a las que fue también invitada, no obstante que en esta última figuró como punto de Agenda "La Integración Económica Centroamericana".

En nuestra opinión, debería atenderse y, de ser posible, propiciarse el interés de todos los sectores laborales hacia el proceso económico integracionista. Por otra parte, es necesario impulsar la representación laboral en los órganos rectores de la Integración Económica, como lo ha propuesto la propia SIECA, encontrándose tal vez en la reunión conjunta proyectada desde hace algunos años entre el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA, el procedimiento para que tal representación recaiga sobre voceros auténticos y más capacitados de los trabajadores.

Resulta muy significativo que, con excepción del Seminario sobre Salarios en Centroamérica, que tuvo lugar en Guatemala, en agosto de 1966, en las reuniones del Consejo de Trabajo así como en las de sus Comisiones Técnicas Regionales, los sectores empresariales no hayan considerado necesario hacerse representar.

Caso llevarse a cabo aquella reunión conjunta —que las propias organizaciones laborales deberían apremiar—, en nuestra opinión sería IMPRESCINDIBLE que el delegado o delegados laborales ante el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, han de ser electos directamente por las propias organizaciones de trabajadores. Sólo así se podría tener la seguridad de que éstos están realmente representados.

6. De conformidad con el Reglamento del Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA, "la política laboral y social que el Consejo promueva, debe tender a cooperar en el desarrollo económico y a garantizar a todos los sectores de los pueblos centroamericanos, una efectiva y justa participación en los beneficios de ese desarrollo, y debe ser orientada especialmente, a mejorar las condiciones de vida de los grupos humanos económicamente débiles" (Art. 3) para lo cual "el Consejo mantendrá estrechas relaciones con el Consejo Económico Centroamericano y procurará establecer los medios y vínculos necesarios para que la planificación y ejecución del desarrollo social, sean debidamente coordinados con las del desarrollo económico" (Art. 4º).

Estas disposiciones parecen ser una respuesta —aunque teórica todavía— a la pregunta "¿Integración para Quién?", hecha por el licenciado Abraham Bennaton Ramos en su valioso trabajo "El Mercado Común Centroamericano, su Evolución y Perspectivas" "Esta es una pregunta que me he tratado

de contestar a través del análisis de los diferentes instrumentos y medidas que forman el marco legal e institucional del Mercado Común. Todavía no la he podido contestar satisfactoriamente” “Me parece bien que las clases empresariales se estén beneficiando de la ampliación del mercado, pues es el estímulo más importante que crea toda unión económica. Pero debemos pensar en los trabajadores, los campesinos y el consumidor, que son las clases de bajos ingresos” Y propugna por una creciente remuneración del sector laboral que realmente mejore su poder adquisitivo, reformas en la estructura del agro y una política impositiva para una mejor distribución de los beneficios derivados de la Integración.

Lo que Oscar Lewis expresa en Los Hijos de Sánchez parece como una advertencia también para nosotros: “son los pobres quienes surgen como los verdaderos héroes del México contemporáneo, porque ellos están pagando el costo del progreso industrial de la nación. En verdad, la estabilidad política de México es un triste testimonio de la gran capacidad para soportar la miseria y el sufrimiento que tiene el mexicano común. Pero aun la capacidad mexicana para el sufrimiento tiene sus límites, y a menos que se encuentren medios para lograr una distribución más equitativa de la cada vez mayor riqueza nacional y se establezca una mayor igualdad de sacrificio durante el difícil período de industrialización, debemos esperar que, tarde o temprano, ocurrirán trastornos sociales”

Durante la IX Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, el entonces Jefe de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, según versión de El Imparcial de 29 de enero de 1966, dijo: “El Programa de Integración Económica se ha concebido únicamente para el beneficio de alguna minoría. La verdad es que el pueblo centroamericano todavía sabe muy poco de este programa, como lo ha apuntado el Vice-Ministro Hugo A. Ordóñez; y sabe poco, porque en realidad no se ha beneficiado gran cosa, porque en el momento en que se beneficiará directamente del Programa de Integración, en ese momento también sería uno de sus grandes defensores” Y a continuación recalca el éxito de nuestro mercado común como lo entiende el Tratado General —libre intercambio y equiparación arancelaria externa— ante el aparente estancamiento de algunos otros aspectos básicos de la Integración. Y al preguntarse “¿Por qué es así?”, da por respuesta que en aquellas dos materias sí ha sido posible establecer un mecanismo operativo, abogando por crear también mecanismos similares en las otras actividades y, sobre todo, adoptar “pasos audaces”, como en la liberación del intercambio se hizo mediante el Tratado Tripartito, que sirvió de pauta en ese campo al Tratado General.

7 Pero, a la vez, las cuestiones anteriores involucran estas otras interrogantes: ¿Por qué sólo en el campo del libre comercio y equiparación arancelaria ha sido posible elaborar un mecanismo operativo? ¿Por qué en los demás campos —industrial, agrícola, tributario, etc.— no se ha podido, como en aquél, formular un verdadero Programa? ¿A qué obedece que sólo en la esfera del mercado común la Integración Económica Centroamericana ha sido capaz de dar pasos audaces?

Para contestar estas interrogantes debemos tomar muy en cuenta —entre

otros factores— la influencia de los grupos de presión. Repárese que en 1951, a pocos meses de que los gobiernos centroamericanos, en el IV Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se propusieran iniciar el movimiento de integración económica, tuvo lugar en San Salvador, la Primera Convención Centroamericana de Cámaras de Comercio e Industria. En dicha reunión se acordó recomendar a los gobiernos “que adopten aranceles de importación uniformes para productos de procedencia extranjera y supresión de barreras aduaneras para los productos naturales y manufacturados de cualquiera de los países de Centroamérica y Panamá, sin importar el origen de la materia prima” En otras palabras, los empresarios afiliados a dichas Cámaras estaban entonces firmemente decididos a apoyar lo que hoy constituye nuestro Mercado Común. Y es que empezaba a formarse en el área una clase empresarial a la que el ámbito de los mercados nacionales resultaba ya reducido, clase emergente con intereses y mentalidad distintos —más amplios— que los de los empresarios del pasado. Esa clase dio y continúa dando todo su respaldo al Mercado Común. De ahí, entre otros factores, que en este campo haya podido operar todo un Programa, y tomarse pasos o medidas audaces. Pero ¿con qué grupos reales de presión se cuenta cuando la Integración Económica se proponga efectuar reformas en el campo del agro y tributario, por ejemplo?

8. Nuestro movimiento regional está iniciando los estudios del caso para efectuar esas reformas. Aunque la Teoría de la Integración Económica ha definido varias etapas como puntos de referencia de un proceso que arranca de la Zona de Libre Comercio, pasa a la de Mercado Común —como se entiende en Centroamérica—, continúa con la Unión Aduanera y finaliza con la Unión Económica, pudiendo culminar, según las circunstancias, en alguna forma de unión política, en el caso de Centroamérica observamos que algunas de las actividades propias de cada etapa coexisten con las de las otras. Así, por ejemplo, mientras nos encontramos perfeccionando el Mercado Común —Zona de Libre Comercio y Tarifa Arancelaria Externa— se están coordinando los programas nacionales de desarrollo, se encuentra en proceso la Unión Monetaria y se están efectuando los estudios para armonizar la legislación laboral y la política de seguridad social en los cinco Estados, además de la ejecución de algunos proyectos regionales de infraestructura como el Plan Vial Centroamericano. Por otra parte, en la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Hacienda, celebrada en abril de 1964, aunque se señaló que “una combinación adecuada de impuestos directos e indirectos sería una decisión posiblemente acertada hubo acuerdo en el sentido de que ello no se debería interpretar como una renuncia de asignar a los impuestos directos una mayor contribución a las rentas públicas”, conviniéndose en crear los mecanismos que hagan posible realizar, a la mayor brevedad, un programa de armonización de los sistemas tributarios que propicien la realización de los planes de desarrollo. Y, en el campo agrario, la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Agricultura, efectuada en octubre del mismo año, acordó que los estudios encomendados a la FAO, CEPAL y OIT sobre colonización, se amplíen “de manera que se incluyan investigaciones tendientes a estructurar programas de reforma agraria para los países de la región”.

9 Es muy posible que en la ejecución de los programas de reforma agraria se cuente con el apoyo del sector industrial —por razones obvias— pero cabe, sin embargo, tomar muy en cuenta que en más de un país lo que podríamos denominar grandes industriales —en términos relativos— son en su mayoría también grandes terratenientes; y, en todo caso, resulta evidente la necesidad de fortalecer los grupos populares de presión —los sindicatos, entre ellos— que, como antes se dijo, den su respaldo al Programa de Integración Económica para cuando llegue la hora de poner en ejecución dichas reformas. Como hace ver Norberto Ras (1): “Es evidente que algunas medidas de urgencia pueden tener éxito limitado al ser aplicadas directamente al desarrollo institucional. Esto involucra un grupo reducido de recursos técnicos y conceptos pragmáticos que pueden aplicarse en sectores que no suscitan resistencias dentro de la sociedad tradicional, precisamente porque no vulneran los aspectos críticos de su estructura. No habrá en general oposición a programas de colonización de áreas vírgenes, a la construcción de embalses y obras de riego, ni a las empresas que edifiquen viviendas o mejoren la salud o abran nuevas zonas a la explotación. Sin embargo, si se pretende remodelar íntegramente los programas de enseñanza, alterar la adjudicación de los recursos, comprimir el consumo, redistribuir el ingreso en forma drástica, tomar medidas que trasladen el prestigio de manos de los jefes tradicionales de todas las capas sociales hacia los empresarios de un verdadero aumento de la productividad, reestructurar los procesos de comercialización, ellos, con el poder en sus manos, se ingeniarán para paralizar el proceso con métodos más o menos desembozados, o la misma masa dominada por una general apatía, fracasará en el intento fundamental de incrementar la productividad”

Se presentó, a fines de 1966, un ejemplo típico en Guatemala, que confirma lo anterior. Las timidas reformas al sistema tributario, presentadas por el Gobierno, fueron objeto de una intensa campaña en su contra por parte de los sectores afectados, con gran poder económico. Estas reformas estaban dentro del sistema recomendado, con la asistencia técnica de la entonces Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, en los programas centroamericanos, para el logro de los objetivos contemplados en los mismos. Independientemente de considerar si fue o no oportuno por ese Gobierno el haber presentado tal iniciativa al inicio de su gestión, lo cierto es —para decirlo en pocas palabras— que aquél atravesó una situación difícil. Lo apoyaron —eso sí— los sindicatos de trabajadores, entre ellos, la Federación Nacional Sindical Libre, la Federación de Trabajadores de la Industria Textil, la Federación Autónoma Sindical de Guatemala y la Confederación de Trabajadores de Guatemala, logrando esta última publicar un Pronunciamiento en uno de los periódicos de mayor circulación.

Pero el desequilibrio de fuerzas o grupos de presión fue evidente. Y, hace pocos meses, con motivo de proponerse el impuesto sobre las ventas, recomendado regionalmente como una alternativa para financiar los organismos de la Integración Económica Centroamericana, el repudio general a tal medida precipitó el retiro del titular de Hacienda en ese país. Entre otras razones, ¿qué sabe el hombre común y corriente centroamericano de nuestro

(1) Secretario y Representante Oficial en los Estados Unidos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). “Los Procesos Sociales en el Desarrollo Económico”

movimiento integracionista? ¿Conoce los beneficios que en su nivel de vida ha de alcanzarle a mediano y largo plazo? Por consiguiente ¿está dispuesto a dar su aporte por una causa que desconoce?

La Integración Económica —como dice la referida Nota de SIECA presentada a la II Reunión del Consejo Centroamericano de Trabajo— es un fenómeno nuevo en la vida de los pueblos centroamericanos, que implica precisamente desechar ciertos conceptos tradicionales y adoptar otras actitudes. Esta mística de cambio —continúa la Nota— ha de ser compartida por los sectores populares, convirtiendo a las organizaciones sindicales, de simples espectadores, en sujetos activos del Programa. Por otra parte, sólo responsabilizándoles mediante su colaboración, podrían aceptar que, dentro de los planes formulados, se llegaran a postergar en alguna ocasión reivindicaciones inmediatas, en atención a que serían compensadas a mayor término por beneficios más significativos. Pero, a dos años y medio de presentada esta Nota, continúa la misma situación, a pesar de haber recomendado en su IV Reunión la Comisión Técnica Regional de Asuntos Laborales —órgano del Consejo de Trabajo— efectuar una reunión conjunta entre éste y el Consejo Económico Centroamericano, para tratar —entre otros asuntos— la representación de los trabajadores en los órganos rectores de la Integración Económica.

La responsabilidad de esta dilación no es tanto de ambos Consejos, que tienen a su cargo otros complejos asuntos. Son las propias organizaciones regionales de trabajadores las que deben gestionar para que aquella reunión se celebre. Lo que ocurre —en nuestra opinión— es que, por encima de los pronunciamientos de los directivos sindicales que han apoyado la Integración Económica, el “demos” laboral, en su enorme mayoría, no está al tanto de las finalidades, procedimientos, política industrial, agropecuaria, régimen de intercambio, tarifa arancelaria externa, movilidad de la mano de obra en el área, y demás aspectos de la Integración Económica, que —desde luego— inciden en su nivel de vida, a pesar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han incluido, dentro de sus programas, actividades tendientes a la especialización de los dirigentes laborales en los problemas del desarrollo económico y social, y la regularidad de los Cursos de Capacitación que imparte, para los mismos, el Instituto de Estudios Sindicales Centroamericano. Pero —recalcamos— estas actividades son para el vértice de la pirámide sindical sin que parezca que la base sea instruida debidamente sobre estos problemas. Y como no se puede amar lo que no se conoce, de ahí —entre otros factores— la falta de respaldo popular al Programa de Integración Económica.

10. La ampliación de mercados genera una tendencia aglutinadora de los diversos elementos humanos que intervienen en la producción. Así, en el campo laboral, han surgido o se han fortalecido organizaciones regionales. Por su parte, la empresa privada también se ha organizado regionalmente —como la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA)—, sin perjuicio de cohesionarse en cada Estado. En El Salvador, para el caso, la iniciativa privada —tal como la ANFE en Costa Rica— constituyó en 1966 la Asociación Nacional de la Empresa Privada, a

la que pertenecen la Asociación Salvadoreña de Industriales, la Cámara de Comercio, la Cafetalera, la Ganadera, la Algodonera, etc. Esta Asociación tiene, entre sus objetivos fundamentales, “defender el sistema de libre empresa”, lo que implica oponerse decididamente a todo atisbo de intervencionismo estatal en el campo económico. Cada grupo, pues, defiende —como no podría ser de otra manera— sus propios intereses.

Pero, para decirlo con palabras de Bela Balassa: “Es idea comunmente aceptada que un mayor grado de intervención gubernamental acaso sea necesario en los proyectos de integración latinoamericanos. Esto refleja el criterio de que actualmente, los países subdesarrollados necesitan más intervención estatal en la vida económica que las economías más avanzadas, ya que en las primeras los incentivos producidos en el mercado, a menudo, no conducen al desarrollo” (2).

De ahí que en el Estudio de las Constituciones de los Estados de Centroamérica y Panamá, elaborado por SIECA, al ponerse de manifiesto como las Constituciones de estos Estados sufrieron a mediados de este siglo una transformación que las hizo pasar del sistema de liberalismo económico puro al de un moderado intervencionismo estatal en la vida económica de cada país, se glosan las disposiciones que obligan al Estado a intervenir, en ciertos casos, en la propiedad, la producción, el trabajo, etc.

La cuestión no es, pues, de orden jurídico. Por el contrario, se cuenta con el suficiente respaldo Constitucional para llevar adelante el Programa de Integración Económica Centroamericana, en la presente etapa.

Lo que precisa es fortalecer e incorporar al Programa a los grupos populares de presión, como los sindicatos, sin excluir a ninguna organización regional que haya obtenido personalidad jurídica en los cinco Estados.

De continuar, como hasta hoy, este movimiento dando participación sólo a la empresa privada, se corre el riesgo de que nos quedemos en la fase de Mercado Común como se entienda en Centroamérica —libre comercio y equiparación arancelaria— o a lo sumo, en la Unión Aduanera, sin que podamos alcanzar las demás etapas de la Integración Económica.

Para finalizar, permítasenos que traigamos a cuento una frase atribuida a Clemenceau, durante la I Guerra Mundial, cuando se le criticó la influencia de los estadistas y de los científicos en la dirección del conflicto. “El Tigre” contestó: “La guerra es una cosa demasiado seria para dejarla exclusivamente en manos de los militares” Así, la Integración Económica es un proceso de tanta trascendencia que —con el respeto que nos merecen, desde luego, Economistas, Abogados, y demás Expertos— no puede, no debe, pasar por alto la participación activa de las organizaciones sindicales.

(2) Teoría de la Integración Económica.

ENFOQUE CULTURAL



Veinte Años de Integración Universitaria Centroamericana

Por Dr. SERGIO RAMIREZ MERCADO.
Secretario Adjunto del CSUCA.

En el año de 1948, representantes de las universidades centroamericanas reunidos en El Salvador, en el I Congreso Universitario de la región, resolvieron la creación de la Confederación de Universidades Centroamericanas, y un año más tarde estas mismas universidades constituyeron el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), que sería el organismo rector de la Confederación.

De todo esto hará, en el mes de septiembre de 1968, veinte años. Mucho se ha conseguido en materia de integración y de cooperación regional entre las universidades de estos países desde aquella fecha, pero es obvio que es aún más extenso el camino por recorrer. Quizá sea saludable en este momento una revisión, aunque un tanto ligera, de los logros obtenidos y de los vacíos dejados, antes de que nos envolvamos en la emotividad de este veinte aniversario que se acerca.

Generalmente se suele dividir la historia del CSUCA en dos grandes períodos: uno de cierta inactividad que va desde el año de su creación, y que es el de 1948 que estamos anotando, hasta el de 1959 en que se crea la Secretaría Permanente; y otro desde esta última fecha hasta hoy, que es el que da frutos de cooperación e integración. Me parece errada esta división tan simplista, que coloca al primer período como muy pleno de declaraciones románticas pero de poca acción, pues equivaldría a decir que el CSUCA no comienza a vivir sino hasta en 1959. Por el contrario, tuvo desde 1948 una vida intensa y esta fue nada menos que la de su fundamentación ideológica. Aunque es cierto que hubo entonces poca actividad de resultados prácticos, enseguida se van a dar algunos porqués:

En primer término, no es acertado pensar que el CSUCA fue durante esos años, un organismo manmado y convencional, una simple juntura de casas de estudio llevadas a formar parte de un organismo por el mero hecho de pertenecer a países geográficamente vecinos y con comunes lazos históricos. Por el contrario, la Confederación desde sus inicios fue más allá, y sus fundadores de 1948 tuvieron la clara conciencia de lo que significaban los términos integración y cooperación regional, además de estar plenamente convencidos de la necesidad de una reforma académica vigorosa.

LA REFORMA PLANTEADA

Quien no haya penetrado aún en el espíritu de los acuerdos adoptados por el Congreso, podrá encontrar una muestra de ello en la siguiente descripción.

Fundamentación ideológica: El I Congreso aprobó un documento miar denominado "Fines y Principios de la Universidad Contemporánea y en especial de las Universidades Centroamericanas", que constituye una declaración de principios. En él se fijan las metas a alcanzar, las cuales siguen siendo aún plenamente válidas; además, los fines perseguidos en esta declaración han sido conseguidos ya en parte. Dividiendo estos objetivos fijados en la declaración en dos grandes grupos, obtendremos los resultados siguientes:

1) Sobre Reforma Académica

- UNIDAD
- HUMANISMO Y TECNICA
- APROFESIONAL COMO FIN,
PROFESIONAL COMO MEDIO (la Universidad)
- INVESTIGACION

Es obvio que ninguna de las universidades que suscribió estos principios (objetivos básicos a alcanzar a corto plazo, aunque una vez alcanzados siempre conservan su permanencia) poseía una sola de esas cualidades académicas indispensables: universidad unitaria, que mantuviera un equilibrio integral entre humanismo y técnica y cuya finalidad no fuera la simple producción de profesionales, y que tuviera además muy en cuenta la investigación.

Diez años después, estos principios comenzaban a cuajar con la primera reforma académica que se operó en Centroamérica y que tuvo lugar en la Universidad de Costa Rica y otros cinco años más tarde, todas las universidades de la región estaban trabajando va sobre estos objetivos:

Unidad: articulación de la Universidad en un todo académico, atracción de las escuelas profesionales disgregadas hacia un centro irradiante, una unidad académica central, base de toda estructura (1).

Humanismo y Técnica: a través de la reforma de los planes de estudio de las escuelas profesionales y la creación de esa unidad académica central, el individuo recibe en adelante una educación humanística, para abrir su capacidad de comprensión y percepción de los fenómenos que le rodean y del acontecer de su propio tiempo: ser hombre de su tiempo, y un buen profesional.

(1) Facultad de Ciencias y Letras en Costa Rica, Centro Universitario de Estudios Generales en Honduras; Escuela de Ciencias y Letras en Nicaragua, Escuela de Estudios Generales en Guatemala, Areas de Estudios Comunes en El Salvador.

Aprofesional como fin, profesional como medio: concepción clara de que la universidad no es una máquina de producir profesionales, sino madre de hombres integrales al servicio de una sociedad dramáticamente comprometida en una lucha de desarrollo.

A corto plazo aquellas declaraciones han obtenido sustento real: si es cierto que la instauración de los Estudios Generales —base de toda la reforma— fue posible gracias a la corriente establecida en la región por el propio CSUCA, debe reconocerse que estos principios de 1948 ya definían claramente lo que la reforma significaba, y no sólo en esta declaración fundamental de que venimos hablando, sino en una serie de acuerdos adoptados en ese mismo I Congreso. Señalemos algunos de importancia.

- Reforma de los sistemas de enseñanza y de evaluación.
- Docencia creadora y activa.
- Educación Humanística.
- Educación ética y cívica.
- Departamentalización de la enseñanza.
- Profesores de dedicación exclusiva.

2) Sobre autonomía

Los principios enunciados fueron los siguientes:

AUTONOMIA, propiamente dicha.
LIBERTAD
UNIVERSIDAD Y DEMOCRACIA.
SERVICIO A LA COMUNIDAD

Todas estas metas ha sido posible ser alcanzadas, sólo gracias a la garantía de la autonomía administrativa y docente de la universidad; cuando estos principios fueron aprobados, dos de las cinco universidades no gozaban de ninguna autonomía; y otra de ellas la obtuvo de manera institucional hasta tres años después; en los diez años siguientes todas las universidades miembros gozaban ya de plena autonomía y la mayoría de ellas tenían sus intereses económicos asegurados en las propias constituciones políticas (2).

COOPERACION REGIONAL, POR PRIMERA VEZ

En 1948 se sentaron también las primeras bases de la cooperación regional, y se habló ya con sentido realista de la integración de las universidades centroamericanas. Se dijo entonces, a través de una serie de acuerdos, que la Confederación debería proponerse a muy corto plazo, la realización de los siguientes objetivos:

(2) Guatemala. 1944; El Salvador. 1951; Honduras. 1957; Nicaragua. 1958 (constitucional en 1966); Costa Rica. 1940.

- Unificación docente (de propósitos, orientación y sistemas).
- Otorgamiento de grados doctorales regionales por el propio organismo.
- Unificación de nomenclatura de Facultades y de títulos.
- Equivalencia y reconocimiento de estudios y de ejercicio profesional.
- Intercambio de profesores, estudiantes y graduados.
- Representación exterior conjunta de las universidades.
- Universidad centroamericana de verano.
- Creación de la Confederación y del CSUCA.

Como se ve, todas estas son “ideas” pero su importancia dependerá del sentido que demos a la palabra idea, y en este caso me parece que debe tener uno muy extenso: son ideas fundamentales, a pesar de que es la primera vez que se habla de un tema como éste, integración y cooperación regional. La única integración que hasta entonces había venido siendo planteada era la política, y no se pensaba en la teoría actualmente válida que es la de integración económica y educativa en primer término, para alcanzar luego la política. Son pues, ideas básicas y de plena vigencia actualmente. La mil veces repicada unidad centroamericana adquiere aquí un sentido de relieves objetivos: paralela a una reforma académica que devuelva a la universidad su espíritu unitario y humanístico, está la de la universidad centroamericana, de perspectiva regional.

Pero cabe ahora explicar por qué estos principios de dimensión regional, estuvieron ociosos durante diez años; la respuesta la encontraremos aquí mismo: porque la reforma académica en cada una de las universidades no había sido posible del todo; y la integración y cooperación regional se van alcanzando a medida que la reforma va penetrando más y más, y no será posible hablar de una verdadera confederación, con todas las implicaciones que un término semejante tiene, mientras la reestructuración académica en las universidades no sea total.

No podía exigirse integración regional cuando las propias universidades estaban desintegradas. Y sino, he aquí la prueba: hasta que la reforma comienza a operar en Costa Rica, el Rector de la Universidad de ese país, está claro de que ha llegado la hora de realizar lo que los ideólogos de 1848 plantearon, y convoca así a la I Reunión Extraordinaria del CSUCA, en la cual se habla por primera vez de un plan de acción concreto; cinco meses después, se creaba ya la Secretaría Permanente.

Mientras la reforma no comenzó a operarse, la concepción regional siguió siendo ideal, tan ideal como la reforma misma; la una atrajo a la otra hacia la realidad. Y seguramente quienes enunciaron ambas al discutir y suscribir los acuerdos del I Congreso de 1948, estaban plenamente concientes de esta correspondencia, ya que plantearon en primer término los principios de la reforma y hasta después, los de la cooperación e integración regional.

Pero para comprender mejor el alcance de las ideas de 1948, demos una ligera ojeada a la situación de las universidades centroamericanas en esos años:

—Como ya dijimos, sólo las universidades de Guatemala y Costa Rica gozaban de autonomía; la de El Salvador la consiguió institucional hasta en 1951, la de Honduras en 1957 y la de Nicaragua en 1958.

Fijémonos como el segundo período del CSUCA, el de actividad práctica, coincide con un estado general de autonomía para las cinco universidades. Mientras no todas las universidades fueron autónomas, la reforma en estas universidades no fue posible, ni tampoco la integración. La autenticidad de las decisiones del organismo regional, y la irrestricta libertad de debate en su seno, sólo ha sido posible gracias a la autonomía.

—Las cinco universidades juntas contaban con menos de 600 profesores, mal pagados y todos de tiempo convencional, sin programas de docencia integral ni de investigación. Para el año de 1966, hay ya más de dos mil.

—La población estudiantil total era de 6.000 alumnos (sólo la Universidad de Guatemala sobrepasa ahora los 8.000) de ninguna manera dedicados exclusivamente a sus estudios, y llevando carreras tradicionales y encasillados rígidamente en una enseñanza libresco y con programas de estudio anticuados. La población total alcanza hoy más de los 35,000 estudiantes, con una tasa de crecimiento geométrico de 9% (período de 1950 a 1966).

—Los ingresos eran sumamente bajos para las universidades, alcanzando sólo una íntima parte del presupuesto general de la nación, siendo por lo tanto notoria la falta de edificios, laboratorios, bibliotecas, etc.

Como es fácil notar, en estas deplorables circunstancias, las universidades no estaban en capacidad de iniciar la ejecución de programas regionales, y en serias dificultades para iniciar su propia reforma interna.

Pero el siguiente decenio, la semilla no hizo más que fructificar. El fracaso total hubiera sido, que frente al desalentador panorama en sus propias casas de estudio, los participantes del I Congreso hubieran llegado a cambiarse saludos protocolarios y a brindar por la unión centroamericana. Por el contrario, su concepción de lo que las universidades necesitaban en 1948, era clara y determinante, y supieron ver lo que necesitarían en el futuro, y lo que todas juntas deberían intentar para lograr finalidades comunes.

Hasta el año de 1953, el CSUCA había sostenido ya cuatro reuniones, una constitutiva y tres más ordinarias, en el curso de las cuales se desarrollaron algunas ideas germinales del comienzo y se aceptó a una Universidad más, la de Nicaragua. Entonces, en 1953, cuando la presidencia y responsabilidad de coordinar el organismo pasa a la recién ingresada universidad, que de paso muy significativamente no era autónoma y una de las más retrasadas, el CSUCA muere. Lo señala como significativo, pues demuestra el daño que causaba en su propia naturaleza, el hecho de que alguno de sus miembros no gozara de autonomía; así, todas las ideas fueron encarpetadas casi por cinco años.

Antes de que esto sucediera, ya se había penetrado profundamente en algunos campos de verdadera importancia, así:

—Se aprobaron planes básicos mínimos de estudio a nivel regional para las carreras de Derecho, Economía, Contador y Auditor Público, y Odontología, los cuales estuvieron a cargo de comisiones especiales (esos planes básicos venían siendo intentados desde el año de 1936, a través de congresos

de Facultades) y cabe notar que para aligerar su proceso se habló —por primera vez— de la creación de una “Secretaría Especial” en la reunión de 1950, y ya en 1951 se contempló la posibilidad de crear la Secretaría Permanente con un funcionario a tiempo completo.

—La idea de las Escuelas Regionales fue también muy temprana y se presentaron proyectos detallados para crear Facultades regionales en Ciencias Económicas (1951), Administración Pública (1953).

—Los institutos regionales de investigación también fueron contemplados, así en 1953 se habló de la creación de un Instituto de Investigación sobre Tecnología Industrial.

—Se habla también de la unificación básica de leyes orgánicas y estatutos y de un Instituto Centroamericano de Becas.

Tal como puede verse, en esta etapa, si se quiere un tanto improvisada en cuanto a planes pero de indudable ambición en cuanto a proyectos, ya se habían contemplado a plenitud, aunque en embrión, los principales aspectos que más tarde, en 1961, conformaron el Plan de Integración Regional:

- Escuelas y cursos regionales
- Institutos regionales de investigación
- Intercambio de profesores y estudiantes
- Reforma académica a través de los Estudios Generales

además de los planes básico mínimos de estudio.

Después de esta laguna de cinco años, en 1957, el Secretario General de la ODECA convocó a los Rectores a una reunión preparatoria en San Salvador, con el objeto de reactivar al CSUCA, aquí se habló por primera vez de un programa organizado de acción bajo el título “Temas para un programa básico de acción del CSUCA”, al año siguiente, el Rector de la Universidad de Costa Rica, Lic. Rodrigo Facio Brenes, convocaba a una I Reunión Extraordinaria que se celebró en San José.

Al llamado nuevo y entusiasta de Rodrigo Facio, respondieron ya otras voces también de nuevo cuño, que acababan de tomar la dirección de las universidades; una de ellas fue la del Dr. Mariano Fiallos Gil, recién designado Rector de la Universidad de Nicaragua, que había conseguido ya su autonomía.

Esta I Reunión Extraordinaria, que constituía un reencuentro de viejos anhelos, y una cita para el reexamen de las fallas que había provocado el casi enterramiento de la organización, estaba ya poseída del nuevo espíritu; su agenda, precisa y concreta, contenía sólo dos puntos:

- a) Creación de una Escuela Regional de Ingeniería Industrial.
- b) Realización de estudios sobre aspectos sociales del desarrollo económico.

Este cambio de mentalidad estaba provocado sin duda, por el nuevo panorama que se abría en esos años para Centroamérica, cuando el liderazgo de la integración comenzaba a tomarlo el mercado común y los demás aspectos económicos. El CSUCA estaba tratando pues, de sumar esfuerzos desde el punto de vista educativo e investigativo, a la tarea por iniciarse. Pero tampoco el Consejo se quedó allí, y programó una inmediata reunión ordinaria para el año siguiente de 1959, encargando a una de las universidades un proyecto específico sobre creación en la Secretaría Permanente. Este proyecto fue examinado en la IV Reunión Ordinaria, celebrada en León, reasumiendo ya bajo una nueva dimensión la Universidad de Nicaragua su papel sede; aquí se creó, en efecto, la Secretaría, y se le dotó de un presupuesto y de unas normas orgánicas.

La elección de Secretario General recayó en el Doctor Carlos Tünnerman Bernheim, quien lo fue por espacio de cinco años y durante cuya administración se programaron y consolidaron los logros básicos del CSUCA.

EL PLAN DE INTEGRACION

En el año de 1961, todos los programas encaminados a la cooperación e integración regionales se organizaron en un documento que constaba de una serie de convenios denominado "Plan de Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana" El Plan contenía los siguientes aspectos:

- Creación de escuelas regionales para impartir enseñanza en niveles pre y postgraduado.
- Creación de Institutos Regionales de Investigación.
- Unificación docente, unificación de títulos, diplomas profesionales y grados académicos.
- Intercambio de experiencias.
- Estudios para planeamiento y desarrollo universitario.
- Relaciones del Plan con la integración económicas.

La elaboración del Plan estuvo a cargo de una Comisión Técnica Regional designada por el CSUCA y la cual estuvo integrada por los más connotados líderes de la educación superior de Centroamérica. Tras una ardua labor, la Comisión tenía listo un anteproyecto acabado del Plan para mediados del año de 1961, y en junio se aprobó por el Consejo, haciéndole ciertas adiciones a fines de ese mismo año. Como prueba de su importancia, debe decirse que el Plan sigue conservando toda su validez.

Con respecto a su contenido, podemos decir que forma un todo orgánico y perfectamente articulado, da las regulaciones básicas para una acción regional, en la cual los principales aspectos de lo que se entiende por integración y cooperación, están contemplados. Debe decirse desde ya, que en el futuro, contando este futuro desde hoy, y partiendo de la necesidad de programar de manera ambiciosa y amplia la acción del CSUCA en los próximos años, el Plan será de todas maneras, el punto de partida. Alrededor de él puede crearse una actividad en suma compleja y que alcance niveles de verdadera inte-

gración que nos conduzcan a la tantas veces soñada Universidad Centroamericana, pero todos los hilos partirán de este Plan, donde se organizó en un contexto científico, la ideología de más de diez años de pensar en integración regional.

He aclarado esto, para evitar el error de mirar al Plan desde el punto de vista de sus resultados actuales, y tratar de corregir el camino que los programas regionales han seguido, corrigiendo sólo estos resultados. Por el contrario, debe regresarse a esa fuente e intentar desde allí toda reorientación. En resumidas cuentas, toda acción futura exitosa deberá estar condicionada a una ejecución sumamente ambiciosa del Plan, que de por sí es un documento de amplia visión.

Una Secretaría Permanente eficaz y un Plan de Trabajo de esta categoría se combinaron para dar un impulso al CSUCA, cuyas repercusiones todavía se viven. Ayudaron a este éxito inicial, el entusiasmo con que la acción organizada fue recibida —también la primera acción organizada en materia regional— entusiasmo que provino tanto de las propias Universidades como de fuentes extranjeras de recursos. Ha sucedido que muchos de los defectos immanentes a ciertos programas que se intentaron están siendo notados hasta ahora porque fueron opacados por ese entusiasmo del comienzo. Pero esto es pena de toda gloria, y la labor del momento debe ser corregir esos defectos. De 1961 en adelante, todo se produjo de manera casi vertiginosa: la reforma en cada una de las Universidades comenzó a operarse y los centros de estudios generales fueron creándose uno a uno con sus propias modalidades pero participando todos del mismo espíritu; a la par, la idea de centros regionales recibió apoyo unánime y la propia Secretaría encontró fondos para sus necesidades administrativas, incluyendo programas de intercambio y financiamiento de reuniones. Las Universidades recibieron donaciones para sus programas de estudios generales y préstamos a largo plazo. De 1961 a 1964, fue una verdadera etapa de florecimiento.

Pero, ¿respondieron todas las realizaciones de esos cuatro años a lo que el Plan se proponía? Por supuesto que no. Tampoco hubiera sido posible, sin embargo, que en esos cuatro años las ambiciosas metas del Plan fueran colmadas; lo que recibió fue un decidido impulso inicial, una brillante puesta en órbita, que si en algunos momentos tomó caminos que ahora hay que corregir, eso se debió sin duda a la fuerza de ese mismo entusiasmo que, a la par fue vital y más importante como fuerza generadora que todos los errores que pudieron producirse.

1) En primer término, los universitarios centroamericanos se conocieron; esto puede parecerse nimio, pero reviste una importancia de base: cerca de 60 reuniones en todos los niveles, académicos y administrativos, se registraron durante esos años, de manera que el capítulo del Plan referente a intercambio quedó ampliamente colmado, ya que a través de estas 60 reuniones se movilizaron por lo menos 600 personas. Además, otros 150 universitarios se habían movido en programas de visitas de intercambio.

2) El CSUCA pudo entrar en relación, gracias al prestigio adquirido en este tiempo, con una serie de importantes organismos internacionales y co-

menzó a figurar preponderantemente en los círculos culturales mundiales. Hay por lo menos una media docena de reuniones celebradas en el período y realizadas en Europa y América, en que se tomó al CSUCA como el ejemplo por excelencia de la cooperación regional, y se le citó en estudios, artículos y libros sobre educación.

3) Atrajo importantes fuentes de financiamiento externo y la atención de organismo internacionales; muy temprano aún, el Presidente Kennedy tuvo elogiosas frases para la organización, en su discurso anunciando la Alianza para el Progreso, en el año de 1961. De allí fructíferas relaciones se iniciaron con la UNESCO, el IICA, la OEA, la Fundación Ford, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Alemana para países en Desarrollo, y agencias gubernamentales de ayuda de los Estados Unidos.

4) Importantes investigaciones se llevaron a cabo, tal como la de Recursos Humanos, de por sí la principal fuente en esta materia con que se cuenta actualmente en Centroamérica, en cuya preparación se invirtió una considerable cantidad de esfuerzos y dinero.

5) Los institutos de investigación tuvieron también un señalado papel, y realizaron trabajos de valor; el IIME, con sus estudios sobre educación media para lo cual recibió asistencia financiera externa; el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas y el Instituto de Derecho Comparado.

6) En fin, las escuelas regionales de Medicina Veterinaria e Ingeniería Sanitaria, ambas con sede en la Universidad de San Carlos de Guatemala, que comenzaron a recibir fondos y asistencia docente a través de convenios con Universidades norteamericanas.

Los frutos de esta época son sorprendentes, si se toma en cuenta los escasos recursos con que la Secretaría contaba, dado los bajos aportes de las propias Universidades. Hubo sí una corriente ideológica, tan poderosa como la de los primeros tiempos, pero esta vez poseída de dinámica y de una disposición para actuar. Un verdadero selecto equipo integró las Comisiones Coordinadoras del Plan de Integración y la de Estudios Generales, todo lo cual vino a dar una dirección inteligente y bien coordinada. La labor del Secretario General, Dr. Carlos Tünnerman Bernheim, fue de incalculables proporciones y así ha sido reconocido unánimemente.

LA PLANIFICACION

No obstante la puesta en marcha inicial del Plan de Integración tuvo una falla que no fue posible detectar debido al entusiasmo que cubrió esos años; no fue sometido a una programación, ni a un orden de prioridades, ni se fijaron fechas para el cumplimiento de las diferentes etapas, ni se hicieron consideraciones financieras detalladas sobre cada uno de los programas; en fin, no se le dotó a la par, de un Plan de Desarrollo.

La idea de la planificación regional en materia de educación superior no es del todo nueva; ya se habló de un Plan de Prioridades por parte de la Comisión Coordinadora en 1963, pero no se le dio al mismo ni una extensión adecuada ni un rigor científico. Más bien se actuó en un sentido de

cumplimiento horizontal del Plan de Integración, realizando un poco de cada uno de los convenios, una partida simultánea de la meta. Así se logró avanzar un tanto más en unos sentidos, quedando algunos a medio camino, y otros, en el mero punto de partida. El cuadro puede dar mejor esta idea. La ventaja de unos programas sobre otros dependió de los recursos a mano, de la posibilidad de asistencia y de la disponibilidad de algunas Universidades para hacerse cargo de ellos. Deseo señalar en este último sentido una falla rotunda; la realización de ciertos programas estuvo condicionada a esta disponibilidad de determinadas Universidades miembros, lo que restringió el carácter regional de los mismos, no habiendo sido entendidos como pertenecientes al sistema (3).

Desde el año de 1965, el CSUCA está enfrentado con esta necesidad de la planificación y casi toda la actividad de los dos últimos años se ha encaminado a este campo, creándose los órganos necesarios, una comisión regional y una oficina en la propia Secretaría. Muchos de los programas han entrado en un compás de espera hasta que el Plan este concluido, lo que se espera para principios de 1968.

Aunque a simple vista la elaboración del Plan de Desarrollo pueda parecer una actitud simplemente formal, un reordenamiento categórico de la actividad regional, creo que su importancia rebasa estos límites y podría llegar hasta afirmar que una falla en el planteamiento de sus objetivos o en la ejecución de los mismos, significaría una grave distorsión de la futura imagen del CSUCA, o una vuelta sobre sí mismo. Quisiera explicar más claramente estos conceptos a través de algunas ideas:

El Plan debe contemplar metas de amplia visión y ambición. Si se llega a elaborar el Plan en base a objetivos conservadores —tomando en cuenta sólo el inmediato período anterior y tratarlo de revivir, por ejemplo— o lo que sería más peligroso, intentar de nuevo los programas desde su estado de realización actual, para prolongarlos o corregirlos, tal como se ha dicho antes, la existencia de la organización misma correría peligro (4). Debe recordarse que nunca segundas partes fueron buenas.

Si nos situamos en el año de 1948 en que se creó la Confederación y por primera vez se planteó la reforma, encontraríamos que entonces sonaría absurdo hablar de Universidad Centroamericana de Verano, o de reforma académica simplemente, cuando según el criterio medio de aquel tiempo, las metas tendrían que haber sido comprar pupitres y pizarrones.

El Plan de Desarrollo debe pretender ser una programación e instrumentación de los lineamientos básicos contenidos en el Plan de Integración Regional y llevar lo más lejos posible la realización de estos lineamientos (5)

(3) Como ejemplos cito la regionalización de ciertos centros, como el Departamento de Química de la Universidad de Costa Rica, a cuyo único y exclusivo cargo se ha dejado la preparación del profesorado que estará en capacidad de impartir el curso regional para el doctorado en Química pura. El sistema recibirá estos "servicios regionales" del Departamento. Pero cabe preguntarse ¿es en realidad un centro regional que pertenece al sistema? ¿Es el sistema responsable enteramente del centro? La respuesta simplemente es no.

(4) Al decir que la organización correría peligro, no me refiero a su desintegración, sino lo que es peor, a su anquilosamiento.

(5) En todo caso, será saludable también plantear la ampliación de los propios objetivos de este Plan, pero considerarlo siempre como una fuente permanente.

Lo que es fundamental, una guía ideológica, deberá estar latente en su contenido y acción, un liderazgo que haga posible su cristalización y que le imponga una dinámica, un espíritu.

Las Universidades deben asumir el concepto de que les corresponde ser partícipes estrechamente unidos en esta nueva empresa, elementos integrantes de este todo regional y a la vez, el todo como parte de cada una de ellas.

Este último punto me parece sumamente importante; si las Universidades llegan a considerar a la Confederación como la expresión común de todas juntas, y que cada una de ellas es la pieza de una comunidad cultural cuyos fines desbordan los límites meramente locales y aspiran a un solo estilo académico, a preservar y difundir la cultura de Centroamérica, a crear hombres centroamericanos y que cualquier erogación de recursos que hagan a esta empresa, no la consideren como “cuotas a organismos internacionales” sino como una inversión en un sistema que es propio, buena parte del camino estará recorrido.

Confederación, en todo el sentido que esta palabra implica. O su sinónimo, Universidad Centroamericana. Tómese en cuenta que la Universidad Centroamericana no precisará ser una institución con Rector, Decanos y edificios, sino una comunidad con sus mecanismos regionales perfectamente coordinados y afinados, comunidad altamente comprensiva de sus necesidades y dispuesta a dar todo de sí para conseguir sus propósitos.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA



Resumen de los Tratados de

Integración Económica Centroamericana



INTRODUCCION

En junio de 1951, con ocasión de celebrar en la ciudad de México su cuarto período de sesiones la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los representantes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica manifestaron "el interés de sus Gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés"

Este propósito se plasmó, en primer término, en la constitución del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los cinco Ministros de Economía, y en la formación de otros organismos subsidiarios.

Por otra parte, en lo que concierne al ámbito jurídico del Programa cabe apuntar que la Integración Económica Centroamericana se ha venido logrando mediante una serie de instrumentos legales y de resoluciones, —que aunque formalmente no pueden calificarse como convenios, han tenido en la práctica la fuerza de aquellos— sin que haya existido en su inicio, como en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de otros movimientos similares fuera del Continente, un plan fundamental que indicara de antemano las etapas a cubrir. El sistema adoptado ha sido para nosotros el más conveniente, porque al iniciarse la Integración Económica no se sabía a punto fijo hasta qué grado, en la práctica, aquélla era posible, por lo que se prefirió ir alcanzando realizaciones concretas en vez de formular, desde el principio, un plan rígido que más tarde podría ser de imposible o muy difícil realización.

En tal virtud, y mientras la Oficina de la CEPAL en México, en su carácter de Secretaria del Comité de Cooperación Económica efectuaba los estudios técnicos para formular un Programa Regional, que darían como re-

* Resumen preparado por SIECA.

sultado los tratados a nivel multilateral, los Gobiernos centroamericanos firmaron varios tratados bilaterales de libre comercio, formándose así en el área una red de zonas de libre intercambio, hasta llegarse a suscribir por los cinco Gobiernos, el 10 de junio de 1958, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericano, al que siguieron otros instrumentos fundamentales y protocolos que, en un número total de veintisiete, forman hasta la fecha el marco jurídico del Programa.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LOS TRATADOS DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

Como sería prolijo llevar a cabo un análisis separado de cada uno de los instrumentos, se ha preferido efectuarlo en función de las materias o campos principales que constituyen la Integración Económica Centroamericana, pero con referencia a los tratados respectivos.

A. LIBRE COMERCIO

El libre intercambio de productos naturales de los cinco países y de mercancías elaboradas en ellos —como se ha dicho— tuvo su inicio mediante la suscripción de tratados bilaterales, hasta culminar, en diciembre de 1960, con el Tratado General de Integración Económica.

1) Tratados Bilaterales

En 1951 se suscribieron tratados de libre comercio entre El Salvador y Nicaragua, y entre El Salvador y Guatemala, adicionado este último por dos Protocolos; en 1953 entre El Salvador y Costa Rica; en 1955 entre Guatemala y Costa Rica, ampliado por Protocolo posterior (1); en 1956 entre Guatemala y Honduras, y en 1957 entre El Salvador y Honduras (2).

En tal forma, antes de suscribirse el primer tratado de orden multilateral ya había un libre comercio en Centroamérica, que para El Salvador, comprendía a todos los demás países; para Guatemala, a todos menos Nicaragua; para Honduras a El Salvador y Guatemala; para Nicaragua solamente a El Salvador (3) y para Costa Rica a Guatemala y El Salvador. Este libre comercio, sin embargo, se limitaba a algunos productos comprendidos en listas anexas a los tratados. En otras palabras, el libre comercio era la excepción y no la regla en este tipo de convenios; no tomándose en ellos ninguna clase de medidas tendientes a la equiparación arancelaria ni a la liberalización gradual y progresiva del comercio.

2) Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana

Este instrumento fue suscrito en Tegucigalpa por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958 con duración de 10 años, prorrogables por periodos

(1) Este Tratado y su Protocolo fueron denunciados por Guatemala el 22 de junio de 1961, siendo efectiva dicha denuncia, a partir del 21 de diciembre de 1961.
(2) Entre Honduras y El Salvador habían existido tratados comerciales desde 1918.
(3) Honduras y Nicaragua suscribieron un Modus Vivendi en 1946.

iguales. En su Artículo 1º los Estados contratantes declaran su propósito de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios “tan pronto como las condiciones sean propicias” Como primer paso se comprometen a perfeccionar el Régimen de Libre Comercio (Zona de Libre Comercio) en un período de 10 años, y establecen el libre intercambio para los productos originarios de los Estados miembros, que están enumerados en una lista adicional al Tratado. Esta lista abarca 239 de los 1,512 rubros de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), lista sujeta a ampliarse mediante protocolos adicionales, a semejanza del procedimiento adoptado en los tratados bilaterales. También se conviene en llegar a establecer, para otros productos no comprendidos en ella, regímenes transitorios de rebajas arancelarias progresivas.

3) Tratado de Asociación Económica

Se firmó este Tratado el 4 de febrero de 1960 por Guatemala, El Salvador y Honduras —por lo que es conocido por Tratado Tripartito—, para un plazo inicial de 20 años, acordándose que, vencido este término su duración sería indefinida. Constituye este instrumento un paso de gran trascendencia respecto a la liberalización del intercambio.

En primer lugar, garantiza no sólo la libre circulación de bienes y de capitales entre los territorios de los tres Estados, sino también el tránsito de personales nacionales de los países signatarios. Además, reduce a 5 años el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y rompe con el sistema tradicional de liberalizar el intercambio —establecido en los tratados bilaterales y Multilateral—, al crear un mecanismo automático para incorporar año con año al Régimen de Libre Comercio los productos sujetos a restricciones, adoptando como regla general, que todos los productos y artículos manufacturados originarios de los tres Estados gozan de libre comercio inmediato, y sólo por excepción no disfrutan de este tratamiento los comprendidos en la lista que, como anexo del Tratado, forma parte del mismo. Dichos artículos quedaron sujetos a rebajas arancelarias progresivas y cuotas y controles de importación y exportación, restricciones por desaparecer totalmente en el plazo máximo prefijado. Los productos sujetos a este régimen de excepción temporal de libre comercio inmediato constituyen, como el 10% del total de los originarios de los tres Estados.

Cabe destacar que este instrumento contiene un capítulo especial —el III— sobre la Unión Aduanera que los Estados se proponen constituir.

4) Tratado General de Integración Económica Centroamericana

El 13 de diciembre del mismo año de 1960, Nicaragua y los Estados contratantes del Tratado Tripartito suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al cual se adhirió Costa Rica en julio de 1962.

Las bases de este instrumento son las mismas del Tratado Tripartito en cuanto a la modalidad y plazo adoptados para perfeccionar el libre comercio, habiendo incorporado al libre intercambio todos los productos naturales y

mercancías originarias de los Estados Contratantes, con excepción de 248 sub-partidas, que constituían el 19.4% de las 1.276 comprendidas en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), que las sometía a regímenes especiales transitorios —preferencias arancelarias progresivas, cuotas de importación, controles de importación y de exportación y libre comercio condicionado a la equiparación previa de los gravámenes a la importación. La gran mayoría de tales sub-partidas quedaron liberalizadas el 4 de junio de 1966, hallándose todavía pendientes de incorporarse al libre comercio 82 sub-partidas o, lo que es lo mismo, el 6.4% de la NAUCA.

Con el fin de evitar erróneas interpretaciones, se advierte que para el cómputo de las sub-partidas que aparecen citadas, han sido tomadas en cuenta solamente aquellas que gozan de libre comercio en los cinco países, a pesar de que existe, desde el inicio de la vigencia del Tratado General, un buen número de ellas gozando de ese tratamiento entre dos o más Estados.

Lo anterior se ha traducido, en el campo de los hechos, en que el comercio entre los países centroamericanos se ha más que cuadruplicado desde 1960 a 1966, pues las importaciones (que teóricamente son iguales a las exportaciones de la región hacia la misma zona) subieron de 32.7 millones a 176.3 millones de Pesos Centroamericanos (4), aproximadamente.

El objetivo del Tratado, en esta materia, es establecer entre los Estados Signatarios un Mercado Común a perfeccionarse en el plazo máximo citado, comprometiéndose, además, los países, a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios.

La duración del Tratado es de 20 años, prorrogables indefinidamente.

B. EQUIPARACION ARANCELARIA

La Equiparación Arancelaria, como factor importante en la creación de condiciones favorables para la liberalización del comercio y como elemento imprescindible para constituir el Mercado Común y la Unión Aduanera, quedó consignada como propósito de los Gobiernos en el Artículo IV del Tratado Multilateral, Artículo XVII del Tratado de Asociación Económica y, finalmente, en el Artículo II del Tratado General. Sobre esta materia se han suscrito los instrumentos siguientes:

1) Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación

Este Convenio, firmado el 1º de septiembre de 1959, con una duración inicial de 20 años prorrogables por períodos de diez años, establece el compromiso de los Estados contratantes de adoptar una política arancelaria común y constituir un Arancel Uniforme Centroamericano de Importación, acorde con las necesidades de la Integración y del desarrollo económico de Centroamérica. Al efecto, las Partes convinieron en equiparar estos gravámenes dentro de un plazo máximo de cinco años y en mantener, como base del Arancel, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

(4) El Peso Centroamericano es una unidad de cuenta equivalente al dólar de los Estados Unidos de América.

El Convenio establece dos procedimientos de equiparación, mediante dos listas de artículos: la más amplia, que incluye productos cuyos aforos son objeto de equiparación inmediata; y la otra, que comprende mercaderías sujetas a equiparación arancelaria gradual.

Respecto a estas últimas, se determinan los gravámenes uniformes por alcanzar en el período máximo de cinco años, los aforos iniciales de que parte cada Estado y la forma en que cada país, año con año, modificará sus aforos hasta llegar al nivel común. Sin embargo, puede un país alcanzar el nivel uniforme en un plazo menor que el establecido previamente.

El criterio seguido para formular el Arancel Uniforme es el de convertirlo en un instrumento de desarrollo económico. Con tal propósito se han acordado niveles arancelarios bajos para los bienes de capital; gravámenes moderados para las materias primas que no se producen en Centroamérica; gravámenes racionalmente proteccionistas para los artículos terminados producidos en Centroamérica; y como medida de protección a la balanza de pagos y con base en el principio de hacer recaer la mayor carga tributaria en las clases sociales de más elevados ingresos, fuertes gravámenes para los artículos de menor necesidad o de uso suntuario.

2) Protocolos al Convenio

Hasta la fecha, los cinco Gobiernos han suscrito seis protocolos al Convenio de Equiparación: el de Managua, el 13 de diciembre de 1960; el de San José, el 31 de julio de 1962; el de San Salvador, el 29 de enero de 1963; el de Guatemala, el 1º de agosto de 1964; el Segundo Protocolo de San Salvador, el 5 de noviembre de 1965 y el Segundo Protocolo de Managua, el 16 de noviembre de 1967. Asimismo, el 7 de febrero de 1965 se firmó en San Salvador el Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y de otras Fibras Artificiales o Sintéticas, con el fin de resolver los problemas que se presentaban para la determinación de un aforo uniforme a la internación de tales productos.

Con la suscripción, el 16 de noviembre de 1967, del Segundo Protocolo de Managua al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, se han acordado tarifas uniformes para 1,514 rubros, al nivel de incisos, sobre 1,551 que integran el Arancel Uniforme Centroamericano, lo que representa el 97.6% del total. A la fecha de este documento, únicamente se encuentran pendientes de equiparación de aforos, 37 rubros, que están constituidos principalmente por artículos tales como automóviles para pasajeros, derivados del petróleo, trigo y harina de trigo y transacciones especiales: oro, plata en moneda y billetes de banco.

Cabe agregar que la SIECA desde hace algún tiempo viene buscando fórmulas que permitan resolver uno de los problemas más importantes que afectan al Mercado Común Centroamericano, cual es la rigidez de la tarifa común aplicable a las importaciones provenientes de terceros países.

La mencionada rigidez se origina en el procedimiento que hasta ahora se sigue para modificar los gravámenes equiparados, que exige la suscripción,

ratificación y depósito de un protocolo. Este sistema ha probado ser poco eficaz para atender las necesidades de la región, ya que con relativa frecuencia los nuevos niveles arancelarios cobran vigencia con retraso y más de alguna vez han resultado inútiles para los fines que se tuvieron en cuenta al renegociarlos. Por tales razones, la Secretaría Permanente, con ocasión de celebrarse la Octava Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano —Managua 9 de noviembre de 1967— sometió a la consideración de este organismo el documento intitulado “La Inflexibilidad del Arancel y la Integración Económica” (SIECA/CEC-VIII-O/D T 4), en el cual estudia la factibilidad jurídica de un mecanismo que permita a los órganos creados por el Tratado General fijar el monto de los gravámenes dentro de un máximo y un mínimo establecido por los Congresos a través de un convenio multilateral; mecanismo que fue aprobado por el Consejo arriba mencionado, con la diferencia de que la correspondiente facultad debe serle conferida a los Poderes Ejecutivos, para que la ejerciten luego de haber habido acuerdo sobre los nuevos niveles en el seno de los Consejos Ejecutivo y Económico. Se espera que este nuevo procedimiento cobrará vida en el curso del año 1968.

En este mismo año, además, los órganos del Tratado General conocerán el Proyecto de Legislación Arancelaria Uniforme que está siendo preparada por la Secretaría Permanente.

C. SUBSIDIOS A LA EXPORTACION Y COMERCIO DESLEAL

Los tratados incluyen también disposiciones tendientes a evitar prácticas de comercio desleal, subsidios a la exportación y otras medidas que podrían afectar desfavorable o discriminatoriamente a cualquiera de las partes.

Se ha establecido una diferenciación de los campos en que son aplicables las disposiciones sobre subsidios y competencia desleal:

- 1) En las relaciones de los países centroamericanos entre sí; y
- 2) En las relaciones de los países centroamericanos con terceros países.

1) Subsidios a la exportación y comercio desleal entre los países centroamericanos

Sobre este aspecto existen disposiciones en el Capítulo III del Tratado General, en el Capítulo IV del Multilateral y en el Art. XVI del de Asociación Económica.

Se prohíbe a los gobiernos el otorgamiento de franquicias aduaneras a las importaciones que procedan de fuera de Centroamérica, cuando haya producción adecuada en los Estados Contratantes.

Se prohíbe también la concesión, directa o indirecta, de subsidios a la exportación de mercancías destinadas a los otros Estados, y el mantenimiento de sistemas cuyo resultado sea la exportación a otro Estado contratante de mercancías a un precio de venta inferior al del mercado nacional.

Se faculta al Consejo Ejecutivo para conocer las denuncias que se presenten en los casos de importaciones de productos elaborados en un Estado

contratante con materias primas adquiridas en condiciones de monopolio a precios artificialmente bajos, cuando dichas importaciones amenazaron la producción existente en otro Estado signatario.

Finalmente se prohíben las prácticas de “dumping centroamericano”, las cuales deberán ser evitadas por los Estados haciendo uso de los medios legales a su alcance.

Encomienda además, al Consejo Ejecutivo la calificación de cada caso indicando el procedimiento a seguir.

Establece, finalmente las sanciones y medidas que serán aplicadas al comprobarse la existencia de las prácticas mencionadas.

En lo referente a las prácticas de comercio desleal en el campo monetario, se encomienda a los Bancos Centrales la adopción de medidas que tiendan a evitarlas.

Para las situaciones de dificultades graves de balanza de pagos, se encarga al Consejo Ejecutivo su acción inmediata, en colaboración con los Bancos Centrales.

El Tratado General prevé, además, la posibilidad de que uno de los Estados signatarios estableciere restricciones cuantitativas sobre las transferencias monetarias internacionales, en cuyo caso cuidará de que las mismas no afecten en forma discriminatoria a los otros Estados.

2) El Comercio Desleal en las relaciones de Centroamérica con terceros países

Disposiciones sobre esta materia están contenidas en el Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, Costa Rica, el 31 de julio de 1962.

Este Protocolo encarga a los gobiernos la adopción de todas las medidas que sean necesarias respecto de mercancías procedentes de fuera de la región, para contrarrestar prácticas de comercio que causen o amenacen causar perjuicio a la producción centroamericana.

D. SISTEMA ADUANERO UNIFORME

De acuerdo con el Artículo XXIX del Tratado General los Estados contratantes se obligaron a suscribir este instrumento “para los efectos de reglamentación aduanera relacionados con el libre comercio, el tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Centroamericano Uniforme a la Importación” .

El 13 de diciembre de 1963 los cinco gobiernos firmaron el Código Aduanero Uniforme Centroamericano en el que, tal como para la tarifa de aforos común hubo que uniformarse primero la Nomenclatura Arancelaria, también en este instrumento —en sus artículos iniciales— se presentan los alcances de la terminología aduanera a la luz del Mercado Común; y con el

mismo criterio se definen las operaciones y trámites usuales, y se determinan los documentos a exigir en cada caso y el contenido de ellos.

Acorde con este punto de vista el Código establece el "servicio aduanero centroamericano", que en cada país está constituido por la Dirección General de Aduanas y las oficinas aduaneras o aduanas. Establece además, a nivel nacional, un Comité Arancelario compuesto por cinco miembros, entre los cuales figuran representantes del Ministerio de Hacienda, del ramo de Economía vinculado con el Programa de Integración Económica Centroamericana y de la Dirección General de Aduanas. El Comité tendrá a su cargo resolver en última instancia administrativa las reclamaciones sobre la correcta clasificación arancelaria de las mercancías objeto de comercio internacional. Sus resoluciones las comunicará, a través de la SIECA, al Consejo Ejecutivo. En tal forma, por medio del Comité Arancelario, cada país garantizará mejor la aplicación del Arancel Uniforme; y la Integración Económica, a través del Consejo Ejecutivo, tendrá la oportunidad de ir regulando una política regional en materia de aforos.

En diversos Títulos trata el Código sobre las operaciones aduaneras, recepción de vehículos, descarga, recepción y depósito de mercancías, destinación y retiro de las mismas, exportación y reexportación, prenda aduanera, almacenes generales de depósito, agentes aduaneros, mercancías procedentes de zozobra y naufragios, y abandonadas, infracciones aduaneras y sus sanciones, responsabilidades de la Aduana, y reclamaciones aduaneras y sus recursos.

A la fecha, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano se encuentra en vigencia en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

El Reglamento a dicho Código fue aprobado por el Consejo Ejecutivo y adoptado por el Consejo Económico. Sus disposiciones tienden a facilitar la aplicación de aquél.

Asimismo, se ha elaborado un Anteproyecto de Protocolo sobre Zonas Francas y Puertos Libres, el cual está siendo considerado por el Consejo Ejecutivo y se espera que en breve habrá de firmarse por los Gobiernos del área. Además, dentro de poco tiempo estará preparado y listo para ser examinado por los órganos competentes el Anteproyecto de Código Portuario Centroamericano.

E. REGIMEN DE INDUSTRIAS CENTROAMERICANAS DE INTEGRACION

Desde los inicios del Programa, el Comité de Cooperación Económica dio lugar preferente al desarrollo industrial. Constancia de ello es el Capítulo VIII del Tratado Multilateral, en el que se consigna que "los Estados signatarios, para promover un desarrollo industrial congruente con los propósitos de este Tratado, adoptarán de común acuerdo medidas para estimular el establecimiento o ampliación de industrias regionales, con vistas al mercado centroamericano de conjunto y que sean de particular interés para la integración económica centroamericana"

1) Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración

Este instrumento se suscribió por los cinco Estados en la misma fecha —10 de junio de 1958— que el Tratado Multilateral; pero cobró vida hasta que entró en vigor el Tratado General, ya que éste adoptó en su Artículo XVII todas las disposiciones del referido Convenio, el cual no había podido entrar en vigor porque para ello era indispensable el depósito de los cinco instrumentos de ratificación, y faltaban aún dos depósitos al suscribirse el mencionado Tratado General.

El Convenio tiene por objeto estimular el desarrollo de industrias cuyas plantas, aún trabajando en su capacidad mínima, requieran el acceso al mercado centroamericano en su conjunto para operar en condiciones económicas y competitivas.

Corresponde al Consejo Ejecutivo del Tratado General, que asumió —entre otras— las funciones de la Comisión Centroamericana de Integración Industrial, creada por el Convenio, resolver, previo dictamen del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), las solicitudes y proyectos presentados al efecto y, en su caso, elevar a los gobiernos las recomendaciones para celebrar protocolos que acojan dentro del Régimen a las plantas industriales en cuestión. En los protocolos se estipulará el país en donde inicialmente deba ubicarse la planta, su capacidad mínima de producción, las normas de calidad de sus productos, garantías de abastecimiento del mercado centroamericano y de precios, participación de inversionistas centroamericanos en el capital de la empresa, las condiciones en que deban admitirse posteriormente otras plantas acogidas al Régimen y demás requisitos congruentes con el desarrollo industrial integrado del área.

Los productos de una planta de integración gozan de libre comercio en toda Centroamérica, y los de las plantas comprendidas en la misma rama industrial pero no acogidas al Régimen, se gravan con el aforo uniforme, aunque tienen derecho a rebajas anuales sucesivas de un 50%, a partir de la fecha que se estipule en el correspondiente protocolo (5).

Los Estados se comprometen, además, a equiparar los derechos y gravámenes aplicables a la importación de mercancías finales o sucedáneas de los artículos producidos por las plantas de integración, así como a la importación de materias primas y envases necesarios para su producción y distribución. También se obligan a no otorgar a aquellas mercancías franquicias o rebajas aduaneras y dar preferencia en sus importaciones oficiales a los artículos elaborados por las plantas de integración.

El Convenio prescribe que no se adjudicará una segunda planta a un

(5) El Consejo Ejecutivo en su Segunda Reunión celebrada en diciembre de 1962, armonizando las disposiciones del Tratado General con las del Convenio, acordó que no podrán otorgarse los beneficios del Régimen a una planta, cuando otra de la misma rama industrial este produciendo artículos que gocen de libre comercio al amparo del Tratado General, principio que fue incorporado al primer protocolo suscrito por los cinco Estados.

mismo país mientras a cada uno de los Estados miembros no se le hubiere asignado una de ellas (6).

En la Segunda Reunión del Consejo Ejecutivo se conocieron los primeros proyectos de industrias de integración y sus dictámenes, con miras a suscribir los correspondientes protocolos adicionales y se fijaron los criterios con base en los cuales ha de aplicarse al Convenio tantas veces mencionado.

Dichos criterios son los siguientes:

- a) Que por razones técnicas y económicas, la planta o plantas, aún en su tamaño económico mínimo, requieren tener acceso al Mercado Común Centroamericano para poder operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas;
- b) Que se trate de una planta o plantas pertenecientes a una rama industrial nueva en la región o que, estando ya establecida, la planta o plantas existentes necesiten, aún en su tamaño económico mínimo, el acceso al mercado centroamericano para poder hacer uso de su capacidad;
- c) Que sean capaces de cubrir la demanda centroamericana, sobre una base competitiva en calidad y precios, vis-a-vis productos similares o idénticos importados hasta la fecha en la región;
- d) Que contribuyan en forma manifiesta al desarrollo industrial de la región, entre otras maneras:
 - 1) derivando de su establecimiento nuevas posibilidades de inversión en el campo industrial, por ser productoras de bienes de capital, productos intermedios o materias primas; y/o
 - 2) generando un ahorro sustancial de medios internacionales de pago; y/o
 - 3) que su establecimiento coopere de modo apreciable a la capacitación técnica de la fuerza de trabajo centroamericana.
- e) Que la planta o plantas signifiquen una inversión de tal magnitud que se haga aparente la necesidad de la participación de capital del resto de los países miembros del Mercado Común;
- f) Que dicha planta o plantas fortalezcan el Mercado Común mediante una adición en términos absolutos al intercambio intra-regional;
- g) Que la planta o plantas, mediante un uso racional de recursos, empleo, calidad y precio de sus productos, coadyuven a la elevación de los niveles materiales de existencia de la población centroamericana;
- h) Que la localización, sin ser necesariamente la óptima, permita a la planta o plantas, el logro de economías internas y externas que aseguren su factibilidad técnica y económica;
- i) Que el establecimiento de dicha planta o plantas no cause deseconomías

(6) El Consejo Económico durante su Sexta Reunión interpretó esta disposición en el sentido de que "no podrá asignarse una segunda planta, dentro de una misma industria de integración, a un mismo país, mientras no se haya asignado una planta a cada uno de los demás países miembros, dentro de esa industria". En consecuencia podrán asignarse plantas de diferentes industrias de integración a un mismo país, sin que sea necesario que cada uno de los otros Estados cuente previamente con una planta de integración. En tal forma los beneficios del Convenio no se suspenderán por el hecho de que uno o más países no haya solicitado a su favor que se declare como de integración cualquier industria.

a las industrias llamadas a usar de sus productos, en concepto de materias primas o productos semielaborados, en forma que ponga a dichas industrias en condiciones desventajosas de competencia.

2) **Protocolos al Convenio**

El 29 de enero de 1963, los cinco gobiernos suscribieron el primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, por medio del cual declararon como de integración las industrias de sosa cáustica e insecticidas clorados, y las de llantas y neumáticos; acogiendo dentro del Régimen a las plantas productoras de sosa cáustica e insecticida canfeno clorado que se halla establecida en la República de Nicaragua y a la empresa GINSA, productora de llantas y neumáticos, que tiene su sede en Guatemala.

La capacidad inicial mínima de las plantas fue fijada en 4,700 toneladas métricas de sosa cáustica y en 2.700 toneladas métricas de insecticida canfeno florado, y en 145,000 llantas y 116,000 neumáticos, al año.

En el protocolo se establece el procedimiento para la aplicación de los gravámenes uniformes acordados a las importaciones de artículos similares a los producidos por las plantas de integración. A cargo del ICAITI se encuentra la formulación de las normas de calidad aplicables a los productos de aquellas plantas, las que entran en vigor una vez que son aprobados por el Consejo Ejecutivo del Tratado General.

El intercambio de los productos de las otras plantas centroamericanas no acogidas al Régimen se sujetará a rebajas sucesivas del 10% anual, calculadas sobre el gravamen uniforme, a partir de la fecha de vigencia del protocolo en el caso de las llantas y neumáticos; y en el de sosa cáustica e insecticida canfeno clorado a contar de tres años y medio de dicha vigencia, plazo que se ha fijado para que la planta correspondiente inicie su producción a escala regional.

La empresa propietaria de la planta de integración establecida en Nicaragua inició su producción en el curso del mes de octubre de 1967, contando con un capital social equivalente a cuatro millones y medio de dólares, cuyo 40% fue ofrecido a inversionistas centroamericanos.

La sociedad propietaria de la planta de integración de llantas y neumáticos de Guatemala, cuenta con un capital de dos y medio millones de dólares, con una participación mayoritaria de origen centroamericano, y ha efectuado inversiones en la instalación de la planta por un valor aproximado de cinco millones.

Ambas plantas de integración gozarán, por un término de diez años, de exención de gravámenes a la importación sobre materias primas y productos intermedios utilizados por ellas, quedando asimismo exentas de los impuestos que gravan la producción o el consumo de aquellas materias y productos.

El protocolo contiene disposiciones para proteger debidamente a las plantas referidas contra importaciones realizadas a un precio inferior a su

valor normal y demás prácticas de comercio desleal. Por otra parte, les prohíbe a las empresas propietarias de dichas plantas constituirse en distribuidoras de los productos amparados por el protocolo o venderlos a través de distribuidores exclusivos. Establece, además, los medios adecuados para garantizar el abastecimiento del mercado centroamericano a precios razonables y competitivos, sin que en ningún caso puedan exceder de 120 dólares por tonelada métrica para la sosa cáustica y de 615 dólares por tonelada métrica de confeno clorado técnico ciento por ciento. Respecto a los precios de llantas y neumáticos no podrán exceder, para el consumidor final, del precio de lista más bajo vigente el 10 de diciembre de 1962 en cualesquiera de los países del área.

Corresponde al Consejo Ejecutivo, a través de la SIECA, vigilar el cumplimiento de las disposiciones del protocolo y decidir, por mayoría de votos, la incorporación al Régimen de otras plantas que llegaren a requerirse para satisfacer la demanda del Mercado Centroamericano.

En la VIII Reunión del Consejo Ejecutivo, que tuvo lugar en marzo de 1964, se consideró la solicitud del gobierno de Costa Rica para incorporar al Régimen otra planta productora de llantas y neumáticos a establecerse en dicho país. En enero de 1967 se presentó una nueva solicitud tendiente a obtener los beneficios del Régimen para una segunda planta, a establecerse en cualquier país de Centroamérica.

En la V Reunión Ordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, durante el mes de noviembre de 1965, se firmó un nuevo Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias, para acoger dentro del mismo a una planta productora de vidrio plano, que está por establecerse en Honduras.

A la fecha se encuentran en trámite tres solicitudes para incorporar al Régimen, otras tantas plantas productoras de pulpa y papel, las que se instalarán en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En igual estado se hallan dos peticiones formuladas por Guatemala y El Salvador, con el mismo fin, respecto a igual número de plantas productoras de filamentos de nylon. Honduras y Costa Rica han solicitado, asimismo, los beneficios del Régimen para plantas siderúrgicas que están por establecerse en los territorios.

3) Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas

En el primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración se establece, además, un Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, a fin de estimular el establecimiento de industrias nuevas, que sean de particular interés para Centroamérica.

La característica fundamental de este Sistema es que determina un gravamen arancelario a las importaciones procedentes de fuera del área lo suficientemente proteccionista para estimular la instalación de determinadas actividades industriales, en los casos en que las empresas no quieran o no puedan acogerse al tratamiento establecido en el Convenio sobre el Régimen de

Industrias de Integración. El aforo proteccionista se aplica a industrias que requieran más de un mercado para operar, ya que la vigencia de tales impuestos está condicionada a que la planta o plantas que se instalen aseguren una capacidad productiva para cubrir el 50%, por lo menos, de la demanda regional. El Consejo Ejecutivo mantiene estrecha vigilancia sobre los precios de los artículos amparados por el Sistema y, caso de comprobarse especulaciones indebidas, previo dictamen de la SIECA y del ICAITI, aquel organismo puede autorizar cuotas de importación, pagando los correspondientes productos gravámenes no proteccionistas.

La inclusión de artículos dentro de este Sistema Especial se hace a solicitud del país interesado, quien acompaña el proyecto en cuestión, el que se evalúa conforme ciertos criterios, especialmente en lo relacionado a su factibilidad técnica, capacidad productiva a instalar, tarifa arancelaria solicitada y sus efectos en el consumidor, etc. Caso de aprobarse el proyecto, el Consejo Ejecutivo recomienda a los Gobiernos la suscripción de un protocolo que otorgue los beneficios del Sistema Especial a los artículos comprendidos en la solicitud.

Las actividades industriales amparadas a este Sistema no pueden acogerse a los beneficios del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, ni viceversa, y la existencia de una planta amparada por el Sistema Especial no imposibilita el establecimiento de otras plantas con iguales prerrogativas que la primera.

El Artículo 31 del mencionado primer Protocolo contiene una lista de actividades amparadas por el Sistema Especial, consignando los aforos uniformes de las mismas. Ellas son: vidrio en láminas (comúnmente usado para ventanas), no elaborado, con o sin color (7); envases de cualquier capacidad para cerveza, aguas gaseosas, vinos y licores (incluso para refrescos); machetes; bombillas para alumbrado, de toda clase y voltaje (excepto tubos de incandescencia y focos sellados para vehículos). Dicha lista fue ampliada al suscribirse el segundo Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con las siguientes actividades: ácido sulfúrico; papel absorbente no cortado en rollos grandes o bobinas para uso sanitario; papel higiénico, en hojas o en rollos; hojas y fojas delgadas de aluminio, con o sin forro de papel, con impresos o sin ellos (papel de aluminio) y cilindros metálicos para gases comprimidos y recipientes análogos que resistan presión, sin soldadura o con fondos soldados. El 26 de noviembre de 1967 por medio del Segundo Protocolo de Managua, se adicionaron, además, a la mencionada lista el cloruro de polivinilo, ciertas herramientas agrícolas, joyas y orfebrería de plata y tubos fluorescentes.

El Sistema Especial entró en vigencia el 6 de febrero de 1965

F. INCENTIVOS FISCALES AL DESARROLLO INDUSTRIAL

El Comité de Cooperación Económica, en consideración a la necesidad de unificar los incentivos fiscales al desarrollo industrial y crear en todos los

(7) Esta actividad fue separada del Sistema Especial en virtud del Segundo Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias.

países condiciones favorables y similares a dicho desarrollo, propició la formulación de un proyecto de ley uniforme sobre la materia por medio de la Resolución N° 85 (CCE), aprobada durante su Sexta Reunión Ordinaria, celebrada en San José, Costa Rica, en 1959

El Tratado General en su Artículo XIX incluye disposiciones por las cuales los países deberán establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, especialmente en lo que se refiere al monto y tipo de las exenciones, los plazos de las mismas, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación.

1) Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial

El 31 de julio de 1962 se suscribió el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, con respecto al que, debido a su propia naturaleza, se consignó que para entrar en vigor los cinco Estados Contratantes deben depositar los respectivos instrumentos de ratificación. Hasta la fecha cuatro países han hecho tal depósito, faltando solamente Honduras.

El Convenio se refiere únicamente a las industrias manufactureras, facultando a los Estados para que emitan disposiciones nacionales que regulen las demás actividades productivas.

Tiene el Convenio dos objetivos fundamentales: dotar a Centroamérica de un instrumento efectivo de promoción del desarrollo industrial y evitar disparidades entre los países del área respecto al otorgamiento de beneficios fiscales a las industrias.

El Convenio tiene carácter selectivo, concediendo los mayores beneficios a las industrias productoras de bienes de capital y de materias primas, así como las que promuevan una mayor utilización de materias primas, productos semi-elaborados o envases de origen centroamericano o empleen en alta proporción mano de obra directa. Dentro de cada categoría se da especial tratamiento, con mayores beneficios, a la instalación de plantas para industrias nuevas.

Los beneficios fiscales concedidos consisten, de acuerdo con la clasificación de la empresa, en la exención total o parcial de gravámenes a la importación sobre maquinaria y equipo, materias primas, productos semi-elaborados, envases y combustibles (excepto gasolina); exención total de impuestos sobre la renta, los activos y el patrimonio. Los períodos de concesión de los beneficios dependen de la importancia económica que se atribuya a la empresa.

El Convenio prevé que la clasificación de las empresas en las categorías de "nueva" "existencia" se hará, en una primera etapa, sobre bases puramente nacionales, para lo cual toma en cuenta el desarrollo industrial de cada país en particular. Esto quiere decir que cuando en cualquier país centroamericano se instale una planta en una industria no existente en el mismo, dicha industria se clasificará como nueva, recibiendo los mayores beneficios, aún cuando la referida industria ya exista en otro país de Centroamérica. Este sistema permite que los países generalmente señalados como de menor desarrollo puedan atraer inversiones a través del otorgamiento de mayores incentivos,

con lo que se da plena validez al principio del desarrollo equilibrado que se ha procurado conservar a lo largo del proceso de integración económica.

La aplicación del Convenio en lo referente a calificación y clasificación de las industrias, se hará sobre base enteramente regional a más tardar siete años después de la vigencia del mismo.

Al entrar en vigor el Convenio los gobiernos quedarán obligados a aplicarlo en forma coordinada, tomando medidas encaminadas a evitar que el otorgamiento de franquicias y exenciones fiscales produzcan situaciones de disparidad competitiva que obstaculicen o distorsionen el intercambio comercial centroamericano (8).

Especial atención se dedica a la coordinación del Convenio a nivel regional, encargándose, conforme al Artículo XIX del Tratado General, al Consejo Ejecutivo a través de la SIECA.

Atendiendo al principio del desarrollo equilibrado, y tomando en cuenta que los países están en condiciones disímiles en cuanto a las facilidades para la nueva inversión industrial, se dispone, con carácter transitorio, que las Repúblicas de Honduras y Nicaragua podrían conceder durante dos años y un año, respectivamente, exención de impuestos sobre la renta o las utilidades, los activos y patrimonio, adicionalmente a los que le correspondan a las empresas que, conforme al Convenio, sean clasificadas como industrias nuevas que produzcan materias primas industriales, bienes de capital, artículos de consumo, envases o productos semi-elaborados y otras semejantes. Esta situación se amplió aún más por medio del Protocolo al referido Convenio, ya que a través de éste se concede a Honduras un trato preferencial debido a su menor desarrollo relativo.

El Reglamento de dicho Convenio fue preparado por la Secretaría y discutido por el Consejo Ejecutivo. Sin embargo, ni una ni otro instrumento ha entrado en vigor.

2) Protocolos

- a) **Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras:** Este instrumento se firmó en Managua el 23 de septiembre de 1966 y por medio del mismo, como ya se dijo, se permite a Honduras que pueda conceder mayores beneficios fiscales que los contemplados en el Convenio a las industrias que se establezcan en su territorio. Hasta la fecha, solamente Nicaragua ha depositado el correspondiente instrumento de ratificación.
- b) **Anteproyecto sobre Actividades de Ensamble:** En el Artículo Transitorio Séptimo del Convenio, los Estados se obligan a suscribir un Protocolo adicional, dentro de un año a partir de la entrada en vigor del instrumento, en el que se establezca el Régimen de Incentivos Fiscales a las actividades de ensamble. A pesar de que el Convenio toda-

(8) El Comité de Cooperación Económica durante su III Reunión Extraordinaria recomendó a los gobiernos que, en la aplicación de sus leyes nacionales y mientras no esto en vigor el Convenio, procuren ajustarse a él, especialmente en cuanto al monto y plazo de los beneficios otorgados.

via no se encuentra en vigor, la Secretaria de la CEPAL y la SIECA se han anticipado formulando las bases que comprendería el protocolo referido, las cuales ya fueron consideradas por el Consejo Ejecutivo, habiéndose elaborado el anteproyecto correspondiente.

- c) **Anteproyecto sobre Incentivos para Producción de Artículos Farmacéuticos:** Habida cuenta de la importancia económica y social que revisten las industrias productoras de artículos farmacéuticos y medicinales, y con miras a lograr el abastecimiento del Mercado Común Centroamericano en condiciones razonables de calidad y precios, el Convenio incluye también el compromiso de los Estados miembros de llegar a suscribir un protocolo que estipule el Régimen de Incentivos Fiscales que se aplicarán a las empresas que se dediquen a esta actividad. El ICAITI ya finalizó los estudios técnicos necesarios al respecto, los cuales servirán —entre otros— de elementos de juicio para formular el anteproyecto del protocolo mencionado.

G. TRANSITO, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

1) Tránsito y Transporte

El Tratado Multilateral, así como el de Asociación Económica y el Tratado General, garantiza la plena libertad de tránsito, a través de las rutas legalmente habilitadas, por el territorio de cada una de las partes, para las mercancías.

Las mercancías en tránsito están exentas de toda clase de derechos, impuestos o contribuciones, quedando sujetas únicamente al pago de las tasas normales por la prestación de servicios, las que no deben exceder de su costo real y que de otra manera se convertirían en impuestos.

Tres instrumentos, que se encuentran vigentes, se han suscrito hasta la fecha dentro de esta materia:

- a) **Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera**, suscrito el 8 de noviembre de 1956, el cual tiene por objeto incrementar el intercambio de personas y mercaderías a través de sus respectivos territorios. Los Estados Contratantes se obligan a admitir, con franquicia temporal y sin ninguna garantía financiera de pago de los derechos y gravámenes de importación, a los vehículos automotores matriculados en cualesquiera de los otros Estados miembros, siempre que sean introducidos por personas que residan en ellos. Dicha franquicia temporal es por el término de 30 días, pero las autoridades nacionales puedan prorrogarla. La duración del acuerdo es indefinida.
- b) **Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera**, suscrito el 10 de junio de 1958, contiene disposiciones uniformes para la seguridad de peatones, vehículos automotores, de tracción animal, o de animales en las carreteras de los Estados miembros y a través de sus fronteras. También este Acuerdo es de plazo indefinido.

- c) **Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes.** Con el objeto de acrecentar la seguridad del tránsito por las carreteras centroamericanas, el mismo 10 de junio de 1958 los cinco Estados suscribieron este Acuerdo, mediante el cual adoptan el "Manual de Señales Viales" anexo al Tratado, que contiene diseños gráficos de uso común, indicativos de peligros, derechos de vía, pasos prohibidos o restringidos, desviaciones del tráfico y otras señales análogas. La duración de este instrumento es también indefinida.

2) Comunicaciones

- a) **Carreteras.** El Tratado Multilateral, en su Capítulo V, Artículo 14, establece que los Estados signatarios procurarán construir y mantener vías de comunicación para facilitar o incrementar el tráfico entre sus territorios.

Tal disposición tiene su antecedente en la Resolución 45 del Comité de Cooperación Económica, por la que se recomendó a los países la construcción de una red de carreteras de interés regional. Efectivamente, antes de iniciarse el movimiento de Integración Económica, la política de carreteras por parte de los Estados centroamericanos estaba orientada principalmente a solucionar los problemas nacionales de cada país, dejando marginada la intercomunicación con los países vecinos. El establecimiento del Mercado Común que esta materia se enfocara de manera distinta. Por encargo del Comité de Cooperación Económica, la Secretaría de la CEPAL y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas elaboraron estudios técnicos y de ejecución de carreteras con miras a construir una red regional acorde con los objetivos del Mercado Común, y en 1958 se creó el Subcomité Centroamericano de Transportes, a cuyo cargo corre la consideración de los problemas fundamentales sobre esta materia.

Con base en los estudios elaborados, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la SIECA formularon, en enero de 1963, un Programa Regional de Carreteras, dentro de la concepción del Plan Vial Centroamericano, Programa que abarca doce proyectos con un total de 1,632 Kms. distribuidos en los territorios de las cinco Repúblicas, y que consiste en la relocalización, mejoramiento y construcción de trece rutas que han sido calificadas de interés regional.

Este Programa fue aprobado en la Primera Reunión de Ministros de Economía y de Obras Públicas de Centroamérica, que tuvo lugar en la ciudad de Guatemala a finales de agosto de 1963, y se está cumpliendo en dos etapas —bienio 1963-1964 y quinquenio 1965-1969— para las cuales se aprobó el respectivo calendario de trabajo.

Asimismo, se acordó que el Banco Centroamericano operara como organismo financiero para la realización de dicho Programa, y como entre los trabajos a efectuarse se encuentra la construcción de puentes fronterizos, se resolvió establecer Juntas Mixtas, así como

Comisiones Mixtas en lo que concierne a los tramos de carreteras limítrofes, para que se encargaran de coordinar los trabajos en sus diversos aspectos. Aunque al acordar los Ministros el Programa Regional de Carreteras no se suscribió un instrumento que formalmente pueda calificarse como tratado o convenio, los países lo han venido ejecutando de buena fe, como cabía esperar.

En lo que concierne a la creación de las Juntas Mixtas, sí se ha celebrado un convenio bilateral entre Guatemala y El Salvador para la construcción del puente sobre el río Anguatú en la carretera CA-12, que comunicará la población de Padre Miguel en Guatemala, con Ahuachapán en El Salvador; y se han elaborado dos anteproyectos de convenio sobre la misma materia: uno entre Honduras y Nicaragua para construir el puente sobre el río Guausaule en la carretera CA-3, que comunica a Choluteca, en Honduras, con Chinandega, en Nicaragua; y entre Guatemala y Honduras respecto al puente sobre el río Agua Caliente en la carretera CA-10, que comunicará Esquipulas, en Guatemala, con Nueva Ocotepeque, en Honduras.

- b) **Telecomunicaciones.** A fines de 1951, los gobiernos centroamericanos solicitaron asistencia técnica a las Naciones Unidas con el objeto de efectuar un estudio sobre las telecomunicaciones del Istmo y elaborar un Programa que comprendiera los diversos aspectos de la materia para establecer una red regional eficiente. Con el apoyo financiero del BIRF, una misión de técnicos franceses elaboró dicho trabajo, en forma que resultara posible conectar las capitales de los Estados por comunicación telefónica y telegráfica mediante el empleo de micro-ondas, comunicándose la red con los sistemas nacionales e internacionales.

El 26 de abril de 1966 fue suscrito en la ciudad de Managua, por los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, un Tratado sobre Telecomunicaciones, que quedó abierto a la adhesión de Costa Rica.

Es importante consignar que de acuerdo con el Artículo XVI del Tratado General, los Estados otorgan el mismo tratamiento que a las compañías nacionales, a las empresas de otros países signatarios que se dediquen a la construcción de carreteras, puentes y otras obras que tiendan al desarrollo de la infraestructura económica centroamericana.

- c) **Navegación Aérea.** Con el objeto de prestar derechos exclusivos en los Estados centroamericanos de servicio de transporte aéreo, de telecomunicaciones aeronáuticas y de radio-ayudas, los cinco gobiernos suscribieron el 26 de febrero de 1960 el Convenio Constitutivo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), que se encuentra en vigor.

Dicha entidad, que goza de personalidad jurídica está administrada por un Consejo Directivo integrado por un miembro de cada Parte Contratante, y está facultada para establecer en los Estados y

con los organismos internacionales los enlaces necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, habiéndose constituido el capital circulante de la Corporación a prorrata de los Estados Miembros.

El 19 de enero de 1962 se aprobaron los estatutos de la Corporación.

- d) **Puertos Marítimos.** Tomando en cuenta la necesidad que tienen los Estados centroamericanos de contar con facilidades portuarias modernas para poder colocar en el mercado internacional los productos que en ellos se obtienen, en el curso de 1967 la Secretaría Permanente efectuó un análisis de la situación portuaria en la región, con miras a hacer posible que los organismos competentes formulen una política uniforme sobre la materia.

Aunque el documento que hasta la fecha se ha preparado tiene carácter preliminar (SIECA/INFRA-CTTM-1/D T 3), se espera que la información que el mismo ofrece permitirá conocer los problemas que afectan a los principales puertos marítimos centroamericanos, y por consiguiente, tomar las medidas concretas que sean necesarias para disminuir los costos de los servicios que en ellos se prestan y facilitar, en tal forma, las operaciones de exportación e importación que impone el crecimiento económico.

H. FINANCIAMIENTO CENTROAMERICANO DEL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA

Por Resolución N° 84 del 1° de septiembre de 1959 el Comité de Cooperación Económica acordó encomendar a la Secretaría de la CEPAL la elaboración de un proyecto para fundar una institución centroamericana de financiamiento y promoción del desarrollo económico integrado. Cuando Guatemala, Honduras y El Salvador suscribieron el Tratado de Asociación Económica el 6 de febrero de 1960, convinieron en crear un Fondo de Desarrollo y Asistencia, con carácter de persona jurídica de Derecho Internacional, para que contribuyera a la integración y desarrollo económico de los países asociados.

En septiembre del mismo año se reunieron representantes gubernamentales centroamericanos quienes, con la colaboración de la CEPAL, del BIRF y de los Bancos Centrales del área formularon el proyecto respectivo, lo cual permitió que en la reunión especial que los últimos celebraron en Tegucigalpa a principios de diciembre de 1960, resolvieran prestar su apoyo financiero y su colaboración técnica al Banco Centroamericano en proyecto.

Con estos antecedentes, en el Artículo XVIII del Tratado General los Estados signatarios establecieron el compromiso de crear el Banco Centroamericano de Integración Económica, con personalidad jurídica propia, para que actuara como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado, sobre una base de equilibrio regional.

El 13 de diciembre de 1960 se suscribió el **Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica**, con el objeto de que

promoviera la integración y el desarrollo económico equilibrado de los países miembros y atendiera principalmente los siguientes sectores de inversión:

- a) Proyectos de infraestructura que completen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificultan el desarrollo equilibrado de Centroamérica;
- b) Proyectos de inversión a largo plazo en industrias de carácter regional o de interés para el mercado centroamericano, que contribuyan a incrementar los bienes disponibles para intercambio centroamericano o para éste y el sector exportador;
- c) Proyectos coordinados de especialización agropecuaria que tengan por objeto el mejoramiento, la ampliación o la sustitución de las explotaciones que conduzcan a un abastecimiento regional centroamericano;
- d) Proyectos de financiamiento de empresas que requieran ampliar sus operaciones, modernizar sus procesos o cambiar la estructura de su producción para mejorar su eficiencia y su capacidad competitiva dentro del Mercado Común;
- e) Proyectos de financiamiento de servicios que sean indispensables para el funcionamiento de dicho mercado; y
- f) Otros proyectos productivos que tiendan a crear complementación económica entre los países miembros y a aumentar el intercambio centroamericano.

El Convenio contiene también disposiciones sobre capital, reservas y recurso, operaciones, organización y administración, interpretación y arbitraje, requisitos para obtener garantías o préstamos, disolución y liquidación, y otras para asegurar los objetivos de dicho organismo, del cual son únicos miembros los cinco Estados centroamericanos.

I. ASPECTOS AGROPECUARIOS

Conforme al Tratado General el intercambio de algunos productos agropecuarios ha quedado sujeto a regímenes especiales de excepción, como tarifas preferenciales, controles de importación, pago de impuestos de importación y otras restricciones temporales, con miras a coordinar las políticas de producción, abastecimiento y de comercio exterior. En algunos casos, la liberalización del comercio de estos productos queda sujeta a la suscripción de protocolos especiales que tengan por objeto coordinar las políticas de abastecimiento de los Estados, regular el intercambio y asegurar la más amplia libertad de comercio. Con base en las reuniones de los Institutos Nacionales de Estabilización de Precios y, en especial, en las recomendaciones emanadas de la Primera Reunión de Ministros de Agricultura, celebrada en el mes de febrero de 1965, se formuló por la SIECA un anteproyecto de Protocolo para regular el intercambio regional de los granos básicos, el cual, después de haber sido debidamente discutido por los funcionarios gubernamentales competentes, se firmó en Puerto Limón, Costa Rica, el 29 de octubre de 1965

En dicho instrumento se reconoce la existencia de la Comisión Coordi-

nadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica, que había sido creada y venía operando de hecho desde septiembre de 1963

J. UNION MONETARIA CENTROAMERICANA

Los Bancos Centrales de Centroamérica habían venido reuniéndose desde 1952, con el propósito de discutir los aspectos monetarios, cambiarios y crediticios de las economías de los países del área. De esta manera, llegó a establecerse un sistema de consulta y cooperación mutua, destinado a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 10 del Tratado General, por el cual se encomienda a los Bancos Centrales de los Estados Miembros “la cooperación necesaria para evitar las especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio y para mantener la convertibilidad de las monedas de los respectivos países sobre una base que garantice, dentro de un régimen normal, la libertad, uniformidad y estabilidad cambiarias”

En julio de 1961 se dio un paso importante al fundarse la Cámara de Compensación Centroamericana, cuyo desarrollo operativo y su posterior ampliación en el campo de las relaciones monetarias con países de fuera de la región, han contribuido eficazmente a fortalecer el referido sistema. Por otra parte, los Bancos Centrales han venido prestando especial atención a la necesidad de coordinar y armonizar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, estudiando, al mismo tiempo, las posibilidades para la consolidación de ese propósito.

En octubre de 1962, la Junta Directiva de la Cámara de Compensación Centroamericana presentó un Memorandum conteniendo las bases para la constitución de la Unión Monetaria.

Con fundamento en los antecedentes mencionados, las representantes de los Bancos Centrales Centroamericanos efectuaron una Reunión Especial en la ciudad de San Salvador, con el objeto de arribar a conclusiones y establecer acuerdos relacionados con la proyectada Unión Monetaria Centroamericana.

Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana

La Reunión culminó el 25 de febrero de 1964, con la aprobación de un “Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana”, por el cual los Bancos Centroamericanos se comprometen a: “1) Promover la uniformidad de los sistemas cambiarios, así como la estabilidad y convertibilidad de las monedas centroamericanas; 2) Ampliar el sistema centroamericano de compensación multilateral y estimular el empleo de las monedas nacionales en las transacciones entre los países centroamericanos; 3) Establecer un sistema permanente de información y consulta, con el fin de armonizar los medios de acción e instrumentos de política monetaria, cambiaria y crediticia; 4) Propiciar la asistencia financiera, con el objeto de corregir desajustes temporales en la balanza de pagos y prevenir tendencias adversas en los sistemas cambiarios de los países centroamericanos; 5) Realizar el estudio de las legislaciones y de las estructuras y condiciones monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos, con el objeto

de proponer las medidas conducentes a su uniformidad y coordinación; y 6) Realizar el estudio de las legislaciones, condiciones y estructuras fiscales de los países centroamericanos con el objeto de facilitar la coordinación entre la política monetaria y la fiscal”

Las metas de la integración monetaria fijadas en este Acuerdo se irán alcanzando en forma gradual y progresiva, sobre la base de estudios y mediante una labor de coordinación y consulta que permita formular y proponer los convenios que se requieran, a efecto de crear los mecanismos adecuados, hasta llegar a lograr la constitución y funcionamiento de la Unión Monetaria Centroamericana.

La ejecución del Acuerdo en referencia, está a cargo del sistema de Bancos Centrales Centroamericanos, que cuenta con tres organismos principales, encargados de realizar los estudios para que la unión monetaria se efectúe a corto plazo: el Consejo Monetario Centroamericano, los Comités de Consulta o de Acción y la Secretaría Ejecutiva.

El Consejo Monetario Centroamericano está integrado por los Presidentes de los Bancos Centrales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el Gerente del Banco Central de Costa Rica, en calidad de miembros titulares. Cada Banco Central designa en forma permanente, entre sus altos funcionarios ejecutivos, un miembro suplente del Consejo.

El Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana es de duración indefinida, pudiendo ser reformado por decisión unánime de los Bancos Centrales Centroamericanos. Está sujeto a la ratificación de los cinco Bancos Centrales, la cual fue comunicada por cada uno de ellos a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y simultáneamente, a los demás Bancos Centrales.

El mencionado instrumento contempla, además, el Comité de Política Cambiaria y de Compensación, el cual es un órgano consultivo en materia de política cambiaria y, además, el responsable de la ejecución del Convenio de la Cámara de Compensación Centroamericana, lo mismo que de cualesquiera otros convenios de compensación o de créditos que se celebren con países situados fuera de Centroamérica.

OTRAS ACTIVIDADES EN MATERIA JURIDICA

Además de los órganos del Tratado General (Consejo Económico, Consejo Ejecutivo y Secretaría Permanente), otras instituciones han venido prestando atención a los aspectos jurídicos del Programa de Integración Económica Centroamericana. Entre ellas, cabe mencionar en primer término al Comité de Cooperación Económica que, como se sabe, está integrado por los Ministros de Economía de Centroamérica y es un órgano de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL); el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, que es una entidad científica privada que organizó la Mesa Redonda de Profesores de Derecho Internacional del Hemisfero Occidental, celebrada en San José, Costa Rica, del 31 de marzo al 5 de abril de 1963; y el Instituto Centroamericano de Derecho

Comparado, que fue creado por el Consejo Superior Universitario Centroamericano, en 1960.

Asimismo, en noviembre de 1964 se celebró en la ciudad de San José, Costa Rica, el Segundo Congreso Jurídico Centroamericano, en el que se hizo un examen bastante completo de los instrumentos que se han suscrito para impulsar la Integración Económica y se formularon varias recomendaciones.

A continuación se ofrecen, en forma resumida, las Resoluciones que en materia jurídica adoptó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano durante su IX Reunión, que tuvo lugar en la ciudad de Guatemala del 25 al 31 de enero de 1966, así como las más importantes recomendaciones hechas por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales y por el Segundo Congreso Jurídico, antes mencionado.

1. Resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

- a) Completar con el auxilio de la SIECA, la formulación y adopción de criterios y procedimientos que faciliten la determinación del origen de las mercancías y hagan más flexibles y menos oneroso el uso del mecanismo de la fianza en las operaciones aduaneras (Resolución 134).
- b) Preparar los estudios y proyectos necesarios para completar la legislación arancelaria centroamericana y para revisar y actualizar la Nomenclatura Arancelaria Uniforme (NAUCA), a efecto de facilitar la aplicación del Arancel Centroamericano a la Importación (Resolución 134).
- c) Formular y proponer a los gobiernos la suscripción de un Protocolo que faculte al Consejo Económico: 1º) Para acoger y autorizar la instalación de plantas de integración que llenen los requisitos del Convenio sobre Régimen de industrias, sin que medie para ello ratificación legislativa y, 2º) Para establecer plazos, proyecto por proyecto, dentro de los cuales deban iniciar su producción las plantas acogidas al Convenio, de suerte que, en caso de incumplimiento, pueda modificarse la localización originalmente aprobada (Resolución 136).
- d) Realizar los estudios y demás trabajos que sean necesarios para efectuar una revisión del Convenio sobre Régimen de Industrias, tendientes a fortalecer este instrumento, imprimirle mayor flexibilidad a su aplicación y, en general, asegurar la plena realización de sus objetivos (Resolución 136).
- e) Impulsar la modernización y armonización de las leyes bancarias y mercantiles de los cinco países y, con ese propósito, se establezca una Comisión Centroamericana de Legislación Económica y financiera en el marco de los órganos del Tratado General. A dicha Comisión corresponderá, con la asesoría de la SIECA, del Banco Centroamericano, del Consejo Monetario Centroamericano y del Instituto de Derecho Comparado, orientar y evaluar los estudios y proponer las

medidas que sean necesarias para el fortalecimiento del mercado común de capitales y, en particular, para la adopción de leyes uniformes sobre títulos de crédito, la creación de una bolsa centroamericana de valores y la formación de empresas y sociedades anónimas regionales. Asimismo, le corresponderá a dicha Comisión revisar las disposiciones sobre comercio desleal de terceros países (incluidas las cláusulas anti-dumping), y examinar y evaluar las prácticas o arreglos entre empresarios centroamericanos que entorpezcan el intercambio en el mercado común, lo mismo que preparar las recomendaciones que sean indispensables para establecer mecanismos regionales de fácil aplicación en estos campos, tomando como base para ello los estudios jurídicos y de otro tipo que lleve a cabo la SIECA (Resolución 136).

- f) Impulsar en forma inmediata el programa de armonización de los sistemas fiscales centroamericanos, considerando en primer término los aspectos tributarios que más directamente afectan el funcionamiento del mercado común, para lo cual deberá tenerse en cuenta los distintos grados de desarrollo relativo. Para alcanzar este propósito se creará, dentro del marco del Consejo Ejecutivo y mediante resolución del Consejo Económico, una Comisión Centroamericana de Asuntos Fiscales (Tributarios, presupuestarios y de crédito público) integrada por funcionarios del más alto nivel técnico, con la asesoría y coordinación de la SIECA. Al crearse esta Comisión, se encargará de evaluar los estudios técnicos ya disponibles y de orientar los que deban realizarse en el futuro, así como formular recomendaciones a la Reunión Conjunta de Ministros de Hacienda y de Economía acerca de las medidas de coordinación y armonización regional que sea conveniente adoptar (Resolución 138).
 - g) Preparar un proyecto de reglamento que permita interpretar y aplicar de manera uniforme el Artículo VI del Tratado General y que sirva para comprobar que los impuestos al consumo recaen uniformemente sobre la producción nacional como sobre la proveniente del resto de Centroamérica (Resolución 138).
 - h) Preparar un Protocolo adicional al Convenio Centroamericano sobre incentivos Fiscales, para dar a Honduras un tratamiento más amplio que el contemplado en dicho instrumento (Resolución 141).
2. **Principales recomendaciones del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales.**

Con el fin de alcanzar los fines para que fue creado, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales organizó un Seminario sobre los Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Integración Centroamericana, el cual se realizó en el Centro de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Florida, Estados Unidos de América, del 17 al 21 de agosto de 1964.

En dicho Seminario, entre otras cosas se examinó la estructura, funciones y atribuciones de los organismos centroamericanos de integración económica

y se pasó revista de las materias jurídicas que es necesario unificar o armonizar con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del Programa.

Entre las conclusiones más importantes a que se llegó durante dicho Seminario, destacamos las siguientes:

- a) El estudio que se acordó realizar para determinar si la estructura, funciones y atribuciones de los organismos de integración actuales son adecuadas para alcanzar los propósitos y objetivos del Programa. Este trabajo está siendo realizado por tres profesionales centroamericanos, a quienes contrató el Instituto con tal fin.
- b) El acuerdo a que se llegó para preparar anteproyectos de convenio sobre las siguientes materias: 1º) Contrato de transporte; 2º) Contrato de Seguro; 3º) Títulos-valores o instrumentos negociables; y 4º) Marcas y patentes. Hasta la fecha, el Instituto Centroamericano de Derecho Comparado y la SIECA han elaborado los anteproyectos relativos a títulos-valores, marcas y patentes de invención, dibujos y modelos industriales, esperándose que en 1968 se negociarán otros que más adelante se mencionan.

3. Principales trabajos realizados por el Instituto Centroamericano de Derecho Comparado.

Este Instituto hasta la fecha ha preparado un importante anteproyecto de convenio: el relativo a títulos-valores, que acaba de mencionarse, y que en breve se someterá a la consideración de los Gobiernos, a través de la Secretaría Permanente.

4. Principales resoluciones del Segundo Congreso Jurídico Centroamericano

Como antes se dijo, el Segundo Congreso Jurídico Centroamericano adoptó diversas recomendaciones y resoluciones relacionadas con los aspectos jurídicos del Programa de Integración Económica, algunas de las cuales destacamos a continuación.

- a) Que al modificarse el Tratado General de Integración Económica Centroamericana o suscribirse un instrumento sustitutivo del mismo, se reestructure y fortalezca el Consejo Ejecutivo, configurándolo como un organismo de funcionamiento permanente, con facultades y responsabilidades propias, y cuyas decisiones puedan ejecutarse, dentro del ámbito de sus funciones, sin entramiento de ninguna especie;

Que asimismo, caso de modificación o sustitución del Tratado General, se cree un tribunal permanente de justicia destinado a conocer exclusivamente de las diferencias que surjan sobre la interpretación de los instrumentos de la integración económica centroamericana y a resolver definitivamente las controversias que resulten en su aplicación, tanto entre los Estados miembros como entre éstos y los demás sujetos de derecho, inclusive las personas naturales;

Que se den los pasos encaminados a permitir la creación y funcionamiento de los organismos supranacionales al servicio de la integración económica centroamericana; y

Que se reconozcan las diferencias de rango que existen en los instrumentos que regulan el sistema de integración económica, reservando la ratificación legislativa para los tratados básicos y estableciendo procedimientos más acelerados para los protocolos de detalle y normas de menor rango.

Recomendar que se adopten, con la colaboración del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), las medidas siguientes:

- b) Asignar al Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) la atribución de fijar normas de calidad industrial con validez para toda el área centroamericana;
 - Establecer que las normas de calidad sobre productos que afecten la salud y la seguridad de las personas sean obligatorias;
 - Estatuir que los gobiernos deben preferir en sus compras aquellos productos que se ajusten a las normas prefijadas;
 - Determinar que el procedimiento para la fijación de normas de calidad sea el mismo que actualmente se sigue de hecho, o sea;
 - Estudio por el departamento y fijación provisional de la norma;
 - Consulta de la norma provisional con los ministerios respectivos, los cuales en sus correspondientes países deberán oír a las empresas y organismos afectados, los cuales tendrán un plazo de sesenta días para contestar la consulta;
 - Fijación definitiva de la norma por el departamento, con el estudio de las observaciones de los ministerios;
 - Máxima publicidad de las resoluciones;
 - Conceder también al departamento la facultad de emitir sellos de calidad, a solicitud de interesados y al precio que él fije, y la de verificar en cualquier momento si subsisten las razones para mantener la vigencia del sello, y revocarla si fuera del caso; y
 - Estudiar un sistema para inducir a los industriales al cumplimiento fiel de las normas de calidad.
- c) Recomendar la celebración de un convenio centroamericano para evitar la doble imposición en materia de gravámenes sobre la renta y sobre las utilidades, y uniformar y mejorar los principios en que descansan las leyes que rigen esa materia.
- d) Recomendar que se suscriba lo más pronto posible, un Convenio de Legislación Arancelaria Uniforme, como complemento necesario del Arancel Centroamericano de Importación.
- e) La inclusión en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de los siguientes principios: a) libertad de trabajo para los nacionales de los países centroamericanos en todos los Estados del área, y b) equiparación de beneficios sociales mínimos;

La ratificación, por los países que no lo han hecho, del Convenio sobre Ejercicio de Profesiones Universitarias y del Convenio sobre Integración Básica de la Enseñanza, ya suscritos y pendientes de ratificación.

La celebración de convenios específicos sobre las siguientes materias:

- a) Prestaciones recíprocas de seguridad social. acuerdo entre las instituciones de seguridad social para que cualquiera de ellas pueda prestar a los asegurados de las otras los beneficios que requieran, especialmente los de carácter urgente, mientras se encuentren en el área centroamericana, en cumplimiento de labores remuneradas;
- b) Continuidad de la relación laboral: debe garantizarse la continuidad de la relación laboral de los trabajadores que presten servicios a empresas comerciales o industrialmente asociadas entre sí dentro de los países del área, a fin de establecer la solidaridad de éstas en el pago de las prestaciones legalmente exigibles en el país donde preste sus servicios el trabajador;
- c) Derecho Internacional Privado Laboral: Es necesario establecer un Convenio que resuelva los conflictos de Derecho Internacional Privado que se planteen en el reclamo de los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en distintos países del área centroamericana, dado que el Código de Bustamante, por la época en que fue aprobado, no se refiere a conflictos de esta clase;
- d) Servicio de empleo: debe establecerse un intercambio adecuado de información entre los servicios estatales de empleo de los países del área, a fin de que ellos puedan contribuir a que toda migración de trabajadores tenga un resultado positivo para el individuo mismo y para el Estado recipiente, evitando cualquier seria amenaza al nivel de vida de las distintas comunidades;
- e) Formación profesional: dado que el proceso de Integración Económica implica el desarrollo de programas industriales y que todos los países del área necesitan personal técnicamente capacitado, deberá establecerse una coordinación en las tareas de formación profesional, a fin de evitar duplicaciones innecesarias y acelerar la preparación de obreros calificados, para que puedan servir con mayor eficacia al desarrollo del área.

Que se ponga especial empeño en que la tarea que se ha empezado a desarrollar en este campo se continúe por medio de la ODECA, con el fin de evitar la multiplicidad de nuevas entidades centroamericanas.

- f) La adopción de los siguientes principios:
 - a) la libre circulación y residencia de las personas en toda el área a condición de que los interesados demuestren su identidad, mediante documento de su Estado o por instrumento legal centroamericano, y el ser nacionales, naturalizados o de origen, de un

Estado centroamericano, todo ello sin perjuicio de las facultades legales de cada Estado para expulsar al que resulte indeseable por razones de salud o de antecedentes penales;

- b) el trato nacional, en todos los órdenes, para los centroamericanos residente, con excepción de los derechos políticos y de la ocupación de ciertos cargos públicos, nacionales o locales, con respecto a los cuales cada Estado podrá hacer distinciones fundadas en la nacionalidad;
- c) el establecimiento de un régimen legal para la expulsión y la cancelación de la residencia del centroamericano, que regule en forma precisa y taxativa sus causas, y garantice un trámite judicial previo con amplias oportunidades de audiencia y defensa para el perjudicado;
- d) el reconocimiento por cada Estado, sin necesidad de legalización consular, de la autenticidad de los documentos públicos legalmente emitidos por las autoridades de los otros Estados;
- e) el otorgamiento a las personas colectivas de trato igual que el dado a las individuales dentro del desarrollo de la integración centroamericana, y la aplicación a aquéllas, de los principios que rigen la situación de migración de estas últimas, salvo evidente incompatibilidad con su naturaleza propia, en todo caso, las personas colectivas podrían acreditar su existencia y representación, y funcionar en cualquier Estado de Centroamérica, con sólo certificación del registro competente de su domicilio.

Que las entidades jurídicas y los futuros congresos de esta índole estudien y analicen convenientemente la próxima adopción de la nacionalidad centroamericana.

- g) Suscribir un tratado entre los países centroamericanos, que establezca en el área una Ley Uniforme de Aviación Civil Centroamericana.
- h) Declarar regional en los países centroamericanos, el privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier Estado del área, y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera otro de sus territorios.

5. Otros trabajos que se están realizando en materia jurídica.

Además de los instrumentos y proyectos que se han mencionado en las páginas precedentes, la SIECA ha preparado los dos Anteproyectos siguientes:

- a) Anteproyecto de **Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial** (marcas, nombres comerciales y anuncios), por medio del cual se establece un régimen jurídico uniforme sobre todas las materias mencionadas, y que se espera habrá de ser firmado por los Gobiernos en los tres primeros meses de 1968. Este Convenio, una vez vigente, sustituirá las leyes nacionales que se ocupan de la misma materia.
- b) Anteproyecto de **Convenio Centroamericano para la Represión del Contrabando, la Defraudación Fiscal y otros delitos aduaneros**. Como

su nombre lo indica, por medio de este instrumento se procurará establecer un sistema único en Centroamérica para la lucha contra los delitos aduaneros. Este instrumento internacional, una vez que haya sido aprobado por los Estados del Istmo, servirá para completar la legislación regional en materia de Derecho de Aduanas.

Asimismo, en el curso del año 1968 se espera poder someter a la consideración de los órganos del Tratado General Anteproyectos sobre: Legislación Arancelaria; Código Marítimo; Ley Uniforme sobre Títulos-Valores; Ley Uniforme sobre Sociedades Mercantiles; Ley Uniforme sobre Contratos Mercantiles; Ley Uniforme sobre Obligaciones Mercantiles; Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (patentes, dibujos y modelos industriales) y el Código Portuario Uniforme.

Se presenta a continuación, como Anexo, el estado en que se encuentran actualmente los Tratados de Integración Económica.

**SITUACION LEGAL DE LOS INSTRUMENTOS SUSCRITOS
DENTRO DEL PROGRAMA DE INTEGRACION
ECONOMICA CENTROAMERICANA AL
1º DE MARZO DE 1968**

Por existir errores en la publicación original correspondiente a nuestra edición número 76 del mes de febrero pasado, y habiéndose realizado, por otra parte, otros depósitos de ratificación, insertamos nuevamente, dada la importancia de este asunto, el informe sobre la situación legal de los instrumentos suscritos dentro del Programa de Integración Económica Centroamericana, actualizado al 1º de marzo de 1968.

1. Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, firmado por los cinco gobiernos el 8 de noviembre de 1956. Se encuentra en vigor en todos los países, conforme la fecha de cada depósito.

2. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, firmado por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958. En vigor en todos los países centroamericanos.

3. Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958. En vigor en todos los países centroamericanos.

4. Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera, firmado por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958. Vigente en todos los países centroamericanos.

5. Convenio Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes, suscrito por los cinco gobiernos el 10 de junio de 1958. En vigor en todos los países centroamericanos.

6. Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, firmado por los cinco gobiernos el 1º de septiembre de 1959. En vigor en todos los países centroamericanos. Su vigencia se inició el 29 de septiembre de 1960.

7. Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito por los cinco gobiernos el 1º de septiembre de 1959. Los cinco países han depositado sus correspondientes instrumentos de ratificación. De conformidad con el Artículo IV inciso último del Tratado General dicho Protocolo no es aplicable al intercambio de los productos objeto de regímenes especiales de excepción al libre comercio.

8. Tratado de Asociación Económica, suscrito por Guatemala, El Salvador y Honduras el 6 de febrero de 1960; habiendo los tres gobiernos efectuado sus correspondientes depósitos.

9. Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En vigor para Guatemala, El Salvador y Nicaragua desde el 4 de junio de 1961, para Honduras desde el mes de abril de 1962 y para Costa Rica desde el 9 de noviembre de 1963.

10. Instrumento de Adhesión al Tratado General que unilateralmente suscribió Costa Rica en San José el 23 de julio de 1962. Depositado el correspondiente instrumento de ratificación por el Gobierno de este país el 22 de septiembre de 1963.

11. Protocolo al Tratado General que comprende las listas de los artículos sujetos a regímenes transitorios de excepción al libre comercio entre Costa Rica y los demás países de la Región, suscrito por los cinco gobiernos el 16 de noviembre de 1962. En vigor en los cinco países. La vigencia de este Protocolo, ha puesto también en vigor el Tratado General en las relaciones de Costa Rica con los otros cuatro países.

12. Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica suscrito el 13 de diciembre de 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En vigor entre ellos, desde 1961, así como para Costa Rica el 23 de septiembre de 1963.

13. Instrumento de Adhesión de Costa Rica al Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, suscrito por el gobierno de aquel país en San José el 23 de julio de 1962. Depositado el correspondiente instrumento de ratificación, el 23 de septiembre de 1963.

14. "Protocolo de Managua" al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, firmado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua el 13 de diciembre de 1960. En vigor entre los cinco Estados incluyendo Costa Rica. Su vigencia se inició el 4 de junio de 1961.

15. Protocolo suscrito por los cinco gobiernos el 31 de julio de 1962 por

el que Costa Rica se adhiere al "Protocolo de Managua" Ratificado por los cinco Estados.

16. "Protocolo de San José" al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito por los cinco gobiernos el 31 de julio de 1962. Ratificado por todos los países. Los cinco Estados han efectuado el depósito de sus instrumentos de ratificación. Su vigencia se inició el 29 de abril de 1964

17. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito por los cinco gobiernos el 31 de julio de 1962. Ratificado por Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Los cuatro países han depositado sus instrumentos de ratificación. Entrará en vigor este instrumento ocho días después de la fecha en que se deposite el quinto instrumento de ratificación.

18. Protocolo de San Salvador al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito por los cinco gobiernos el 29 de enero de 1963. En vigencia desde el 11 de octubre de 1964 para Guatemala, El Salvador y Costa Rica y para Honduras y Nicaragua desde el 31 de agosto de 1965

19. Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito por los cinco gobiernos el 29 de enero de 1963. Ratificado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En vigor desde el 26 de febrero de 1965, para Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Para Nicaragua está vigente desde el 31 de agosto de 1965 Honduras aún no ha hecho el depósito correspondiente.

20. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana que contiene el Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Suscrito por los cinco gobiernos el 13 de diciembre de 1963. En vigor desde el 6 de febrero de 1965 para Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. Para El Salvador está vigente desde el 14 de junio de 1967

21. "Protocolo de Guatemala" al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito por los cinco gobiernos el 1º de agosto de 1964. En vigor desde el 5 de mayo de 1967 para Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

22. Acuerdo Especial Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y de otras Fibras Artificiales o Sintéticas, suscrito el 7 de febrero de 1965. Han depositado Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras. En vigor para los tres primeros países desde el 18 de enero de 1968; y para el último, desde el 11 de marzo del mismo año.

23. Protocolo Especial de Granos, suscrito en Puerto Limón, Costa Rica, el 28 de octubre de 1965. En vigor desde el 14 de octubre de 1967 para Guatemala, El Salvador y Honduras. Para Nicaragua está en vigor desde el 13 de diciembre de 1967 y para Costa Rica desde el 27 de febrero de 1968.

24. Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en San Salvador el 5 de noviembre de 1965

Han depositado Costa Rica, el 11 de agosto de 1967, Honduras y Nicaragua, el 18 de enero de 1968. Entró en vigor para estos países el 27 de enero de 1968. Para Guatemala está en vigencia desde el 27 de febrero de 1968.

25 Segundo Protocolo de San Salvador al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Suscrito en San Salvador, el 5 de noviembre de 1965. En vigor desde el 14 de octubre de 1967, para Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Para Nicaragua está en vigor desde el 22 de diciembre de 1967.

26. Tratado sobre Telecomunicaciones entre las Repúblicas de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras. Suscrito en Managua, el 26 de abril de 1966. Han depositado el instrumento de ratificación: Guatemala, el 17 de junio de 1966; Nicaragua el 23 de septiembre de 1966 y El Salvador el 18 de noviembre de 1966. Se encuentra en vigor para Guatemala y Nicaragua desde el 2 de octubre de 1966 y para El Salvador, desde el 18 de noviembre de 1966.

27. Protocolo al Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras). Suscrito en Managua el 23 de septiembre de 1966. Ha depositado únicamente Nicaragua, el 29 de septiembre de 1967.

28. Tercer Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (que garantiza el libre comercio al papel y a los envases de vidrio). Suscrito en San Salvador el 12 de octubre de 1966. Ha depositado Guatemala, el 5 de octubre de 1967 y Nicaragua el 12 de enero de 1968. En vigor para ambos países desde el 21 de enero de 1968.

29 Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Tratado sobre Telecomunicaciones suscrito en Managua, Nicaragua, el 26 de abril de 1966. Suscrito por Costa Rica en San José el 19 de enero de 1967. Depositado el 18 de enero de 1968.

30. Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas). Llamado "Segundo Protocolo de Managua". Suscrito en Managua, Nicaragua, el 16 de noviembre de 1967. Depositó Nicaragua el 18 de enero de 1968.

31. Protocolo de San José, al Tratado General.

Por los doctores Francisco Villagrán Kramer, Francisco Bertrand Galindo y Mario Castrillo Zeledón, miembros de la Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

NOTA INFORMATIVA

La Universidad, considera oportuno incluir en este número, tres importantes documentos relacionados con los procedimientos para resolver conflictos en la integración económica centroamericana.

El primero de ellos, consiste en el estudio —opinión jurídica— que los miembros del Departamento de Integración Centroamericana prepararon teniendo a la vista el proyecto que SIECA formuló para conocimiento y discusión del Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Centroamericana (enero de 1968), y que fundamentalmente reglamenta los procedimientos para resolver conflictos sin modificar la estructura del tribunal arbitral previsto en el Artículo XXVI del Tratado General. La Unidad tuvo a la vista, al hacer este estudio, los proyectos que los gobiernos centroamericanos presentaron a la consideración de la 3ª Reunión o Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de ODECA, celebrada en diciembre de 1967

Por tratarse de una opinión jurídica conocida en su oportunidad por los miembros del Consejo Ejecutivo del Tratado, se considera de utilidad su divulgación, ya que constituye un antecedente a los reglamentos y protocolos que normaran estos procedimientos.

El segundo documento consiste en el Reglamento sobre Procedimiento para resolver conflictos formulado originalmente por SIECA en 1967, luego estudiado por un grupo de trabajo compuesto por juristas y economistas, entre quienes participó uno de los miembros del Departamento y finalmente, aprobado en su orden por el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico Centroamericano. Este último, con motivo de su vigésima tercera reunión celebrada en San Salvador, en enero de 1968. El reglamento en referencia va precedido del acta correspondiente que reproduce la resolución N° 50 (CEC) por la que quedó aprobado en definitiva el citado instrumento.

El tercer documento consiste en el proyecto que la Comisión ad-hoc de Juristas —formada dentro de los marcos de ODECA— preparó a raíz de su reunión en San Salvador, marzo de 1968, precedido del acta correspondiente que ilustra los antecedentes examinados por la referida Comisión ad-hoc.

SOLUCION DE CONFLICTOS Y TRIBUNALES PARA LA INTEGRACION

Una cuidadosa lectura de estos documentos orientará a los estudios del tema, quienes repararán, sin duda, en la conveniencia de armonizar ambos instrumentos —el Reglamento del Consejo Económico Centroamericano y el proyecto de protocolo preparado por ODECA— a efecto de evitar duplicidad normativa y posibles conflictos entre las propias normas procesales.

PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER CONFLICTOS (*)

ANTECEDENTES

- I. A medida que el proceso de integración se ha intensificado, se ha hecho sentir la conveniencia de contar con mecanismos para resolver los conflictos que se presentan entre Estados, entre un Estado y los Consejos; y entre los particulares o empresas y los Estados o los Consejeros, y en cierto sentido entre los particulares o empresas. Para responder a esa creciente exigencia, SIECA preparó un proyecto de REGLAMENTO que contiene los procedimientos para resolver conflictos.
- II. La 3ª Reunión o Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, (ODECA) en su última reunión, Managua, diciembre de 1967, acordó abocarse al tema mediante el examen de dos cuestiones importantes: la primera, la constitución de un Tribunal o Comisión para conocer y resolver los conflictos de integración económica, y la segunda, aprobar en su oportunidad, un Estatuto para la Corte Centroamericana de Justicia, prevista en la carta de la ODECA.
- III. La primera de las cuestiones abordadas por ODECA guarda estrecha relación con el planteamiento de SIECA, y en tal virtud, podría decirse que existe concordancia sobre la necesidad de contar con mecanismos de solución de conflictos. Sin embargo, existe discrepancia en cuanto a la forma y el fondo. Así:
 - a) SIECA ha estimado factible establecer ese mecanismo mediante un REGLAMENTO del Consejo Ejecutivo, reglamento que puede adoptar con base en el Art. XXII del Tratado General.
 - b) ODECA, cuyos órganos —salvo los de Integración Económica— no tienen facultades reglamentarias que no sean las de elaborar sus propios reglamentos internos, estima apropiada la vía de los tratados —concretamente un protocolo—, y para el efecto, sin haber entrado a conocer a fondo las propuestas que se presentaron —Costa Rica y Nicaragua— resolvió, sin embargo, que se crease una comisión ad hoc de juntas para estudiar estas propuestas, y otras que los gobiernos presentaron.

(*) La versión original de este estudio fue preparada por el Dr. Francisco Villagran Kramer, y luego discutida y aprobada por los autores.

El calendario de ODECA es el siguiente: 1) Nombramiento de un jurista por cada país y tres asesores, antes del 15 de enero de 1968; 2) Presentación de opiniones y estudios por los gobiernos a la ODECA, antes del 31 de enero de 1968; 3) Presentación formal del proyecto sobre establecimiento de un Tribunal o Comisión para resolver problemas de interpretación y aplicación de los tratados de integración económica, por la comisión ad hoc a la Secretaría General, el 28 de febrero de 1968; 4) La ODECA debe presentar dicho informe y proyecto al Consejo Ejecutivo de la ODECA antes del 31 de marzo de 1968, con el objeto de permitir a los Ministros de Relaciones Exteriores, firmar el respectivo protocolo en abril, 1968.

- IV. Anteproyecto en ODECA. Nicaragua presentó un proyecto, para que mediante un protocolo adicional, se modifique el Art. 26 del Tratado General, y por el que se crearía una Comisión Centroamericana de Comercio que resolvería los asuntos, en un término de noventa días. Cada parte designará un delegado, Costa Rica, por el contrario, recogió la iniciativa del II Congreso Jurídico Centroamericano, celebrado en San José en 1964, y propone la celebración de un protocolo para modificar y adicionar el Tratado General, creando un Tribunal de Justicia, con sede en San José, y cualquier persona natural o jurídica podría acudir al mismo. Guatemala no presentó proyecto sobre el particular, sino sobre la Corte Centroamericana de Justicia prevista en la carta de la ODECA.
- V. Existen, por lo tanto, dos posiciones razonablemente definidas. La de los Organos de Integración Económica, que examina el proyecto de Reglamento de SIECA, dentro del marco del Tratado General, y la posición de los Ministros de Relaciones Exteriores dentro de los marcos de ODECA, que estiman que mediante un protocolo especial o adicional, debe crearse un Tribunal o comisión para este mismo tipo de conflictos. La primera no tiene calendario fijo mientras que la segunda sí. La primera contempla un mecanismo que no implica adición o modificación a los tratados, y la de ODECA sí. Básicamente, al Tratado General.
- VI. Las variantes señaladas obligan a determinar si se hace o no necesario modificar el Tratado General mediante un protocolo para el efecto de establecer mecanismos de solución de conflictos. Así también, si el derecho de accionar corresponde con exclusividad a los Estados, o por el contrario, las normas de los tratados de integración permiten a las personas naturales y jurídicas presentar sus instancias ante los órganos de la integración directamente, y estos últimos pueden, por ende, resolverlas. Así también, en qué casos puede el particular acudir ante un órgano de integración, sin agotar previamente los recursos internos que la legislación del país, o los propios tratados de integración prevén. Esos tres aspectos son a nuestro criterio, básicos y fundamentales.

II

PROTOCOLO Y REGLAMENTO (1)

- I. Debe señalarse en primer término, que la ausencia de facultades reglamentarias en los Ministros de Relaciones Exteriores o en los órganos de la ODECA, obliga a la suscripción de un protocolo especial o adicional, para crear específicamente un Tribunal o una Comisión ad hoc destinada a resolver los conflictos que se presenten en virtud de la aplicación de los tratados de integración. Así también, cuando esa decisión implique modificar o ampliar la estructura prevista en el Tratado General.

Este problema, de forma, no se presenta en el caso de los órganos del Tratado General, por cuanto concretamente, el Consejo Ejecutivo tiene facultades y atribuciones reglamentarias; siempre y cuando, desde luego, no implique en el fondo, una modificación a la estructura del Tratado. Si es dentro de los marcos legales del o los tratados de integración, no se requiere pues, un protocolo.

- II. **Facultades reglamentarias del Consejo Ejecutivo.** Esta atribución del Consejo Ejecutivo ha sido ampliamente estudiada, y es precisamente, una de las funciones más sobresalientes de este órgano. Aparte de los casos en que expresamente se consigna determinada reglamentación (ejemplo, origen de mercancías) el Art. XXII del Tratado General, da amplio margen para la función reglamentaria. En efecto, el Consejo puede dictar las medidas que sean necesarias a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos, y resolver los problemas que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones. Con frecuencia se señala que este tipo de facultad reglamentaria es inherente o implícita al órgano, por su naturaleza, sus funciones y sus fines.
- III. Pero el problema no radica en la atribución reglamentaria del Consejo. La misma no está a discusión. El problema radica en la materia, en el sentido de si la misma puede ser objeto de reglamento por su naturaleza y sus alcances.

Al respecto la respuesta es también afirmativa. Desde el momento en que el órgano puede dictar las medidas necesarias a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos, y además, resolver los problemas que se susciten por motivo de la aplicación de los tratados —que en sí son medidas de fondo— también puede señalar la forma o procedimiento para resolverlas. En tal virtud, la materia es susceptible de reglamentación por el Consejo.

- IV Por último el problema de fondo, sobre si el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico, en su caso, tienen, conforme a los tratados, funciones jurisdiccionales; es decir, si pueden o no actuar como órganos

(1) El lector encontrará, a continuación de esta opinión jurídica, el reglamento aprobado por el Consejo Económico Centroamericano y el proyecto de protocolo formulado por la Comisión *Ad Hoc* de Juristas (ODECA).

que diriman una controversia legal o un conflicto derivado de la aplicación de los tratados. Al respecto, la respuesta es también afirmativa, pero limitada.

III

TIPOS DE CONFLICTOS

Dilucidado el problema de la procedencia de un reglamento, es importante establecer los tipos de conflicto a que podrían abocarse los Organos de la Integración para el ejercicio de una facultad jurisdiccional.

- I. Para el efecto conviene tener presentes dos cuestiones importantes. La primera, los Consejos, y para el caso en primera instancia el Ejecutivo, tienen facultades para “dictar las medidas que sean necesarias” y luego, “resolver los problemas que se susciten” con motivo de la aplicación de los tratados. En el primer caso se está a presencia de directrices generales o particulares, y en el segundo, de funciones propias de órganos jurisdiccionales. Desde luego, estas últimas tienen ciertas variantes establecidas en los propios instrumentos. Los Consejos, dentro de los límites señalados en los Tratados, tienen, entonces, funciones jurisdiccionales que pueden cumplir.
- II. La segunda cuestión está relacionada con la amplitud o restricción del término conflicto. Obviamente la expresión se emplea en su acepción más amplia. Conforme al Tratado General y teniendo presente para el caso la función jurisdiccional señalada, existen dos tipos de conflictos:

- a) Las controversias o diferencias que surgieren por la interpretación de cualesquiera de las cláusulas de los tratados de integración, propias de los Estados y entre Estados. (Art. XXVI T.G.). Estas deben resolverse fraternalmente dentro del espíritu del tratado y por medio del Consejo Ejecutivo o del Consejo Económico en su caso. De no haber acuerdo, la vía del arbitraje está abierta en los términos y condiciones puntualizados en el T.G. La principal característica es que son entre Estados, y también, entre un Estado y los restantes miembros de los Consejos, y para ellos, la vía del arbitraje está abierta como última instancia o para mantener, si se quiere, un control de legalidad y una interpretación unitaria. b) Los “problemas” o propiamente conflictos que surgieren entre un Estado y una persona natural o jurídica (para el caso, una empresa también), propiamente entre personas naturales o jurídicas (para el caso, también entre empresas). El conocimiento de este último tipo de conflictos corresponde con exclusividad a los Consejos Ejecutivo y Económico en su orden. Dada la redacción empleada en el Tratado General, la resolución del Consejo Económico agota el procedimiento en cuanto a las personas naturales o jurídicas. La vía del arbitraje queda abierta sólo al Estado parte del conflicto o al Estado que patrocine (haga suya) la impugnación de la persona natural o jurídica afectada.

- III. Por lo tanto, dentro del marco del Tratado General, los conflictos a que pueden abocarse los Consejos y el Tribunal Arbitral previsto se reducen en síntesis a tres: 1) Las controversias o diferencias entre los Estados. En este caso, el procedimiento se agota ya a nivel del Consejo Económico o del Tribunal arbitral. 2) Los conflictos —“problemas”— entre un Estado y una persona natural o jurídica. Para estas últimas el procedimiento se agota al resolver el conflicto del Consejo Económico y sólo puede proseguir hacia el arbitraje, cuando un Estado decide hacer suyo el reclamo o planteamiento de la persona afectada. Para el Estado parte de ese conflicto, el procedimiento se agota en igual forma que la primera variante antes examinada; y 3) Entre personas naturales o jurídicas el procedimiento se agota en el Consejo que resolvió en definitiva el asunto, salvo también, que algunos de los Estados hagan suyos los reclamos o planteamientos de las personas afectadas, en cuyo caso se agota, en el Tribunal Arbitral.

IV

INSTANCIA DIRECTA O INDIRECTA DE LAS PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS

- I. La norma general del Derecho Internacional es que los individuos (personas naturales o jurídicas para el caso) sólo pueden accionar ante una instancia de carácter internacional (o comunitaria según la expresión de algunos), cuando una norma especial, contenida en un Tratado así lo establezca. De lo contrario, la representación del individuo está confiada a los Estados. El tema cae, por consiguiente, dentro del llamado Derecho a la protección diplomática. Conforme al Derecho Internacional General, es el vínculo de la nacionalidad el que confiere al Estado el derecho de hacer suyos los reclamos de las personas. Así también, las organizaciones internacionales pueden plantear, en virtud de la protección funcional, los reclamos de sus funcionarios. En otros casos, el domicilio de la persona, un interés económico preponderante ligado a un determinado Estado, etc., confieren ese derecho a la protección diplomática. Tal en síntesis la doctrina dominante en el derecho internacional y la jurisprudencia internacional.

En el caso centroamericano el problema radica en determinar si el Tratado General y los restantes instrumentos de integración económica no se separaron de las normas generales antes señaladas, o por el contrario, se instituyó directamente la instancia ante órganos regionales (para el caso, instancias internacionales). Un examen detenido del Tratado General y de otros instrumentos, revela que quedó abierta la instancia de las personas naturales o jurídicas ante los Consejos, y sólo ante ellos. Que la práctica hasta ahora observada y seguida por SIECA y los Consejos haya sido la de dar curso únicamente a las peticiones de los particulares cuando se presentan por uno de los gobiernos, constituye un procedimiento expedito, propio de las primeras etapas

integracionistas. Así también, indica que la decisión adoptada fue para no sobrecargar la agenda de los Consejos, y en cierta forma, tamizar, si cabe la expresión, las peticiones que se presentan ante estos órganos. Esa decisión puede sostenerse por consideraciones de expeditación del trabajo, economía de esfuerzos, etc., y también para que el Consejo Ejecutivo se aboque a los asuntos más apremiantes, dejando margen para soluciones directas entre las partes interesadas. La experiencia demostró mucha sabiduría en ello.

Sin embargo, jurídicamente los Consejos pueden admitir una variación en esa práctica, al institucionalizar los procedimientos para resolver los conflictos. El Tratado General da margen para ello. Si conviene o no un nuevo procedimiento —instancia directa de las personas naturales o jurídicas ante los Consejos— es asunto que no toca al Derecho resolver. Es campo propio para decisiones de política jurídica. Si el Consejo Ejecutivo opta por mantener la vía indirecta estaría dejando margen para experimentar una práctica en vías de institucionalizarse, y además, obviaría, sin duda, muchos asuntos que parecerían “sutilezas jurídicas”, cuales son, en qué casos se patrocina por un Estado un reclamo de una persona natural o jurídica y en qué casos no.

El proyecto de SIECA recoge esta segunda variante, es decir, la gestión indirecta, con las ventajas antes señaladas. Otra ventaja es que la vía indirecta deja margen abierto para el arbitraje, cuando así interese a los propios Estados, y no necesariamente a la persona interesada. En todo caso, existiría compatibilidad entre el Reglamento adoptado por el Consejo y la reestructuración del Tribunal Arbitral mediante un protocolo, si así acordaren los Estados. La variante de la gestión directa ha sido señalada porque constituye otra alternativa abierta al Consejo Ejecutivo, y para el caso que se quisiera examinar con mayor detenimiento. De ahí la distinción entre “controversias o diferencias” y “conflictos problemas” (2)

V

AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS

De nuevo es conveniente traer a cuenta las normas generales del Derecho Internacional. Para que pueda prosperar una reclamación internacional, es menester que la persona afectada haya agotado los recursos y remedios legales de orden interno en el Estado al que se imputa el incumplimiento o la violación de una norma o compromiso internacional. Esto desde luego, es aplicable a los extranjeros. Los nacionales, están en todo caso, obligados a someterse a los órganos jurisdiccionales del Estado. Así también, los Estados pueden separarse de esa regla general, cuando en un tratado se establece el acceso a una instancia internacional directamente y sin agotar los recursos internos.

(2) El proyecto de ODECA (Comisión Ad Hoc de Juristas) recoge la instancia directa de los particulares ante el tribunal que propone se instituya.

Por la naturaleza de los Tratados de integración centroamericana es lógico que se establezcan procedimientos y recursos especiales. Así, por ejemplo, el CAUCA regula lo pertinente a la forma de impugnar las resoluciones de las autoridades aduaneras nacionales mediante los recursos que las leyes nacionales establecen, y las resoluciones del Comité Arancelario. En igual forma, cuando existieren recursos de orden interno que pueden hacerse valer por una persona natural o jurídica para obtener una reparación o compulsar a un órgano nacional al cumplimiento de determinada obligación impuesta por los tratados, protocolos y reglamentos, o respetar un derecho consignado por dichos instrumentos en favor de una persona, tales recursos deben agotarse por el interesado o afectado, especialmente, cuando así se consigna en un instrumento. Este principio general lo recoge el proyecto de Reglamento laborado por SIECA.

La variante propuesta por SIECA ofrece, a su vez, una forma de resolver el problema. Antes que un Estado decida presentar a consideración del Consejo Ejecutivo la petición de una persona, puede exigirle que previamente agote los recursos legales abiertos a ella conforme a la legislación del país contra el que se planteará el caso, así como puede también, llevar directamente el asunto a la consideración del Consejo. Será este órgano el que resuelva en definitiva si procede o no agotar previamente esos recursos —caso de existir— o por el contrario, si conoce el fondo del asunto planteado y procede a resolverlo. Si queda, desde luego, planteado el problema de cuando procede o no agotar los recursos internos.

VI

CONCLUSIONES

El Consejo Ejecutivo puede, en ejercicio de sus facultades, dictar un Reglamento sobre procedimientos para resolver conflictos, así como también, dicho Consejo y el Consejo Económico Centroamericano, pueden abocarse al conocimiento de los conflictos que se les plantean. Esto último implica el ejercicio de una función jurisdiccional conferida por el Tratado General.

La vía del Reglamento ofrece, dado el hecho de que un instrumento de esta naturaleza no es rígido, sino puede modificarse, la ventaja de regular de inmediato el o los procedimientos para resolver conflictos, y recoger valiosas experiencias para el futuro. Incluso, a título experimental, es valiosa su adopción. Por el contrario, el mecanismo del protocolo, dada su rigidez, no sólo toma mayor tiempo sino tiene la desventaja que para modificarse, es menester observar las mismas formalidades que para su adopción, y con lo que las experiencias que se recojan, serían más difíciles de incorporarse al texto o de influir en su modificación.

- 3^a La gestión indirecta de las personas naturales o jurídicas a través del planteamiento de sus peticiones o reclamos por un Estado, no implica que esa sea, necesariamente, la única vía que el Tratado General deje abierta. También es jurídicamente admisible la gestión directa. Las ventajas y desventajas de cada una de ellas deberán ser motivo de apreciación para acordar cual de ellas se utiliza.
- 4^a La gestión directa obligaría a completar el sistema mediante un Protocolo, por el que, se establezca el derecho de las personas a recurrir en última instancia a un tribunal de Derecho. (Corte de Justicia o Tribunal Arbitral). Asimismo, dicho Protocolo podría establecer la jurisdicción exclusiva de ese Tribunal.
- 5^a El acceso a un órgano jurisdiccional no presupone que la persona afectada quede desligada de la obligación de agotar los recursos legales que la legislación nacional o interna establecen, ya por mandato de un tratado o convenio o por decisión del propio órgano de integración que conocerá del caso.
- 6^a Las iniciativas presentadas por los gobiernos Centroamericanos a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, —Costa Rica y Nicaragua— serían en gran parte acogidas, de aprobarse por el Consejo Ejecutivo el referido proyecto de Reglamento. Sin embargo, las iniciativas que tienden a constituir un Tribunal de Justicia (Corte Centroamericana de Justicia o a sustituir el Tribunal arbitral previsto por el Tratado General por una Corte) deberían ser objeto de atento análisis, a efecto de mantener la congruencia en la estructura institucional y de los procedimientos y recursos instituidos.
- 7^a Conforme al Tratado General, tocaría al Consejo Económico Centroamericano, adoptar un protocolo de modificación al Artículo XXVI que establece el procedimiento arbitral, y sustituirlo por otra especie de tribunal, si se considerase apropiado. Por lo tanto, es del caso que el propio Consejo Económico se aboque al conocimiento de las iniciativas y proyectos que los Gobiernos habrán de presentar a la Comisión ad hoc de Juristas integrada dentro de los marcos de la ODECA.

San Salvador, 10 de enero de 1968.

Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos

CONSEJO ECONOMICO CENTROAMERICANO

ACTA VIGESIMOTERCERA

PRIMERO. El Consejo Económico Centroamericano celebró su Décimaquinta Reunión Extraordinaria en el Banco Central de Reserva, en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el día 27 de marzo de 1968.

En esta oportunidad el Consejo estuvo integrado por sus Representantes y Asesores en la siguiente forma.

GUATEMALA

Representante: José Luis Bouscayrol,
Ministro de Economía.

Asesor: Alfonso Alonso Lima,
Vice-Ministro de Economía, Encargado de los Asuntos de Integración.

EL SALVADOR

Representante: Rafael Glower Valdivieso,
Ministro de Economía.

Asesor: Amílcar Martínez-Argueta,
Subsecretario de Integración Económica.
Alexander Vásquez,
Jefe del Departamento de Integración Económica Centroamericana.

HONDURAS

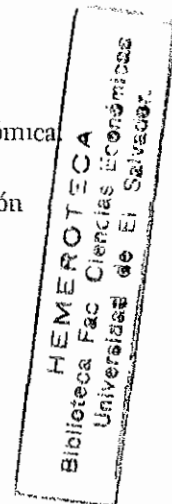
Representante: Manuel Acosta Bonilla,
Ministro de Economía y Hacienda.

Asesor: Valentín J. Mendoza A.,
Vice-Ministro de Economía.

NICARAGUA

Representante: Arnoldo Ramírez Eva,
Ministro de Economía, Industria y Comercio.

Asesor: Jorge Armijo Mejía,
Vice-Ministro de Integración Económica.



COSTA RICA

Representante: Manuel Jiménez de la Guardia,
Ministro de Industria y Comercio.

Asesor: Jorge Sánchez Méndez,
Director General de Integración Económica
y Comercio.

Participaron además por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), los señores Carlos Manuel Castillo, Abraham Bennaton R., O Mauricio Baca Muñoz, Gautama Fonseca y Bernardo Soto.

Se eligió como Director de Debates al Lic. Rafael Glower Valdivieso, Ministro de Economía de El Salvador, y se aprobó como punto único del Temario la consideración del Proyecto de Reglamento para Resolver Conflictos de mercado común que el Consejo Ejecutivo ha sometido a la consideración de este Organismo.

SEGUNDO: Para la consideración de este asunto, el Consejo contó con el Acta de la XXXIII Reunión Ordinaria del Consejo Ejecutivo, en la cual figura como anexo el Proyecto de Reglamento para Resolver Conflictos.

Como paso previo, el Secretario General de la SIECA hizo una relación sucinta de los antecedentes del documento objeto de examen. Recordó que el propio Consejo Económico por Resolución N° 40 (CEC) adoptada durante su Séptima Reunión Ordinaria que se efectuó en agosto de 1967, había encomendado a la SIECA la preparación del proyecto. Que durante su Octava Reunión Ordinaria, celebrada el mes de noviembre último, el Consejo conoció del proyecto que la SIECA preparó en cumplimiento de aquel mandato, habiendo decidido que el mismo fuese estudiado por el Consejo Ejecutivo con la asesoría de un grupo de trabajo constituido por abogados y economistas versados en integración económica. El informe del referido grupo de trabajo fue objeto de consideración por parte del Consejo Ejecutivo en su XXXIII Reunión Ordinaria, durante la cual este organismo decidió aprobar el proyecto de reglamento que se analiza en esta oportunidad.

A continuación se llevó a cabo un debate general durante el cual los miembros del Consejo destacaron la importancia de que la integración económica centroamericana cuente con normas que reglamenten los Artículos XXII y XXVI del Tratado General, XIII del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, y demás disposiciones análogas contenidas en los convenios de integración económica. Se expresó que en esta forma se establecería, de manera precisa, los procedimientos a seguir en la tramitación de los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación o interpretación de dichos instrumentos.

Concluido el anterior debate general, el Consejo entró a analizar el proyecto en cuestión. Señaló, en primer término, que el mismo, al establecer con precisión y claridad los procedimientos para ventilar los conflictos del Mercado Común, además de ordenar una valiosa experiencia acumulada tanto

por el Consejo Ejecutivo como por el Consejo Económico, constituye suficiente garantía para que los sectores privados puedan defender adecuadamente sus intereses. Hubo consenso, asimismo, en que los trámites contemplados en todas las instancias marchan a la par con el dinamismo que caracteriza al Mercado Común y que los negocios demandan, en especial, el arreglo directo contemplado en el proyecto, el cual podría caracterizarse como una premissa.

En definitiva estimó apropiado el proyecto en todas sus partes; asimismo decidió hacer suyas las consideraciones que hizo el Consejo Ejecutivo al redactarlo —las cuales figuran en el acta correspondiente de este organismo— por estimar que las mismas serán valiosas como fuente de interpretación.

Finalmente, por unanimidad de votos de todos sus miembros, el Consejo emitió la siguiente:

RESOLUCION N° 50 (CEC)

EL CONSEJO ECONOMICO CENTROAMERICANO CONSIDERANDO

1. Que los Consejos creados por el Tratado General han acumulado una valiosa experiencia en materia de solución de los conflictos que se han originado con motivo de la aplicación e interpretación de los tratados, convenios, protocolos y acuerdos que forman el ordenamiento jurídico en que descansa el Programa de Integración Económica Centroamericana;
2. Que el Consejo Ejecutivo del Tratado General, fundado en tal experiencia y en los convenios internacionales que se dejan mencionados, ha preparado un proyecto de Reglamento para Resolver Conflictos;
3. Que el citado documento señala con claridad y precisión los trámites que deben seguirse para buscarle solución a aquéllos; organiza el arreglo directo; regula las instancias y, en general, contiene normas que habrán de contribuir a la rápida conclusión de los conflictos;

RESUELVE.

Aprobar, en los términos que figuran en el anexo de la presente Acta, el Reglamento para Resolver Conflictos preparado por el Consejo Ejecutivo.

Con la lectura, aprobación y firma de la presente Acta, el Consejo Económico dio por finalizada su Décima Quinta Reunión Extraordinaria.

José Luis Bouscayrol

Rafael Glower Valdivieso

Manuel Acosta Bonilla

Arnoldo Ramírez Eva

Manuel Jiménez de la Guardia

**REGLAMENTO SOBRE PROCEDIMIENTOS
PARA RESOLVER CONFLICTOS**

CAPITULO I

TERMINOLOGIA

ARTICULO 1.—Cuando en el texto de este Reglamento se empleen las expresiones o términos que a continuación se mencionan, tendrán el siguiente significado:

Tratado General:	Tratado General de Integración Económica Centroamericana;
Instrumento de Integración Económica Centroamericana:	Los tratados, convenios, protocolos o acuerdos suscritos y vigentes en los Estados Centroamericanos y cuya administración corresponde al Consejo Ejecutivo del Tratado General;
Consejo Económico:	El Consejo Económico Centroamericano, creado por el Tratado General;
Consejo Ejecutivo:	El Consejo Ejecutivo creado por el Tratado General;
Secretaría Permanente, Secretaría o SIECA:	La Secretaría Permanente del Tratado General;
Secretario General:	El Secretario General de la SIECA,
Tribunal Arbitral:	El Tribunal Arbitral previsto en el artículo XXVI del Tratado General;
Organismos Centroamericanos:	Instituciones u organismos tales como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI); Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); Banco Centroamericano de Integración Económica, etc.,
Ministerio de Economía	El que a nivel de cada país tiene a su cargo los asuntos de Integración Económica;
Parte o partes:	Los Estados entre los que ha surgido un conflicto y que buscan su solución de conformidad con el procedimiento establecido en este documento.
Instancia:	Forma convencional de denominar el conjunto de actuaciones que tienen lugar cuando el Consejo Ejecutivo o el Consejo Económico, en su caso, conocen de un conflicto.

Sesión:

Período de una reunión de los Consejos Ejecutivo o Económico en el cual éstos conocen de un conflicto con el fin de resolverlo.

CAPITULO II

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 2.—De conformidad con los artículos XXII y XXVI del Tratado General, XIII del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y demás disposiciones análogas contenidas en los convenios de integración económica centroamericana, los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de las normas que forman parte de tales instrumentos, cuando la administración de éstos corresponda al Consejo Ejecutivo, se resolverán siguiendo los procedimientos que determina el presente Reglamento.

No obstante lo anterior, tales procedimientos no se aplicarán cuando en algún instrumento de la integración económica se señale un trámite distinto.

ARTICULO 3.—Las partes en conflicto en ningún caso podrán negarse a buscarle solución a aquél, ni los Consejos Ejecutivo o Económico a conocer del mismo cuando se les someta de conformidad con este Reglamento.

ARTICULO 4.—La solución de todo conflicto debe buscarse mediante arreglo directo entre las partes, y si aquélla no se lograre o no fuese posible de acuerdo con alguno de los instrumentos de la integración económica, se acudirá, por su orden, al Consejo Ejecutivo y al Consejo Económico.

Si este último Consejo no resolviera el conflicto, las partes en el mismo podrán someterlo a arbitraje, de conformidad con el Artículo XXVI del Tratado General.

Los procedimientos establecidos en este Reglamento no serán aplicables cuando el conflicto deba ser resuelto por medio de arbitraje.

ARTICULO 5.—El arreglo directo y las demás formas de solución de conflictos previstas en el artículo precedente tienen carácter sucesivo y obligatorio. Por consiguiente, las partes en conflicto no podrán eludirlas acudiendo directamente a las inmediatas superiores.

ARTICULO 6.—En cualquier etapa en que se encuentre un conflicto, las partes, de común acuerdo, podrán desistir de que continúe conociéndolo el Consejo a que estuviere sometido, con el fin de encontrarle solución mediante arreglo directo.

El Consejo Ejecutivo o el Consejo Económico, en su caso, accederá a lo pedido siempre que por su naturaleza el problema pueda ser resuelto por gestión directa.

ARTICULO 7.—Los conflictos que se sometan a los Consejos deberán resolverse con absoluta imparcialidad y objetividad, sin relacionarlos con otras cuestiones pendientes o con el cumplimiento de compromisos anteriores.

La resolución, por lo tanto, deberá verse únicamente sobre los puntos planteados por las partes en conflicto y solamente valdrá para el caso que la hubiere motivado. Esto último, sin embargo, no será obstáculo para que los Consejos puedan fundar sus resoluciones en otras que hubieran tomado con anterioridad.

ARTICULO 8.—Cuando los Consejos del Tratado General conozcan de un conflicto, sus miembros deberán actuar con prescindencia de toda consideración derivada de su propia nacionalidad, dado el carácter centroamericano de los mencionados órganos.

ARTICULO 9.—Ningún acuerdo o resolución que se adopte, bien sea con ocasión de un arreglo directo o en las instancias previstas en este Reglamento, podrá contravenir el orden jurídico o los principios en que descansa el Programa de Integración Económica Centroamericana.

ARTICULO 10.—La Secretaría estará siempre presente en las sesiones en que los Consejos Ejecutivo o Económico estén conociendo de un conflicto y, cuando sea posible, en las reuniones de arreglo directo. Los demás organismos de la integración económica podrán asistir cuando así lo requieran las partes en el arreglo directo o cualquiera de los Consejos mencionados.

Ninguna norma de este Reglamento se entenderá que afecta lo prescrito en el párrafo anterior.

CAPITULO III

DE LA COMPARECENCIA

ARTICULO 11.—Sólo podrán comparecer ante los Consejos Ejecutivo o Económico en las sesiones que éstos celebren para resolver conflictos las personas designadas por los Jefes de las Delegaciones que acrediten las partes.

Las personas naturales comparecerán por sí o por medio de mandatario. Las personas jurídicas podrán hacerlo a través de su representante o de apoderado.

La personería, en todo caso, se considerará suficientemente acreditada por el solo hecho de que el Jefe de la Delegación oficial testifique su carácter

Lo dispuesto en este artículo no impedirá que puedan hacer acto de presencia en las sesiones los representantes de asociaciones de carácter público o privado, siempre que así lo acuerden los Consejos.

ARTICULO 12.—Los miembros de los Consejos Ejecutivo o Económico, en tanto estén integrando éstos, no podrán actuar como representantes o voceros de los comparecientes.

ARTICULO 13.—Las personas naturales o jurídicas que tengan interés en que un conflicto sea resuelto por medio de arreglo directo o, en su caso, de las instancias previstas en este Reglamento, deberán poner aquél en conocimiento del Ministerio de Economía del correspondiente país centroamericano y pedirle su intervención para que el problema se resuelva.

El Ministerio de Economía no dará curso a pretensión alguna en tanto no verifique, con la mayor exactitud posible, la existencia de los hechos en que aquélla se funde.

Si los resultados que arroje la investigación lo ameritan, el citado Ministerio planteará el asunto en la forma que determina este Reglamento e incluirá en su Delegación a las personas que habrán de representar los intereses de los particulares, para que éstos puedan comparecer de conformidad con lo previsto en el artículo anterior.

En caso de que el Ministerio declare sin lugar la solicitud, cabran contra la correspondiente resolución los recursos que el Derecho interno del país determine.

ARTICULO 14.—Los Estados Miembros del Tratado General podrán comparecer, desde luego, sin necesidad de requerimiento de parte interesada, por medio del Ministerio de Economía.

CAPITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO

SECCION PRIMERA

DEL ARREGLO DIRECTO

ARTICULO 15.—Todo conflicto que se suscite con motivo de la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el Tratado General o en cualquier otro instrumento de integración económica centroamericana, procurará resolverse, en primer término, por arreglo directo entre las partes, salvo en los casos en que esos mismos instrumentos determinen otro procedimiento.

ARTICULO 16.—El arreglo directo puede ser promovido por las partes en conflicto, por otro Estado centroamericano o por la Secretaría Permanente.

ARTICULO 17.—El arreglo directo podrá plantearse mediante: a) comunicaciones telefónicas, telegráficas, escritas o cualquier otra análoga; o b) en reuniones que las partes convengan celebrar.

En el primer caso, la parte a quien se hubiese planteado el problema deberá dar respuesta, sobre el fondo del mismo, sin tardanza alguna, o dentro

de los cinco días calendario siguientes a la fecha de su comunicación. Simultáneamente, o en el curso del plazo mencionado, la parte que hubiera tomado la iniciativa para dirimir el conflicto informará a la Secretaría Permanente de su existencia y podrá pedirle que interponga sus buenos oficios para procurar el pronto arreglo de la cuestión.

Si transcurrido dicho término no se produce la respuesta a que alude el párrafo anterior o ésta fuere negativa, las partes procederán de conformidad con lo establecido en la Sección Segunda del presente Capítulo, a menos que convengan en celebrar una reunión para procurar la solución del conflicto.

La circunstancia de que el conflicto se resuelva mediante comunicación telefónica, telegráfica, escrita o cualquier otra análoga, no exime a las partes de la obligación de comunicar a los demás Gobiernos, por medio de la Secretaría, los acuerdos a que hubieren llegado.

ARTICULO 18.—Cuando las partes acuerden celebrar una reunión para resolver un conflicto y creyeran conveniente la participación de la Secretaría Permanente, así se lo harán saber con la mayor anticipación posible.

La comunicación deberá estar acompañada de los documentos pertinentes. Si las partes no tuvieran tales documentos a su disposición, lo indicarán así a la Secretaría, debiendo presentarlos a más tardar en el inicio de la reunión.

ARTICULO 19 —La Secretaría Permanente, por iniciativa propia o a petición de cualquiera de las partes, hará los estudios y trabajos que sean necesarios para el esclarecimiento y solución del conflicto.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Permanente podrá asesorarse de los organismos técnicos centroamericanos o internacionales que tenga a bien consultar.

ARTICULO 20.—Si los estudios o trabajos que en su caso efectúe la Secretaría Permanente o las pruebas presentadas por las partes, fueren suficientes, a juicio de éstas, para poner fin al conflicto, así lo harán saber a dicha Oficina para que, sin tardanza, lo haga del conocimiento de todos los Gobiernos centroamericanos.

En este caso, se tendrá por resuelta la diferencia en la fecha de la última comunicación que libre la Secretaría.

ARTICULO 21.—Si el parecer a que alude el párrafo primero del artículo anterior fuere de una sola de las partes, lo pondrá en conocimiento de la Secretaría para que lo transmita a los demás Gobiernos interesados. Si la respuesta de estos últimos concordare con el criterio ya expresado, se tendrá por terminado el conflicto en la fecha que señala el párrafo último del artículo precedente. En caso contrario, se seguirán los trámites que determina este Reglamento.

No obstante lo dispuesto en éste y el artículo anterior, cuando cualquiera de las partes hubiera manifestado su acuerdo con las pruebas presentadas o con los puntos de vista de la Secretaría, y ésta no hubiere recibido respuesta de todas las demás, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la co-

municación que les hubiera librado, se entenderá que todas ellas están conformes con tales pruebas o puntos de vista y que el conflicto ha quedado definitivamente resuelto.

De producirse la situación prevista en el párrafo anterior, la Secretaría, oportunamente hará las notificaciones del caso.

ARTICULO 22.—Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, en la misma fecha en que la SIECA remita a las partes en conflicto sus puntos de vista sobre éste, les transmitirá, asimismo, por la vía cablegráfica, un resumen de las conclusiones a que hubiera llegado.

Si al décimo día del plazo a que se refiere el párrafo segundo del artículo precedente, la Secretaría no hubiese recibido respuesta de alguna de las partes, deberá recordar a ésta, siempre por la misma vía, los efectos que a su silencio le atribuye el presente Reglamento.

ARTICULO 23.—Si después de conocido el punto de vista de la Secretaría o las pruebas presentadas, las partes consideran que debe celebrarse la reunión y ésta no se efectuare, por cualquier circunstancia, en la fecha convenida, la mencionada oficina, por iniciativa propia o a petición de cualquiera de los gobiernos interesados, gestionará para que se establezca un nuevo lugar y fecha. Si las partes no se ponen de acuerdo sobre este extremo, o si habiendo tenido lugar la reunión aquéllas no solucionaren el conflicto, lo someterán al Consejo Ejecutivo de conformidad con el presente Reglamento.

Si los Consejos Ejecutivo o Económico hubieren de reunirse con anterioridad a la fecha convenida por las partes para efectuar el arreglo directo, éstas, por iniciativa propia o a excitativa de la Secretaría Permanente, harán cuanto esté a su alcance para que la reunión de arreglo directo se realice en la misma oportunidad en que habrá de reunirse alguno de los órganos mencionados.

ARTICULO 24.—Las reuniones de arreglo directo pueden desarrollarse por el término que deseen las partes. Estas tienen, sin embargo, el derecho de solicitar y obtener respuesta concreta sobre todas y cada una de sus peticiones, a más tardar dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se iniciaron las reuniones.

ARTICULO 25.—Durante las reuniones de arreglo directo las partes podrán comisionar a la Secretaría Permanente o a cualquier otro organismo de la integración económica, para que amplíen las investigaciones o emitan los dictámenes adicionales que sean necesarios para la mejor solución de los conflictos.

ARTICULO 26.—Los acuerdos que se produzcan como consecuencia del arreglo directo, las discrepancias que quedaren subsistentes, en su caso, así como los puntos de vista de cada una de las partes, deberán hacerse constar por escrito.

ARTICULO 27.—La Secretaría Permanente, en su caso, será el órgano encargado de cumplir las funciones administrativas que se originen en las reuniones mencionadas. En tal concepto, levantará las actas de las mismas,

las cuales, una vez firmadas por los Jefes de las Delegaciones respectivas, deberá certificar y remitir, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a todos los Gobiernos de Centroamérica.

Si la Secretaría no estuviere presente en las reuniones de arreglo directo, quedará a cargo de las partes redactar y remitir a dicha oficina, dentro de los dos días hábiles siguientes, el documento a que alude el artículo anterior, para que las transmita a los demás gobiernos.

ARTICULO 28.—Los acuerdos a que se llegue mediante arreglo directo, quedarán firmes, para las partes que los tomaron, en la fecha que se indique en el documento en que los mismos consten, y si nada se dijere sobre el particular, en la fecha de suscripción de aquél.

La circunstancia de que se resuelva un conflicto mediante arreglo directo, no afectará la obligación que le impone a la Secretaría el párrafo primero del artículo XXIV del Tratado General. En consecuencia, dicha oficina cuidará de que los acuerdos tomados se enmarquen dentro del ordenamiento jurídico de la integración económica. Si en el cumplimiento de esta función tuviere algún asunto que observar, lo pondrá en conocimiento de los gobiernos para que éstos, si lo estiman del caso, lo sometan al Consejo Ejecutivo.

El cumplimiento de la referida obligación por parte de la Secretaría no producirá la suspensión de los acuerdos tomados.

ARTICULO 29.—Los Estados que no hubieran participado en el arreglo directo podrán, dentro de los quince días siguientes a la fecha del documento de remisión del acta certificada o de aquélla en que se comunicó la solución del conflicto en los casos previstos en los artículos 20 y 21, manifestar a la Secretaría su propósito de impugnar, en el seno del Consejo Ejecutivo, la totalidad o parte de los acuerdos tomados.

Si ninguno de tales Estados manifestare esa intención dentro del plazo indicado, los acuerdos tomados en el arreglo directo, por lo que a ellos respecta, quedarán firmes.

El ejercicio de la facultad que contempla este artículo no producirá la suspensión de los acuerdos tomados y deberá tener lugar en la más próxima sesión del mencionado Consejo.

ARTICULO 30.—Si después de resuelto un conflicto por arreglo directo una de las partes tomare conocimiento de hechos que, de haberse tenido en cuenta durante aquél, habrían modificado los términos del acuerdo, los pondrá en conocimiento de las demás partes, a través de la Secretaría Permanente, para que, si procede, convoque a una nueva reunión.

El derecho que reconoce este artículo prescribe si transcurridos sesenta días desde la fecha en que el acuerdo quedó firme, el mismo no se hubiere ejercitado.

El conocimiento de los hechos a que se refiere esta disposición no eximirá a la parte de que ellos tuviere noticia de la obligación de cumplir lo convenido en el arreglo directo.

SECCION SEGUNDA
DE LA PRIMERA INSTANCIA

ARTICULO 31.—Todo conflicto que total o parcialmente no haya podido resolverse mediante arreglo directo de las partes o que no sea susceptible de éste según los instrumentos de integración económica, será sometido al Consejo Ejecutivo.

También se someterán a este organismo todos aquellos asuntos que, a juicio de los Estados que no hubieren intervenido en el arreglo directo, o de la Secretaría Permanente, en su caso, violaren el ordenamiento jurídico de la integración económica centroamericana o los principios en que ésta descansa.

Estos hechos y las actuaciones que los mismos originan, constituirán la primera instancia.

ARTICULO 32.—En los casos previstos en el artículo anterior, el Estado que quiera someter un conflicto a la resolución del Consejo Ejecutivo, deberá, por medio de su Ministerio de Economía, hacérselo saber a la Secretaría Permanente con la mayor anticipación posible, a fin de que incluya el asunto en el temario provisional de la más próxima reunión de aquel organismo.

Para los efectos del artículo 28, la Secretaría Permanente podrá, por iniciativa propia, incluir en la agenda provisional los asuntos que estime necesario plantear.

El Consejo Ejecutivo no podrá dejar de incluir en la agenda definitiva de la respectiva reunión los conflictos que figuren en los temarios provisionales ni abstenerse de conocer aquéllos.

Lo dispuesto en este artículo no será obstáculo para que en la agenda definitiva puedan incluirse conflictos de cuya existencia no haya sido previamente informada la Secretaría.

ARTICULO 33.—La Secretaría Permanente, con la debida anticipación, deberá enviar a todos los miembros del Consejo Ejecutivo los documentos que corresponden.

ARTICULO 34.—En las sesiones en que el Consejo Ejecutivo vaya a conocer de un asunto conflictivo sólo estarán presentes sus miembros y los comparecientes.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio de lo prescrito en el último párrafo del artículo 11.

ARTICULO 35.—El Consejo comenzará a conocer del conflicto con la lectura hecha por la Secretaría, de los documentos que con él se relacionan.

Efectuado lo anterior, se concederá la palabra a quien hubiese sometido a su conocimiento el conflicto y a los otros comparecientes, para que expongan lo que estimen procedente en defensa de sus puntos de vista.

Los miembros del Consejo podrán pedir a los comparecientes las explicaciones o aclaraciones que estimen necesarias; pero deberán abstenerse de externar opinión sobre el fondo del problema.

Agotado el trámite previsto en los párrafos precedentes, se dará por concluida la presentación del caso.

ARTICULO 36.—Cumplido el trámite previsto en el artículo anterior, los miembros del Consejo Ejecutivo se reunirán privadamente para discutir y acordar la resolución del conflicto.

ARTICULO 37.—El Consejo Ejecutivo, antes de tomar una resolución, podrá acordar:

- 1º—Que se traiga a la vista cualquier documento que crea conveniente para esclarecer el derecho de las partes en conflicto o solicitar a éstas cualquier aclaración o ampliación de sus pretensiones;
- 2º—Que se practique cualquier reconocimiento, inspección, análisis, valoración o acto análogo que repunte necesario, o que se amplíen los que ya se hubiesen hecho;
- 3º—Encomendar a la Secretaría Permanente o a cualquier otro organismo de integración económica que hagan las investigaciones o emitan los dictámenes que a su juicio sean necesarios para la mejor solución del conflicto.

ARTICULO 38.—Las resoluciones que el Consejo Ejecutivo emita para ponerle fin a un conflicto deberán tener como fundamento, entre otros: *

- a) Los instrumentos de integración económica centroamericana;
- b) Los reglamentos emitidos para facilitar la aplicación de tales instrumentos;
- c) Las resoluciones de los Consejos creadas por el Tratado General de Integración Económica y las sentencias o laudos arbitrales;
- d) Los dictámenes y recomendaciones de los organismos de integración económica;
- e) Los principios generales del Derecho y de la ciencia económica; y
- f) Las doctrinas de los tratadistas de mayor competencia.

ARTICULO 39.—Las resoluciones del Consejo Ejecutivo que pongan fin a un conflicto deberán contener, con la claridad y concisión posibles:

- 1º—Como encabezamiento, la frase “Resolución número ”, seguida de la designación del Consejo;
- 2º—En los resultados, una relación sucinta de los hechos;
- 3º—En los considerando, la apreciación de los puntos de Derecho fijados por las partes;
- 4º—En el por tanto, los fundamentos legales que se estimen procedentes para el fallo que haya de dictarse;
- 5º—En la parte final, el fallo correspondiente.

* Véase el trabajo del Dr. Gautama Fonseca en esta misma revista, para el estudio de las fuentes. Nota de los editores.

ARTICULO 40.—Se tendrán por firmadas las resoluciones por el solo hecho de la suscripción del acta en que figuren y como lugar y fecha de las mismas, aquél y aquélla en que se hubiere firmado el acta correspondiente.

ARTICULO 41.—Las resoluciones que adopte el Consejo Ejecutivo para ponerle término a un conflicto, o la circunstancia de no haber llegado a un acuerdo sobre el fondo del mismo, deberán hacerse constar en acta.

En caso de que cualquiera de sus miembros no estuviere conforme con lo resuelto, podrá dejar constancia de las razones que le asisten para disentir por medio de voto razonado que se consignará en el acta inmediatamente después de la respectiva resolución.

También deberá dejarse constancia en acta de los alegatos más importantes hechos por las partes en su oportunidad, así como de cualquier otro evento que hubiere sido relevante en la consideración del conflicto.

ARTICULO 42.—Cuando el Consejo Ejecutivo no hubiere podido llegar a acuerdo en la solución de un conflicto, la Secretaría Permanente lo incluirá en la agenda provisional de la más próxima Reunión del Consejo Económico y dicho órgano no podrá abstenerse de conocerlo.

ARTICULO 43.—La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica será el órgano encargado de certificar y notificar a los Estados las resoluciones que se dicten.

Se tendrán por certificados y notificadas tales resoluciones, por el solo hecho de que la Secretaría Permanente cumpla con dichos requisitos respecto del acta en que aquéllas figuren.

ARTICULO 44.—Las resoluciones a que se alude en el presente Reglamento surtirán efecto en la forma y fecha que en las mismas se indique o, si nada se dijere sobre este particular, ocho días después de la fecha del documento por medio del cual la Secretaría Permanente transmita a los Estados el acta certificada en que aquéllas consten.

El plazo a que se refiere el párrafo precedente se entenderá de días corridos.

No obstante lo anterior, los miembros del correspondiente Consejo quedan obligados a no esperar el transcurso del plazo que se menciona en este artículo para tomar las medidas que sean necesarias a fin de que las resoluciones produzcan sus efectos, en los respectivos países, al vencimiento del término señalado.

ARTICULO 45.—La Secretaría Permanente será el órgano encargado de cumplir las funciones administrativas en las reuniones que el Consejo Ejecutivo celebre para resolver conflictos. En tal concepto, levantará el acta de las mismas, las cuales, una vez firmadas, deberá certificar y remitir a todos los Gobiernos de Centroamérica dentro de los diez días siguientes a la clausura de la correspondiente reunión.

SECCION TERCERA
DE LA SEGUNDA INSTANCIA

ARTICULO 46.—El Consejo Económico podrá revisar las resoluciones que el Consejo Ejecutivo hubiera emitido para ponerle término a un conflicto en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando la resolución viole disposiciones expresas de cualquier instrumento de la integración económica;
- b) Cuando verse sobre materias respecto de las cuales aún no se hubiera formulado una política regional;
- c) Cuando por medio de la resolución, el Consejo Ejecutivo hubiera interpretado por primera vez una disposición de los instrumentos de integración económica y hubiera mérito para creer que tal interpretación es errónea;
- d) Cuando la resolución sea contradictoria con otras que anteriormente hubiera adoptado dicho órgano o el Consejo Económico.

El Consejo Económico conocerá también de todos aquellos conflictos que el Consejo Ejecutivo no hubiera podido resolver.

ARTICULO 47.—La revisión deberá solicitarla la parte o partes que se consideren agraviadas, desde el momento de pronunciarse la resolución hasta el décimo día siguiente a la fecha de su entrada en vigencia. En el primer caso, la solicitud podrá hacerse verbalmente, pero deberá dejarse constancia de la misma en el acta respectiva. En el segundo caso se hará por escrito, a través del correspondiente Ministerio de Economía.

Las solicitudes de revisión deberán expresar claramente la causa o causas en que se fundan.

ARTICULO 48.—Cuando la revisión se solicite por escrito, el Ministerio de Economía deberá hacérselo saber a la Secretaría Permanente para los efectos previstos en los artículos 32 y 33 de este Reglamento.

Si la solicitud se hubiese hecho verbalmente, la mencionada Secretaría remitirá, con el acta certificada, los documentos que el Consejo Ejecutivo tuvo a la vista para resolver el problema.

ARTICULO 49.—La solicitud de revisión no suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, pero el Consejo Económico no podrá dejar de conocer, en su más próxima reunión, el asunto a que aquélla se refiera.

ARTICULO 50.—El Consejo Económico, al conocer del asunto, recibirá las pruebas instrumentales que le presente las partes y podrá oír a éstas en la forma prescrita en el artículo 35

Cumplido lo anterior, procederá en la forma señalada en el artículo 36.

ARTICULO 51.—La resolución que emita el Consejo Económico se circunscribirá a los puntos que hubieran sido expresamente planteados.

Dicha resolución se formulará de la manera establecida en los artículos 38 y 39.

ARTICULO 52.—En lo demás, se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 34, 37, 40, 41, 43, 44 y 45 de este Reglamento.

CAPITULO V

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 53.—El presente Reglamento será aprobado por el Consejo Económico y entrará en vigor ocho días después de la fecha del documento por medio del cual la Secretaría Permanente transmite a los Estados el acta certificada en que conste la aprobación.

El mismo Consejo podrá introducirle las reformas que considere necesarias, las que entrarán en vigor de conformidad con lo prescrito en el párrafo precedente.

Proyecto de Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y de Procedimientos para la Solución de Conflictos en la Integración Económica Centroamericana

COMISION AD HOC DE JURISTAS
ODECA

I-ANTECEDENTES

La III Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada en Managua del 11 al 15 de diciembre de 1967, consideró que el proceso de integración centroamericana requiere fundamentales reformas que apresuren el trámite de aplicación y aseguren la correcta interpretación de tratados y la justa solución de conflictos.

La misma Resolución instruye a la Secretaría General para transmitir a los Estados Miembros la documentación correspondiente.

En diciembre de 1967 y enero de 1968, la Secretaría General realizó todas las gestiones que se le encomendaron, y como resultado de ellas quedó integrada la Comisión ad-hoc de Juristas.

II-COMPOSICION Y ASISTENCIA

Del 4 al 9 de marzo de 1968 y en las oficinas de la Organización de Estados Centroamericanos, en San Salvador, celebró su primera reunión la Comisión ad-hoc de Juristas, con asistencia de las siguientes personas:

GUATEMALA

Miembro: Lic. Jorge Skinner-Klee.

EL SALVADOR

Miembro: Dr. Guillermo Trigueros h.
Asesores: Dr. Alfredo Espino Nieto.
Dr. Salvador Rovira.
Dr. Mario Castrillo Zeledón.

HONDURAS

Miembro: Lic. José Ángel Ulloa.
Asesores: Dr. Mano Díaz Bustamante.
Lic. Práxedes Martínez.
Lic. Rafael Valle Turcios.

NICARAGUA

Miembro: Dr. Alejandro Montiel Argüello.
Asesores: Dr. José Sansón-Terán.
Dr. Armando Luna Silva.
Dr. Santos Vanegas Gutiérrez.

COSTA RICA

Miembro: Lic. Enrique Güer Sáenz.
Asesor: Lic. Manuel A. Freer.

La secretaría de la reunión estuvo a cargo del doctor Albino Román y Vega, Secretario General de la ODECA, con la cooperación de los doctores Alfonso Rochac, Hugo Lindo, Fernando García-Chacón y Edgardo Paz Barma, funcionarios de la misma, y del doctor Emilio Maza, Asesor Especial de la ODECA. Actuó como Secretario Administrativo el señor Carlos Ricardo Hernández.

El 4 de marzo a las 18:00 horas el doctor Albino Román y Vega, en el salón de conferencias de la ODECA dio un cordial saludo de bienvenida a los participantes, augurándoles buen éxito en sus deliberaciones. A continuación el doctor Guillermo Paz Larín, Subsecretario de Relaciones Exteriores, encargado del Despacho de El Salvador, saludó a los asistentes, destacó la importancia de la reunión, y la declaró inaugurada. Acto seguido los jefes de delegación celebraron una sesión preliminar para establecer las reglas de la reunión.

III—RESUMEN DE LOS DEBATES

El 5 de marzo, a las diez horas, el doctor Guillermo Trigueros h. declaró abiertas las sesiones de trabajo de la Comisión. Informó que en la sesión preliminar se había acordado encomendarle la dirección de los debates y se había designado como Director Suplente al doctor Alejandro Montiel Argüello.

En su breve discurso inaugural manifestó el doctor Trigueros h., entre otras cosas lo siguiente:

“La Comisión de Juristas Ad-hoc tendrá que contemplar la valoración de ciertos principios que enfocan el orden internacional de las comunidades regionales. No es nada extraño para vosotros que estas comunidades inician un nuevo sistema de derecho internacional con base en los tratados de integración, dando vida a organismos supranacionales, que sin llegar a constituir verdaderas federaciones políticas, contienen en embrión los elementos constitutivos de éstas; en especial la aparición de ciertas fundaciones de carácter legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, de alcances que rebasan los límites del derecho nacional de los miembros de la comunidad”

A continuación, la Secretaría dio lectura a los siguientes documentos:

1. Resolución XV de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, que crea la Comisión Ad-hoc de Juristas.
2. Proyecto de enmienda del Tratado de Managua para la creación de un tribunal de justicia permanente presentado por la Delegación de Costa Rica a la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Proyecto de resolución presentado por la Delegación de Nicaragua a la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, sobre un protocolo adicional que modifique el Artículo 26 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
4. Ponencia de Nicaragua, de sustitución del Artículo 26 del Tratado General y de creación de la Comisión Centroamericana de Comercio.
5. Oficio de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, N° 34-A.J., de 30 de enero de 1968, relacionado con la Resolución XV de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.
6. Oficio de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Nicaragua N° 017, de 31 de enero, relacionado con la Resolución XV de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.
7. Oficio del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, N° A-590-D-669 del 6 de febrero, relacionado con la Resolución XV de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.
8. Resolución XXXIII del Segundo Congreso Centroamericano de Congresos sobre creación de un organismo jurisdiccional para resolver conflictos.

Se informó a la Comisión que un grupo de trabajo de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) había elaborado un proyecto de reglamento para la solución de conflictos, que aparece registrado bajo la siguiente connotación: "SIECA/CE. REG.CONF./INF Guatemala, 20 de febrero de 1968" Este material fue incluido como documento de trabajo número 9

El doctor Castrillo Zeledón informó que el Departamento de Integración Económica Centroamericana de la Universidad de El Salvador, había elaborado un estudio bajo el título "Procedimientos para Resolver Conflictos", el cual también fue incluido como documento de trabajo número 10.

La delegación de Nicaragua amplió su propuesta original dando lectura a un documento complementario referente a la enmienda del Artículo 26 del Tratado General de Integración Económica.

El doctor Montiel Argüello manifestó que Nicaragua deseaba que se

agilizaran los procedimientos dentro del movimiento de integración, y señaló algunas diferencias existentes entre las propuestas formuladas al respecto por Costa Rica y Nicaragua. Indicó que el proyecto nicaraguense no interfiere con los que pudieran elaborar organismos económicos. Se refirió a los conceptos contenidos en la nota de la Cancillería de Nicaragua.

El licenciado Güer Sáenz solicitó que, como cuestión de forma, se aclarara si se iba a elaborar un proyecto de convenio o simplemente un informe, ya que encontraba disparidad en los términos al efecto empleados por los numerales 4 y 5 de la Resolución XV

Opinó el licenciado Skinner-Klee que antes de discutir cualquier texto convenía acordar qué tipo de órgano o tribunal había de crearse.

El licenciado Ulloa indicó la conveniencia de aclarar qué funciones cumpliría el organismo proyectado. Formuló algunas consideraciones sobre el tema. Se refirió luego a los aspectos jurídicos y administrativos del problema y a la comparecencia de particulares ante los tribunales arbitrales. Expuso además que Honduras estaba de acuerdo en que se discutiera, elaborara y decidiera un instrumento sobre la materia.

El licenciado Güer Sáenz manifestó que Costa Rica entiende que la integración es un proceso irreversible. Que el desarrollo logrado hasta el momento por las instituciones económicas requería el encuentro de vías jurídicas, para que los conflictos fueran decididos por jueces de derecho. El nombre del tribunal o comisión le parecía indiferente o secundario. Sobre los alcances jurisdiccionales del tribunal, manifestó que sería preferible dejarlo exclusivamente para asuntos económicos, porque con atribuciones más amplias, como serían las relativas a los derechos humanos o a materias políticas, su existencia podría ser efímera. Este tribunal habría de tener un carácter esencialmente comunitario. Puntualizó que otro tema de esencial consideración para Costa Rica era la necesidad de dar a los particulares, acceso a este tipo de justicia.

2. Reanudada la sesión a las 15 horas, el licenciado Skinner-Klee, expuso la posición de su país: el hecho de que dos países hayan propuesto la creación de un organismo, es suficiente para que Guatemala lo acepte. El problema es complejo: las cuestiones suscitadas dentro del Mercado Común se vienen solucionando a base de negociaciones, y es necesario superar esa etapa. Señaló que otro camino que no fuera la negociación, tendría que ser un tribunal, que implica la aceptación de un órgano supranacional. Expresó que ya existe en Centroamérica un Derecho Comunitario, distinto al Derecho Internacional clásico, y que debemos continuar elaborándolo cuidadosamente a fin de facilitar la integración. Indicó que una situación parecida se resolvió con el Artículo 164 del Tratado de Roma. Aunque parezca paradójico, dijo, hasta ahora la integración centroamericana ha sido asunto de administración pública y no de Derecho Administrativo. Enfatizó que los problemas deben resolverse a base de jurisdicción y que se deben concebir medios de solución dinámicos, que aseguren y apliquen el derecho. Señaló las etapas de un proceso de solución de conflictos que, con plazos fijos, agotaría el ámbito interno, hasta llegar al internacional y desembocar en la comparecencia ante el organismo que se creara. La Secretaría del Tribunal podría ser el Departamento

mento Jurídico de la ODECA, y la SIECA podría constituirse una especie de Ministerio Público de la Integración Centroamericana. El Tribunal habría de integrarse con cinco jurconsultos centroamericanos, con experiencia en materia de integración.

El doctor Trigueros h., señaló que en el Tratado General de Integración Económica, en los Artículos 5, 6, 9, 10, 11 y 13, existen disposiciones de las que se derivan para los Consejos Económicos y Ejecutivos, facultades jurisdiccionales y legislativas. Por otra parte, en el Artículo 27, existe un procedimiento que remite los asuntos al Consejo Económico. Todas estas disposiciones deben armonizarse y trasladarse a un Tribunal exclusivo para asuntos económicos, con la posibilidad de crear distintas instancias, dejando una para organismos del Tratado y otra jurisdiccional para el Tribunal. Hizo consideraciones favorables al conocimiento de la facultad de comparecer como partes que habría de otorgarse a los particulares.

El licenciado Ulloa, de Honduras, reiteró que era conveniente estudiar cuidadosamente el punto relativo a la participación de particulares.

Finalmente, el doctor Castrillo Zeledón hizo algunas consideraciones alrededor del proyecto de reglamento formulado por el Grupo de Trabajo de la SIECA.

Los Jefes de Delegación acordaron declararse en sesión permanente para deliberar el tiempo necesario a fin de unificar criterios y acordar, ya sea la elaboración de un instrumento que determinara la existencia de un órgano jurisdiccional para la solución de problemas económicos dentro del Mercado Común Centroamericano; o para redactar un informe general sobre las labores de la Comisión, todo ello dentro del espíritu de la Resolución XV de Managua.

3. A las 7:30 de la noche del día viernes 8 de marzo de 1968, se inició la Sesión de Clausura de las Reuniones de la Comisión Ad-hoc de Juristas Centroamericanos, en la sede de la Secretaría General de la ODECA con asistencia de los Jefes de cada Delegación, de sus Asesores y de funcionarios de dicho Organismo.

Presidió la Sesión Plenaria el doctor Guillermo Trigueros h. Director de Debate de la Reunión y Jefe de la Delegación de El Salvador;

El licenciado Moisés de J. Ulloa Duarte, Jefe de Relaciones Públicas de la Secretaría General, por instancia de la Mesa Directiva, dio lectura a la nota suscrita por los jefes de cada Delegación, con que se envía el Informe General de las actividades de la Comisión, al doctor Albino Román y Vega, Secretario General de la ODECA, de conformidad con la Resolución XV de la Tercera Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada en Managua en diciembre de 1967. El contenido de dicha nota fue aprobado unánimemente por los Jefes de Delegación;

Se dio lectura al proyecto de tratado, elaborado por la Comisión en este período de sesiones de trabajo, relativo a la creación del TRIBUNAL DE JUSTICIA CENTROAMERICANO Y DE PROCEDIMIENTO PARA

LA SOLUCION DE CONFLICTOS EN LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA,

El Director de Debates, doctor Trigueros, preguntó si existían algunas observaciones que hacer al proyecto, por parte de los Delegados;

Los demás Jefes de Delegación, hicieron observaciones, que fueron tomadas en cuenta para fines de corrección del proyecto; y procedieron a firmar el documento elaborado, para los efectos consiguientes;

En nombre de la Comisión, el doctor Trigueros manifestó su agradecimiento a los funcionarios de la Secretaría General de la ODECA por la colaboración prestada para el feliz desarrollo de sus labores;

El doctor Albino Román y Vega, Secretario General de la ODECA, expresó su satisfacción por la valiosa misión cumplida por los sobresalientes juristas centroamericanos, destacando el significado y su trascendencia de los trabajos.

A las 8:30 de la noche se levantó la sesión.

Con la lectura, aprobación y firma del presente Informe, la Comisión Ad-hoc de Juristas dio por terminada su Primera Reunión.

(f) Jorge Skinner-Klee,
Guatemala.

(f) Guillermo Trigueros h.,
El Salvador.

(f) José Angel Ulloa,
Honduras.

(f) Alejandro Montiel Argüello,
Nicaragua.

(f) Enrique Güier Sáenz,
Costa Rica.

ANTE MI.

(f) Albino Román y Vega,
Secretario General.

PROYECTO DE TRATADO DE CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DE PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS EN LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

CAPITULO I

ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CENTROAMERICANO DE JUSTICIA

Artículo 1º.—Para asegurar el respeto al derecho en todo lo concerniente a la interpretación y aplicación del Tratado General y demás instrumentos de la integración económica de Centroamérica, se instituye un Tribunal de Justicia.

Artículo 2º.—El Tribunal de Justicia será un Tribunal permanente, con jurisdicción propia y obligatoria, y con potestad para juzgar, a petición de

parte, y resolver con autoridad de cosa juzgada para todos los Estados Signatarios, los organismos de integración económica centroamericana y los particulares, en lo relativo a interpretación o aplicación de los instrumentos de tal integración.

Artículo 3º—Podrán recurrir al Tribunal de Justicia los Estados Signatarios o cualquier persona natural o jurídica afectada por una decisión, acción u omisión de los órganos de la integración económica centroamericana, excluido el Banco Centroamericano de Integración Económica, o por una acción u omisión de funcionario de cualquiera de los Gobiernos de los Estados firmantes, cuando ello fuere opuesto al Tratado General o a cualquiera de los convenios relativos a la integración económica.

Artículo 4º—El Tribunal de Justicia determinará su propia competencia. También le corresponde dictar y reformar el Estatuto que regulará su funcionamiento, el cual fijará los procedimientos de acuerdo con las normas establecidas en este Tratado (1)

Artículo 5º—El Presidente de cada Estado firmante nombrará un Magistrado Propietario y dos suplentes entre juristas de reconocida idoneidad. Los Magistrados serán nombrados por períodos de cinco años e inmovibles durante el período para el cual fueron designados, salvo el caso de inhabilitación.

Artículo 6º—No podrán ser Magistrados los funcionarios de organismos de la integración.

Artículo 7º—Los Magistrados no podrán participar en la sustanciación ni en la decisión de ningún asunto en que hayan intervenido directa o indirectamente en cualquier condición.

Artículo 8º—Los Magistrados actuarán con absoluta independencia del Gobierno que los designe, y ejercerán sus atribuciones con toda imparcialidad.

Artículo 9º—Los Magistrados elegirán cada año al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal.

Artículo 10º—Habrá un Secretario de libre nombramiento y remoción del Tribunal. El Secretario tendrá a su cargo la Tesorería y será el Director Administrativo de las Oficinas del Tribunal.

Artículo 11º—La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana podrá designar a un representante que tendrá a su cargo presentar públicamente, con absoluta imparcialidad y total independencia, conclusiones razonadas sobre las causas sometidas a conocimiento del Tribunal.

Artículo 12º—Para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer las funciones que le corresponden, se requerirá la concurrencia de tres Magistrados por lo menos. Toda resolución que ponga fin a un proceso deberá ser dictada por no menos de tres votos conformes de toda conformidad.

(1) Téngase presente que el Reglamento aprobado por el Consejo Económico Centroamericano, en su artículo 38, enumera las fuentes del derecho a aplicarse por el Consejo Ejecutivo y Consejo Económico.

En caso de no lograrse la mayoría necesaria para pronunciar sentencia, el propio Tribunal procederá a designar por sorteo, un Magistrado de entre todos los Suplentes, quien deberá adherirse a uno de los votos emitidos. Si tampoco así se lograre mayoría, se procederá, del mismo modo, a designar Magistrados, hasta que se produzca resolución.

Artículo 13º—Los Magistrados gozarán de inmunidad por los actos ejecutados en el cumplimiento de sus deberes oficiales, incluyendo palabras habladas o escritas, y continuarán gozando de tal inmunidad después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 14º—El Tribunal, los Magistrados y el Secretario gozarán de las prerrogativas e inmunidades diplomáticas.

CAPITULO II

VIA ADMINISTRATIVA (2)

Artículo 15º—Los Estados Signatarios convienen en resolver fraternalmente dentro del espíritu de este Tratado, y por medio del Consejo Ejecutivo o del Consejo Económico Centroamericano en su caso, las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualquiera de los instrumentos de la integración económica centroamericana.

Cualquiera de los Estados Signatarios que considere que un acto o una omisión de un funcionario de otro Estado firmante, de otros Estados Signatarios o de uno de los organismos de la integración económica centroamericana, constituye una transgresión a las normas que rigen la integración económica centroamericana, podrá recurrir al Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, por conducto de su Secretaría Permanente. El Consejo Ejecutivo deberá pronunciarse en el término de treinta días.

Artículo 16º—Si la afectada fuere una persona particular, natural o jurídica, lo expondrá por escrito al Ministerio de Economía del Estado del funcionario infractor.

El Ministerio de Economía, dentro del término de cinco días, le hará saber si se mantiene o corrige la acción u omisión impugnada. Si el Ministerio mantuviere la medida, pasará el expediente dentro de cuarenta y ocho horas, por conducto de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica al Consejo Ejecutivo, para que emita decisión en el término de treinta días. En caso que el Ministerio de Economía no se pronuncie dentro del término de cinco días o no remita el expediente, el afectado podrá ocurrir, por medio de la mencionada Secretaría Permanente, al Consejo Ejecutivo.

(2) Téngase presente al examinarse esta sección del Proyecto que el C. E. C., aprobó ya el Reglamento sobre Procedimientos para resolver conflictos. (Nota ed.).

Artículo 17º—En los casos de los dos artículos anteriores, cualquiera de los Estados Signatarios o de los organismos de la integración económica, tendrá derecho a intervenir como parte en las fases sucesivas del procedimiento.

Artículo 18º—Cuando se inicia la gestión ante un Ministerio de Economía, éste lo hará saber inmediatamente a los demás Estados Signatarios y a los organismos afectados, en busca de una solución directa de carácter conciliatorio. Los Estados y los organismos deberán esforzarse en todo momento para lograr la conciliación y la solución directa del asunto. Nada de ello suspenderá la secuela del proceso.

Artículo 19º—Recibidos los expedientes, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, a petición de parte o de oficio, podrá mandar practicar las diligencias que estime conveniente para esclarecer los hechos, sin que por ello se suspenda el término de treinta días señalado para decidir.

Dentro del término preceptuado de treinta días deberá reunirse el Consejo Ejecutivo en audiencia pública, a la que podrán comparecer las partes por medio de un agente o representante, si se tratare de un Estado, o por medio de un abogado, si se tratare de un recurrente particular, para hacer exposición verbal de su causa.

El Consejo Ejecutivo deberá pronunciarse dentro de los tres días siguientes al de la audiencia, y si no lo hiciere, se entenderá que ha emitido decisión desfavorable al recurrente. El hecho de que por cualquier motivo no se verifique la audiencia, causará iguales efectos.

Artículo 20º—Durante los treinta días siguientes a la resolución del Consejo Ejecutivo, o de haber expirado el término en el cual pudo dicho Consejo haber decidido, el Consejo Económico Centroamericano podrá avocarse de oficio al conocimiento del asunto, y decidirlo. La resolución o el silencio del Consejo Económico Centroamericano, dentro de dicho término, dará por agotada la vía administrativa.

Artículo 21º—En los procedimientos anteriores se observarán los principios del debido proceso y todas las actuaciones serán públicas. Las Partes tendrán acceso a todos los documentos, actas o informes relativos al caso que obren en poder de cualquiera de los organismos de la integración. Podrá, asimismo, recabarse información de las oficinas gubernamentales de los Estados Signatarios, con las limitaciones que el Derecho Interno establezca. Tanto el Consejo Ejecutivo como el Económico, podrán ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer.

De todas las actuaciones administrativas se dejará transcripción por cualquier medio adecuado.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Artículo 22º—El Tribunal sustanciará las cuestiones que se sometan a su conocimiento, con sujeción a las reglas procesales que establece el presente Tratado y a las que contenga el Estatuto que dicte el propio Tribunal.

Artículo 23º—Dentro de los sesenta días después de agotada la vía administrativa, se podrá ocurrir ante el Tribunal de Justicia mediante demanda escrita presentada a su Secretaría, junto con las copias necesarias. La Secretaría, dentro de las cuarenta y ocho horas de recibida la demanda, lo notificará telegráficamente a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y a la parte o partes demandadas, y les enviará, por el medio más expedito copia de la demanda. Además, enviará copia de la demanda a todos los Estados Signatarios por medio de sus Ministerios de Economía. La mencionada Secretaría Permanente deberá enviar al Tribunal cualquier expediente relativo al caso que obre en su poder, dentro de las cuarenta y ocho horas de notificada por la Secretaría del Tribunal.

Artículo 24º—La parte o las partes demandadas gozarán del término de quince días a partir de la notificación telegráfica a que se refiere el artículo anterior, para contestar la demanda por escrito. Si alguna de ellas contrademandare, la Secretaría del Tribunal correrá traslado a las partes, y la reconvención deberá ser contestada dentro del término de quince días. También se enviarán copias de la contrademanda a los Ministerios de Economía.

Artículo 25º—Las recusaciones de los Magistrados y las incidencias de carácter procesal, no suspenderán el curso del proceso.

Artículo 26º—La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la contrademanda, dentro de los términos señalados, se tendrá como contestación negativa, sin perjuicio del derecho de la parte de comparecer más adelante al proceso, y de interponer excepciones en la audiencia en que se lleve a cabo el juicio, sin hacerlo retroceder en ningún caso.

Artículo 27º—Cualquiera persona podrá recurrir al Tribunal, sin hacer uso de la vía administrativa previa, contra los reglamentos o decisiones de carácter general emitidos por los organismos de la integración en ejercicio de las facultades que les confieren los instrumentos de integración económica centroamericana.

Artículo 28º—La Secretaría dará cuenta con la documentación al Presidente del Tribunal, y éste convocará a juicio a las partes señalando audiencia que deberá verificarse dentro de los sesenta días de recibida la demanda.

El juicio se efectuará en audiencia verbal, de la que se dejará transcripción por cualquier medio adecuado, sin perjuicio de levantar las actas correspondientes. Las partes presentarán en la misma audiencia sus pruebas. El Tribunal tiene amplias facultades para interrogar a las partes, para examinar testigos y peritos, apreciar las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica y aun para negarse a recibir pruebas que considere impertinentes.

Artículo 29º—Las pruebas se recibirán oralmente en la misma audiencia o en audiencia que se verificará en día inmediato sucesivo, se oirán los alegatos de las partes, los cuales serán verbales. Las partes comparecerán por medio de abogados. Se escucharán réplicas y réplicas si el Tribunal lo estima conveniente.

Artículo 30º—El Tribunal de Justicia, en los casos sometidos a su cono-

cimiento, podrá decretar las medidas provisionales o precautorias que considere pertinentes para resguardar los derechos de las partes.

Artículo 31º—El Tribunal, a su prudente criterio y para mejor resolver, podrá ordenar las pruebas que considere necesarias, y recibirlas en nueva audiencia pública dentro del plazo de diez días siguientes a la última audiencia en que se oyeron alegatos.

El Tribunal ejercerá esta facultad de manera cuidadosa, a fin de no entorpecer la celeridad que debe prevalecer en el proceso.

Artículo 32º—Dentro de los diez días siguientes a la audiencia a que se refiere el artículo 29, o de transcurrido el término para mejor resolver a que se refiere el artículo 31, el Tribunal deberá pronunciar sentencia fundamentada y escrita, la que se notificará a las partes.

Salvo que el Tribunal determine otra cosa, cada parte sufragará sus propias costas.

La sentencia contendrá provisión de condena en daños y perjuicios, si el Tribunal considera que alguna de las partes en el proceso es responsable de su indemnización. Fijará el monto, y si ello no fuere posible, establecerá las bases para hacerlo.

Artículo 33º—El fallo será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre su sentido o el alcance, el Tribunal lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes. Esta solicitud deberá hacerse dentro de los tres días posteriores a la respectiva notificación.

Artículo 34º—Las sentencias del Tribunal deberán cumplirse dentro del plazo que en ellas se fije y, en su caso, se ejecutarán en los Estados Signatarios como si se tratara de sentencias nacionales.

Artículo 35º—Para establecer la autenticidad de las sentencias del Tribunal bastará la certificación expedida por el Secretario.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 36º—Las divergencias o desacuerdos relativos al Banco Centroamericano de Integración Económica se regirán por lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del mismo Banco.

Sin embargo, los Estados y el Banco, en virtud de compromiso, podrán someterse a la jurisdicción del Tribunal, acatando los procedimientos indicados en este Tratado.

Artículo 37º—El Tribunal funcionará durante un período inicial, que el mismo determinará, en la sede de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

Durante dicho período ejercerá las funciones de Secretario del Tribunal el Director del Departamento Jurídico de la Secretaría General de la ODECA.

Terminado el período indicado, la sede del Tribunal estará rotativamente en cada capital de los Estados Signatarios.

Artículo 38º—Al integrarse inicialmente el Tribunal, celebrará un sorteo para señalar un Magistrado que tendrá un período de un año, otro de dos, otro de tres y otro de cuatro, a fin de que la renovación sea siempre parcial y escalonada.

Artículo 39º—Quedan derogadas las disposiciones contenidas en otros tratados, convenios y protocolos relativos a la integración económica de Centroamérica en cuanto se opongan a este Tratado y en especial las siguientes:

- 1º El artículo XXVI del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960;
- 2º El Artículo XIII del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José de Costa Rica, el 1º de septiembre de 1959

Artículo 40º—Este Tratado será sometido a ratificación en cada Estado signatario, de conformidad con las respectivas normas constitucionales o legales. Los instrumentos de ratificación deberán depositarse en la Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos, y el Tratado entrará en vigor en la fecha del último depósito.

Artículo 41.—La Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos será la depositaria del presente Tratado, del cual enviará copias certificadas a la Cancillería de cada uno de los Estados Signatarios y a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Asimismo, les notificará inmediatamente del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación. Al entrar en vigor el Tratado, procederá también a enviar copia certificada del mismo a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con el Artículo 102 de la Carta de dicho organismo.

Artículo 42.—La vigencia de este Convenio queda condicionada a la del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, D N., Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960.

En fe de lo cual