

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



INTEGRACIÓN Y CONSTITUCIONALIDAD

EDUARDO SANCHO

*Magistrado de la Sala Constitucional
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*

I. PRESENTACIÓN

Con el nombre que he sugerido para esta ponencia, que someto a consideración de este Coloquio sobre "Democracia y la Reforma del Estado en América Latina", en el que participo representando a la Sala Constitucional de mi país y atendiendo la gentil invitación que nos hiciera la Corte Constitucional de Italia, el Instituto Italo-Latinoamericano y la Asociación de Estudios Sociales Latinoamericanos, pretendo dejar señalados algunos aspectos que me parece son de singular importancia y permean directamente los procesos de transformación de los Estados democráticos.

La reforma del Estado, como fenómeno político, es el vehículo moderno, de gran actualidad, que conduce a la necesidad de hacer una intensa revisión de las estructuras organizativas, así como los objetivos y metas de los países, en la permanente búsqueda de

hacer más eficiente el aparato público; pero esa aspiración la debemos concebir de tal manera, que ello no implique declinar la profunda convicción de que se logren los objetivos de ese proceso, pero manteniendo incólumes los principios que dan forma al Estado de Derecho.

Con el propósito de conducir mi exposición en ese rumbo, me propongo, en primer lugar, presentar una estrecha síntesis histórica del proceso de integración regional centroamericana; luego, comentar recientes decisiones de la Sala Constitucional sobre el tema; señalar posibles puntos de divergencia, que en mi criterio, surgen en la génesis de un sistema comunitario con el Derecho constitucional interno de los estados, para concluir proponiendo algunos tópicos de interés, que puedan servir de base de análisis, de investigación y de discusión.

II. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Estimo que el desarrollo de las ideas comunitarias en Centroamérica, ocupa, al menos, cuatro etapas distintas: una que podría llamar "colonial"; la segunda, que corresponde al período de la formación de los estados independientes; la tercera, que llamaría la etapa moderna; y por último, los tiempos actuales. Señalo aspectos muy generales de cada una de ellas.

1. La Colonia.

La primera muestra de actuación conjunta, la hicieron las entonces provincias del Reino de

Guatemala y corresponde a los acontecimientos en los que se vio envuelta España a partir del año 1808, a raíz de la ocupación político-militar francesa. Sin duda, estos eventos dispararon el proceso revolucionario en España y, desde luego, posteriormente, el de América, dando origen al movimiento del liberalismo político del siglo XIX.

España se constituyó soberana y convocó al pueblo para que procediera a darse un nuevo régimen político, para lo cual llamó a Cortes Generales y Extraordinarias, invitando a participar a los pueblos americanos como parte de ella.

El Reino de Guatemala cumplió, inmediatamente, los términos de la convocatoria y cada una de las seis provincias (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Ciudad Real de Chiapas), eligió al diputado que la representase en ese proceso.

Es de notar, y en esto se conforma el antecedente de lo que llamo, una manifestación de integracionismo en la época de la Colonia, que la diputación de todas las provincias se adhirió a las instrucciones del Ayuntamiento de Guatemala, tituladas "Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su Gobierno", que serían

"...el hilo conductor del pensamiento de la fracción centroamericana y la clara demostración de lo que querían y anhelaban los habitantes de estas tierras. Se le dieron —a cada diputado— instrucciones sobre el bien particular de la provincia, a fin de lograr una serie de medidas que viniesen a favorecer la agricultura y el comercio. Estos eran los medios para salir de la postración y la pobreza en que se hallaban".¹

Indudablemente que la Constitución de Cádiz, tanto para España, como para América, es el origen de nuestro constitucionalismo, sobre todo desde la perspectiva de lo que hoy conocemos como Estado de Derecho y sociedad democrática, fundada en los principios de soberanía nacional, justicia e igualdad.

Pero en lo que respecta al Derecho comunitario, debemos decir que la realización de las Cortes Generales y Extraordinarias significaban, para los diputados del antiguo Reino de Guatemala, la oportunidad de reclamar una serie de derechos en beneficio de cada una de las provincias.

Así se dio un doble rol para los diputados representantes: formaron una sola unidad o fracción parlamentaria desde la perspectiva del interés ideológico y de lucha, en todo lo que tenía que ver con los lineamientos generales del nuevo régimen que se buscaba establecer —que en realidad era, en los términos actuales, una verdadera reforma del Estado—, pero, además, serviría de plataforma para la conquista de derechos políticos, administrativos, económicos, culturales y religiosos para cada una de las provincias.

Es importante notar que las provincias del Reino de Guatemala definieron y se sometieron a una estrategia única, formada por una parte general, de interés para todos los pueblos, que debían apoyar sus diputados con el respaldo de los poderes y las instrucciones que les habían dado cada uno de los cabildos (Derecho comunitario) y por una parte específica, de interés solo para la respectiva provincia (Derecho interno).

Desde luego que desde el punto de vista de lo que debía ser una estructura de integración, esta primera etapa se distingue por el empirismo conceptual, tanto en lo político como en lo económico, pero a la vez, por la magnífica unidad jurídica y filosófica que le imprimió a la representación, el delegado costarricense Dr. Florencio del Castillo, sobre todo en la defensa de los Derechos Humanos, la lucha por la igualdad, la autonomía de los gobiernos locales y el desarrollo de los principios democráticos.

2. La Independencia.

La segunda etapa, que como he dicho, se dio en el proceso de la Independencia, es examinada con gran acierto, por el muy distinguido

1. HISTORIA GENERAL DE COSTA RICA, Euroamericana de Ediciones Costa Rica, Sociedad Anónima, 1989, Vol. III, páginas 10 y 11.

Profesor costarricense José Miguel Alfaro Rodríguez,² en dos conferencias tituladas "La Historia de la Integración Centroamericana" y "Contexto Jurídico de la Integración Europea y Centroamericana". De la primera tomo los siguientes párrafos:

"Al independizarse nuestros países pretendieron integrar una Federación. No obstante, fue una estructura muy débil desde sus orígenes. Por un lado, producto de una mala traducción de la Constitución Norteamericana, se generó una propuesta que fortalecía a los Estados frente a la Federación. Por otro lado, a los ingleses, potencia con presencia creciente en la región, no les interesaba una Centroamérica unida. Todo ello coadyuvó a la atomización. Sociológicamente, no se registraba la experiencia comunitaria y una estructura federal débil con aliento de agentes externos a la confrontación entre naciones nacientes, hizo que la Federación fracasara en dos décadas.

La desunión regional hizo posible el avance de México por el norte y de Colombia por el sur, sobre territorios que en épocas coloniales habían sido centroamericanos.

Pese a que se rompe la Federación, se mantuvo la conciencia de que la unión hace la fuerza. Mientras se consolidan las ciudades capitales en torno a poderes nacionales centrales, los pueblos de Centroamérica empiezan a buscar vínculos de reunión militar, política o económica desde la mitad del siglo pasado. En los años 60 y 70 del siglo XIX, hay ejemplos de esa noción compartida, de que los pueblos centroamericanos poseen destinos comunes frente al concierto internacional. Costa Rica, por ejemplo, solicita ante Francia y Bélgica cobijo en igualdad de circunstancias frente a un tratado firmado previamente por Guatemala.

En el siglo pasado encontramos textos que perfilan el derecho público centroamericano en el campo del asilo y la integridad territorial de la región entre otros principios. Ha habido un tratamiento sui generis, especial, que sustenta la cláusula centroamericana de excepción, que permitió tener embajadores comunes, así como el hecho inusitado en otras partes del mundo de que los ciudadanos nacidos en un país fuesen presidentes en otros. La Corte Centroamericana de Justicia de inicios de siglo, conoció en diez años de existencia solo 10 ó 12 asuntos; lo que podría parecer un desperdicio burocrático. Fue sin embargo vital para la región pues la presencia de este órgano, impidió guerras. No cabe duda de que su existencia, salvaguardó la paz de la región.

Un hecho central de nuestra historia fue la guerra nacional de 1856, la gesta centroamericana contra el filibustero armado de la Doctrina Monroe. Bajo el lema de "las cinco o ninguna" buscaba la anexión de la región bajo su dominio imperialista. Ante esta amenaza para la joven nacionalidad, Costa Rica le declara la guerra a William Walker que se había instaurado como Presidente de Nicaragua, y juntos los ejércitos de Centroamérica lo vencen.

Esta guerra es la gran pelea de Centroamérica por su independencia y fue una experiencia de unidad. El Batallón Moravia jefado por el General Cañas, héroe nacional costarricense, quien había nacido en El Salvador, estaba integrado por soldados de diversas naciones centroamericanas".³

Como puede observarse, esta segunda etapa fue rica en experiencias que propendieron todas hacia el esfuerzo comunitario. Pareciera que existió una conciencia para actuar como unidad regional, aunque la falta de

2. Don José Miguel Alfaro Rodríguez, es abogado graduado en la Universidad de Costa Rica en 1963 y profesor de ese centro de educación superior desde 1964, en donde fundó e imparte la cátedra de Derecho Comunitario Centroamericano, desde 1965. Fue Vicepresidente de la República en el período constitucional 1978-1982 y fungió a la vez, como Ministro de Economía (80-82) y como Ministro encargado de Asuntos de Integración ante los Organismos del Mercado Común. Actualmente es Coordinador de la Comisión de Juristas de la Integración y Consultor Externo, entre otros, de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, la Secretaría Técnica del Comité Regional de Acción Social, del Banco Centroamericano de Integración Económica, de la Secretaría Técnica del Consejo Agropecuario Centroamericano, del Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centro América, Panamá y República Dominicana, de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GMBH, de la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, del Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial, del Comité de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América y de la Organización Internacional del Trabajo. Además, fue Magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia de 1991 a 1995.

3. ALFARO RODRÍGUEZ, José Miguel, Conferencias sin editar "La Historia de la Integración Centroamericana", 1995, pág. 2.

un verdadero proceso estructurado jurídicamente y organizativo de la comunidad de esfuerzos, desencadenó en que la defensa de los privilegios e intereses locales, prevalecieron por sobre los ideales y aspiraciones comunitarios.

3. Los tiempos modernos.

La tercera etapa se inició después de la Segunda Guerra Mundial; se reactivaron en el área las intenciones unionistas y se crearon las primeras instituciones de interés regional, como el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); poco tiempo después se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

La historia se ha encargado de demostrar que la ODECA no logró cumplir con las metas que se propusieron sus impulsores, sea por la inoperancia que la caracterizó, sea por las condiciones políticas que imperaban en los países, con gobiernos autoritarios en la mayoría de los casos o por la lucha no declarada de ciertos sectores por imponer su hegemonía en toda la región.

Es cierto que la ODECA impulsó la creación de importantes nexos entre los países miembros, sobre todo en el campo de la integración económica con el apoyo de CEPAL; propició, también, el desarrollo de la red vial del área; se coordinaron políticas uniformes para agilizar el tránsito de y hacia los países integrantes; y se creó el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con el objeto de formar administradores especializados en el manejo de las incipientes relaciones comerciales.

El Lic. Alfaro agrega en los documentos citados:

"La primera expresión multilateral se formalizó en 1958, con un tratado cuya excepción era el libre comercio. Justamente, por esta

excepción, careció de dinámica y rápidamente hizo crisis. Por esa razón, se redefinió. Su replanteamiento evoluciona hacia el Tratado de Integración Económica, que da pie al libre comercio como regla y que otorga un impulso sin precedentes, a las relaciones regionales. El final de los años 60 y la década del 70 fue escenario de un crecimiento importante, pese a que tuvo un problema propio del contexto, no necesariamente consecuencia del libre comercio. Cada uno de los Tratados regionales se proponía finalidades sociales, pero estas dimensiones no eran prioridades de los gobiernos nacionales y eso estalló en la gran convulsión en los años 80".⁴

La falta de una correcta definición de los alcances del Tratado de Integración Económica implicó que este instrumento regional, que debía operar como impulsador del desarrollo de los países signatarios, no cumpliera con estas metas y consecuentemente, antes de favorecer los intereses de los seres más necesitados, coadyuvó al deterioro del equilibrio social, con el natural ensanchamiento de la brecha social.

4. Los tiempos actuales.

Según el Lic. Alfaro, la caída de la tiranía de los Somoza en Nicaragua, marca un hito en la transformación de las estructuras del poder en Centroamérica; inmediatamente, se inicia en El Salvador el proceso de democratización y en Guatemala se agrava el enfrentamiento entre los militares y la izquierda.

El grave estado en que llegó a estar la conflagración social centroamericana, los efectos devastadores de la guerra, la demanda de las elementales soluciones a las necesidades de los pueblos y la búsqueda incesante de la paz, produjeron un efecto interesante, una desacostumbrada presión de las comunidades sobre la clase dirigente, que produjo, como resultado directo, el acuerdo de Esquipulas.

Y los resultados fueron evidentes. En junio de 1990 se reúnen en la Ciudad de Antigua los

4. ALFARO RODRÍGUEZ, José Miguel, *op. cit.*, pág. 3.

presidentes centroamericanos, en la que se dio la circunstancia de que por primera vez, todos fueran civiles y tuvieran mandato constitucional. Se abrió así una nueva etapa de comunicación entre los países y en las subsiguientes reuniones, se discutió sobre la necesidad de convertir a toda el área en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Estos cuatro principios conformarán, desde ese momento y a manera de lema, el ideario de los esfuerzos integracionistas de esta etapa.

El proceso culminó con la firma del llamado Protocolo de Tegucigalpa y con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia.

La firma del acuerdo de Esquipulas es lo que determina el inicio del proceso actual que se vive en los tiempos actuales.

En el Protocolo de Tegucigalpa se señala la necesidad de actualizar el marco jurídico de la ODECA, readecuándolo a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana y con tal propósito, se establece lo que, desde ese momento, se llamará SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA), para lo cual se reformó la Carta de la ODECA, que fue suscrita en la Ciudad de Panamá el 12 de diciembre de 1962.

III. EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

El Protocolo de Tegucigalpa, que adiciona y modifica la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos y crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es un tratado internacional que pone en vigencia un nuevo orden regional.

El sentimiento que envuelve la adopción de un nuevo instrumento, que tienda a la efectiva y real integración en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo político, ha tenido como base esencial, la reiterada declaración de los Presidentes de los países en las reuniones celebradas, en el sentido de que la paz, la democracia, el desarrollo y la libertad, son inseparables.

"El fin buscado es consolidar un orden de bienestar y justicia económica y social, mediante el funcionamiento eficiente del sistema regional, que nos haga asumir el papel que nos corresponde como protagonistas responsables de nuestro desarrollo integral y como socios eficaces de la cooperación internacional... El Protocolo señala las bases sobre las cuales se apoya el logro de ese propósito y, entre ellas, reconoce como esencial la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos que es el

principio aglutinador de los otros principios importantes como la unidad armónica e indivisible entre los conceptos de paz, democracia, desarrollo y libertad; la identidad y solidaridad centroamericana; la gradualidad, progresividad, globalidad y democratización del proceso de integración, su seguridad jurídica y el respeto efectivo al derecho que deriva del Sistema Regional (OEA) y del Sistema Mundial (ONU)".⁵

Según se lee en párrafos de la monografía del Doctor H. Roberto Herrera Cáceres, Secretario General, titulada "el Sistema de la Integración Centroamericana".

En consecuencia, resulta más que evidente que "El SICA es la organización centroamericana que engloba todos los órganos e instituciones centroamericanos, los cuales seguirán funcionando sujetos a sus propios y particulares tratados, convenios o acuerdos, sin depender de nuevos órganos, pero sabiendo situarse en la nueva realidad centroamericana y ejercer sus competencias sectoriales en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial, que asegure el cumplimiento de los propósitos y principios del Protocolo,

5. HERRERA CÁ CERES, H. Roberto, «El Sistema de la Integración Centroamericana».

la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes".⁶

El Protocolo tiene las siguientes características:

- a) el Sistema de Integración Centroamericana, se define como el marco institucional de la integración regional y queda integrado por los Estados Miembros originales de la ODECA y se incorpora a Panamá como Estado Miembro; tiene personalidad jurídica y su sede en la Ciudad de San Salvador;
- b) los órganos del Sistema son:
 - la Reunión de Presidentes, que es el órgano supremo y que actúa por consenso;
 - el Consejo de Ministros, integrado por los Ministros del Ramo, al que le corresponde, principalmente, dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de lo acordado en las reuniones de presidentes; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación;
 - el Comité Ejecutivo, cuyas principales competencias son las de establecer políticas sectoriales, elaborar el proyecto de presupuesto del sistema, proponer la creación de secretarías y de órganos subsidiarios y aprobar los reglamentos e instrumentos del sistema;
 - la Secretaría General, a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por cuatro años, que es el más alto funcionario administrativo y quien tiene la representación legal del Sistema, excepto en lo que concierne a los asuntos eco-

- nómicos, que lo será la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA);
- con el carácter de órgano de asesoría y consulta, la reunión de los Vicepresidentes o Designados;
- c) además, el Parlamento Centroamericano, como órgano de planteamiento, análisis y recomendación, que se regula por su propio Tratado Constitutivo y sus Protocolos;
- d) la Corte Centroamericana de Justicia, que garantiza la interpretación y ejecución del Protocolo, sus instrumentos complementarios y los actos derivados;
- e) y, por último, el Comité Consultivo, integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del Istmo, con función de asesor de la Secretaría General, en cuanto a la política de organización en el desarrollo de los programas.

De especial relevancia es el artículo 35 del Protocolo, al señalar que su normativa y la de sus instrumentos derivados y complementarios, prevalecen sobre cualquier convenio, acuerdo o protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre materias relacionadas con la integración centroamericana, pero dejando vigentes todos esos antiguos instrumentos, cuando sus disposiciones no se opongan u obstruyan al nuevo orden.

Afirma el Lic. Alfaro que **"El Protocolo de Tegucigalpa es abiertamente humanista; por tanto su adhesión no es un proceso sólo de los gobiernos. Desde el momento en que dice fundarse en los derechos humanos y la democracia participativa, implica que todos los habitantes, como sujetos protagónicos de ese proceso, están involucrados, tienen obligaciones y les pertenece esta vivencia..."**.⁷

Se entiende, por consiguiente, que de nuevo los países de la región intentan integrarse en

6. HERRERA CÁCERES, H. Roberto, *op. cit.*

7. ALFARO RODRÍGUEZ, José Miguel, *op. cit.*

un solo bloque de relevancia, a partir de los fundamentos básicos del irrestricto respeto a los Derechos Humanos, y la promoción y defensa de la conformación del poder político interno, entendido como el mandato que es consecuencia del ejercicio del sufragio universal, libre y secreto.

Es evidente que la intención es la de disponer de los medios jurídicos necesarios, para

que Centroamérica se manifieste como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, como lo indica textualmente el artículo 3 del Protocolo.

El desarrollo del Sistema se hace, por ahora, con base en cuatro subsistemas: económico, social, cultural y político, los que todavía se encuentran en el proceso de aprobación y estructuración.

IV. EL TRATADO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

El proceso de integración, según lo dicho, se conduce hacia la aprobación de los instrumentos necesarios para dotar al sistema de la adecuada organización jurídica. Se han ido formalizando, por separado, los tratados de los distintos subsistemas y con tal propósito, el 30 de marzo de 1995 se firmó el Tratado de Integración Social Centroamericana, por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En el proceso de aprobación interna del Tratado en Costa Rica, es obligación constitucional contenida en el artículo 10 de la Constitución Política, someter a consulta el proyecto ante la Sala Constitucional, la que debe ejercer la opinión consultiva en forma preceptiva.

La Sala absolvió la consulta en su Resolución Nº 4638-96 de las 9,03 horas del 6 de setiembre de 1996 y como aspectos de interés, no solamente por el valor que tiene para el proceso de integración, sino por provenir de la Sala Constitucional, cuya jurisprudencia y antecedentes son vinculantes erga omnes (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), se analizaron los siguientes:

- a) el reconocimiento expreso de que el proceso de integración centroamericano se inició en la década de los años sesentas, siendo lo actual, una etapa más de esos esfuerzos conjuntos;
- b) la declaración del principio esencial del Derecho comunitario, en el sentido de que penetra el orden jurídico interno de los países miembros, con aplicación inmediata, efecto directo y con primacía por sobre ese orden interno;

- c) la compatibilidad de establecer un sistema regional con la Constitución Política de Costa Rica, en virtud de lo que dispone expresamente el artículo 7, en el sentido de que los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tienen desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes;
- d) la confirmación de una antigua jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en voto de minoría, en el sentido de que **"...No es dable rebasar la Carta Política, en su letra o en su espíritu, visto que en ella se fijan los principios fundamentales del Estado y se establecen, por consecuencia, los límites de acción de los Poderes Públicos, así en lo sustancial como en lo formal y tanto en lo interno como en lo externo"**; consecuentemente, no es válido aprobar tratados internacionales que reduzcan los niveles de protección de los derechos fundamentales;
- e) la distinción entre los tratados institucionales, que son los que articulan y estructuran el sistema y sus instituciones y los normativos, que son los que desarrollan las competencias que se transfieren a la organización comunitaria.

Los tópicos examinados por la Sala conducen, a no dudarlo, a poner en discusión para los estudiosos del Derecho y de la política, los alcances del Derecho comunitario.

V. REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Dicho todo lo anterior, resulta ser que el desiderátum de los países centroamericanos es la elección que se debe tomar, entre convertirse en una compleja organización comunitaria —lo que conduciría a una posible unión económica y política—, para enfrentar el reto que impone la globalidad del futuro; o por el contrario, seguir actuando individualmente, pero con la expresión casual de actos conjuntos, según se presenten las coyunturas históricas, como hasta ahora ha sucedido.

Encuentro que el proceso de integración centroamericano está un poco desorientado, no en el determinar las metas y objetivos que persiguen los países miembros, sino en el natural ejercicio que debe hacer la dirigencia política, de influenciar en lo interno de cada una de las naciones, para transmitir a los habitantes las bondades, razones de conveniencia y la oportunidad de ingresar en una organización de este tipo.

Es sabido que la creación de un esquema comunitario modifica tanto las relaciones entre los Estados miembros como los derechos de sus nacionales, y de él, surgen a lo largo de su vida, múltiples cuestiones que sólo la madurez, la experiencia y el esfuerzo conjunto pueden superar; todo ello hace suponer, en consecuencia, que el de integración sea un largo proceso en el que no se pueden "saltar" etapas, intentando encontrar vías que acorten el tiempo del proceso.

Estimo que desde esta perspectiva, los dirigentes políticos de los países centroamericanos están claros al concebir la unión como el instrumento idóneo para la defensa de sus intereses comunes, pero no advierto, en la situación actual de las cosas, que se haga la luz en el sentido de optar por una construcción federal; o si fuera del caso, por una redefinición de las nacionalidades, con el fin de unificar la aplicación de las políticas internacionales, pero únicamente en el campo económico.

Es notorio que Centroamérica retoma, a partir del acuerdo de Esquipulas, las antiguas ideas comunitarias, en un nuevo intento por buscar la integración; pero en mi criterio, el

proceso es lo bastante inicial para que resulte evidente que carece de definiciones completas de hasta dónde se pretende llegar.

Bastaría con recordar el proceso de integración europeo, para advertir que es probable que Centroamérica deba pasar por el mismo tamiz, si se mantienen las ideas de la integración.

Recordemos que en la década de los años cincuentas, el fracaso relativo a la Comunidad Europea de Defensa, abrió el camino del funcionalismo en materia económica, en tanto en lo político provocó que la vía a utilizar fuera la interestatal y no es sino en el Informe de Luxemburgo de 1970, cuando se sientan las bases de lo que se ha denominado "la Cooperación Política Europea", proceso este que se complementa en 1974 con la transformación de las Cumbres Europeas en el Consejo Europeo, que es el que establece las líneas directrices de la Comunidad Europea y de la Cooperación Política Europea; completándose con el desarrollo de la "doctrina de los dos pilares (el comunitario y el intergubernamental)" de 1985 del Acta Única Europea y hasta el Tratado de Unión Europea. El resultado final, aún está por verse.

Pero de todas formas, estos largos años de gestación de la Unión Europea, con los múltiples problemas que ha tenido que solucionar, constituye, con mucho, el más digno ejemplo que a mi juicio debiera seguir Centroamérica en sus esfuerzos por constituirse en una verdadera región unida.

Desde luego que es necesario dejar señalado que los países centroamericanos acusan una calificada ausencia de vocación federal; que la política de producción y aprobación de instrumentos parciales, para resolver asuntos concretos y a veces causales, no ha ayudado a conformar un auténtico esquema integracionista; y por último, que la complejidad con que se han concebido las modificaciones y adecuaciones de esos instrumentos, para hacerlos efectivos, no han dado un conveniente resultado. Estos factores implican, desde mi punto de vista, que se debe hacer un esfuerzo por

crear una estrategia general, un marco de referencia al que se pueda acudir con seguridad, para proyectar en el tiempo, el desenvolvimiento, la conformación y la creación jurídica de los órganos concebidos en el Sistema de la Integración Centroamericana.

Aclaro lo anterior de la siguiente manera:

- a) desde los años cincuentas hasta la fecha, lo que ha existido es un intento por establecer una comunidad económica, que no dio los frutos que se esperaban de ella;
- b) los cambios sociopolíticos ocurridos en la región y la adhesión incondicional a desarrollar el principio democrático y a lograr la instauración del Estado de Derecho en todos los países, ha conducido a pensar que de esa etapa inicial —históricamente demostrado que quedó incompleta— se

pueda incursionar pasando a un nuevo esquema que implicará la atribución de competencias que normalmente le corresponden a los Estados, al sistema de integración, lo que deberá manifestarse en un nuevo sistema de regulación jurídica de las relaciones entre los ciudadanos, entre los pueblos y entre los estados miembros;

- c) el paso se ha dado sin evaluar, a ciencia cierta, si los países centroamericanos están culturalmente maduros para ingresar en un proceso de integración social y político, puesto que los niveles alcanzados por cada uno de los países miembros, es, a veces, radicalmente distinto, como distintas, también, las más recientes experiencias en la evolución hacia las formas democráticas de gobierno.

VI. CONCLUSIONES

Centroamérica no ha escapado —con evidentes variantes propias de cada país— de la corriente del llamado constitucionalismo social; los hechos históricos de la segunda parte del siglo que termina, han provocado profundas transformaciones que conducen, como he dicho anteriormente, a la consecución, en cada país, de un Estado de Derecho fundamentado en la democracia, en la forma como lo expresa el distinguido autor Manuel García-Pelayo, según la cita que de él hace el Profesor Ricardo Combellas en su obra "Una Constitución para el Futuro", que refiriéndose a lo que llama "la tríada conceptual conformada por el Estado Social y Democrático de Derecho", ha expresado lo siguiente:

"Cada uno de los términos sin perjuicio de su propia autonomía está vinculado con los demás mediante relaciones de coordinación que, de un lado, establecen limitaciones a su desarrollo y, de otro, amplían sus posibilidades de realización, lo que en sus términos más generales significa lo siguiente:

- i) El componente social no podrá desarrollarse ni autoritaria ni arbitraria-

mente, sino por métodos democráticos y sometido a la disciplina del Derecho. Pero, a su vez, el principio democrático es la garantía de que los intereses sociales sean atendidos por la legislación y las políticas gubernamentales en proporción a su menor o mayor presencia en la sociedad. Su vinculación al Estado de Derecho asegura, por su parte, la realización ordenada de los valores sociales y garantiza su respeto frente a posibles actos arbitrarios en los poderes públicos.

- ii) El componente democrático encuentra sus límites en la estructura normativa del Estado de Derecho, a la vez que es generalmente considerado como una parte integrante y esencial de éste. Su contenido se amplía a la dimensión social, que pone, a su vez, los límites al decisionismo democrático, ya que debe respetar los valores sociales constitucionalmente protegidos.
- iii) El formalismo del Estado de Derecho no podrá extenderse hasta bloquear los

valores sociales y democráticos, a la vez que la orientación hacia estos valores contribuye a que el Estado de Derecho no degenera hasta convertirse en un simple Estado legal compatible con formas autoritarias o con cualquier especie de contenido material».⁸

Pero si Centroamérica se encuentra en esta etapa inicial de la conformación de una estructura política, basada en el Estado de Derecho y se pretende que éste sea, simultáneamente, objeto de reformas para lograr estructuras políticas más eficientes y que logren promover en forma acertada el desarrollo de estos pueblos, entonces pareciera más que conveniente que el proceso de integración estuviera influenciado, directamente, por la definición multilateral de los estados miembros sobre qué es lo que se quiere y cómo se pretende lograr esas metas.

Indudablemente que a partir de estas dos ideas que apenas se esbozan, surge una antinomia procesal: se deben organizar y estructurar internamente, primero y en forma preferencial las partes (los países miembros); o es posible, simultáneamente, promover la reforma de los Estados miembros y a la vez, desarrollar el sistema de integración propuesto.

De todas formas, cualquiera que sea el derrotero que escojan los países centroamericanos, también deberá observarse que la homologación constitucional del ordenamiento

interno y el comunitario es vital para evitar que se puedan cometer deslices que lleven a disminuir los derechos fundamentales de los nacionales.

En otras palabras, una cosa es la cooperación para el desarrollo humano y económico, creando, eliminando o renovando instrumentos jurídicos para lograr un concepto de unión; y otra cosa muy distinta, es mantener el régimen interno como reflejo de la idiosincrasia de cada país, pero en armonía con el modelo integracionista.

Por ello, en mi manera de ver las cosas, pareciera que la primera trinchera para promover un esquema adecuado, debe ser el necesario balance que debe hacerse desde el punto de vista constitucional, para evitar que la política de desarrollo que se fundamente en el sistema centroamericano, concebido dentro del Derecho comunitario, no sea, ni pueda ser en el futuro, una simple política común pero vacía de contenido, como sucedió con los ejemplos que recordamos de la integración económica.

En vez de ello, creo que debe insistirse mucho más en hacer realidad los mecanismos de coordinación, de conciliación de intereses mutuos, de definición de competencias estatales y comunitarias, de firma y aprobación de textos jurídicos explícitos y por último, de vías claras y expeditas para la resolución de controversias y todo ello, hasta que se alcance una idea final de la unión que se pretende.

8. GARCÍA-PELAYO, Manuel, «Obras Completas», II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 1664. Citado por COMBELLAS, Ricardo en «Una Constitución para el Futuro», Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1994, pág. 19.