

NICOLAS MARISCAL

Integración y el Proyecto de Tratado Marco

El 23 de marzo de 1976, el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAN) entregaba a los Presidentes de los cinco Estados del área el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

El Proyecto es resultado de la experiencia acumulada a lo largo del proceso iniciado en 1951-52 con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, etapa inicial que abriéndose a nuevas posibilidades habría de culminar en 1960 con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Las expectativas suscitadas por éste y los frutos logrados durante más de un lustro hicieron crisis¹, sin embargo, en los últimos años de la década de los 60. La XVII Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano (marzo, 1969), la guerra entre El Salvador y Honduras (julio, 1969), y el Decreto 972 de este último país (diciembre, 1970) fueron las explicitaciones finales, claras y dramáticas, de una crisis que de atrás se venía gestando. De este modo, el Proyecto es sobre todo resultado de los esfuerzos realizados en los pasados años de la década de los 70 para superar la actual crisis y estancamiento del proceso centroamericano de integración.

Tras dos años (1969-1971) de frustrados intentos de recompostura del proceso integrativo por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, del Modus Operandi, Comisión Ad Hoc y Comisión Normalizadora, en octubre de 1972 la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) publicaba *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfec-*

cionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. La SIECA reconocía sin paliativos que "desde hace varios años el Programa Centroamericano de Integración ha venido confrontando una crisis cada vez más profunda"³, pero creyendo todavía en las potencialidades del proceso integrativo y sobre la tesis central de que "en Centroamérica, "desarrollo" e "integración" son dos conceptos inseparables que pertenecen a un ámbito común"⁴, concluía en la necesidad de "encontrar el problema mediante un enfoque integral que conduzca... a la reestructuración de fondo del Mercado Común Centroamericano"⁵, lo que indudablemente implicaba "la modificación del ordenamiento jurídico actual"⁶. La propuesta de SIECA constaba de una Nota-Resumen o síntesis general y de doce anexos técnicos o estudios especializados sobre: 1) la evolución de la economía centroamericana 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década; 2) Mercado Común; 3) desarrollo industrial integrado; 4) desarrollo agrícola integrado; 5) integración física; 6) política social; 7) integración monetaria; 8) comercio exterior; 9) financiamiento del desarrollo; 10) finanzas públicas e integración; 11) aspectos institucionales; 12) cooperación técnica internacional. No obstante la cuestionabilidad del modelo de desarrollo propuesto y de la metodología empleada en algunas ocasiones, la propuesta era un aporte de indudable seriedad y probablemente el estudio técnico económico-social más completo y competente elaborado en Centroamérica. Así lo reconocieron incluso algunos de sus críticos⁷.

A fin de "examinar exhaustivamente los planteamientos de reestructuración de la SIECA, y los puntos de vista de cada país, con el objeto de llegar a acuerdos sobre las diferentes materias"⁸, en diciembre de 1972 se creaba el Comité de Alto Nivel

para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAN), formado por representantes de los Presidentes de los cinco Estados del área. El CAN con la asistencia técnica de SIECA elaboró para diciembre de 1974 un anteproyecto del **Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana** y después de recibir instrucciones de la Reunión de Presidentes de los países centroamericanos celebrada en "La Flor" (Costa Rica, julio 1975) en el sentido de "elaborar el Tratado que deberá, entre otros aspectos, responder a criterios de viabilidad técnica y política, asegurar una adecuada participación de los cinco países en el proceso de integración, y normarse por el principio de su aplicación gradual y progresiva"⁹, presentaba el 23 de marzo de 1976 el **Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana**.

El presente Proyecto es, por tanto, fruto de la experiencia acumulada en veinticinco años de éxitos y frustrados, logrados y malogrados esfuerzos integracionistas y especialmente del intento de la SIECA en los últimos cinco años por sacar al proceso centroamericano de integración de su actual crisis y estancamiento, que amenazan hacerse crónicos. Como todo proyecto es discutible y en principio perfectible y debería ser discutido y perfeccionado. Sin embargo, las actitudes extremas, es decir, el rechazo global y total de cierta izquierda abstracta e idealista¹⁰, que parece a veces gozar de la exención del análisis técnico, económico, social e incluso político, y las condenas interesadas y cerradas de cierta derecha desilustrada, que instalada en el apogeo de su dominación intuye cualquier cambio como amenaza a su privilegiada situación, conducen a la imposibilitación de su proceso de integración que es una de las pocas opciones reales relativamente racionales y civilizadas todavía abiertas a Centroamérica y a la frustración de un proyecto que, no obstante sus limitaciones y dificultades, parece no encontrar hasta el momento otros alternativos de similar cualidad. En definitiva, el Proyecto de Tratado es un reto lanzado ya al tapete de la historia de Centroamérica. Ante él la decisión (aunque fuese la decisión de no-decidir) es ineludible y por jugarse una carta importante, tal vez clave, para el futuro previsible de los pueblos centroamericanos hasta finales del siglo XX, se requiere una decisión responsable y en perspectiva.

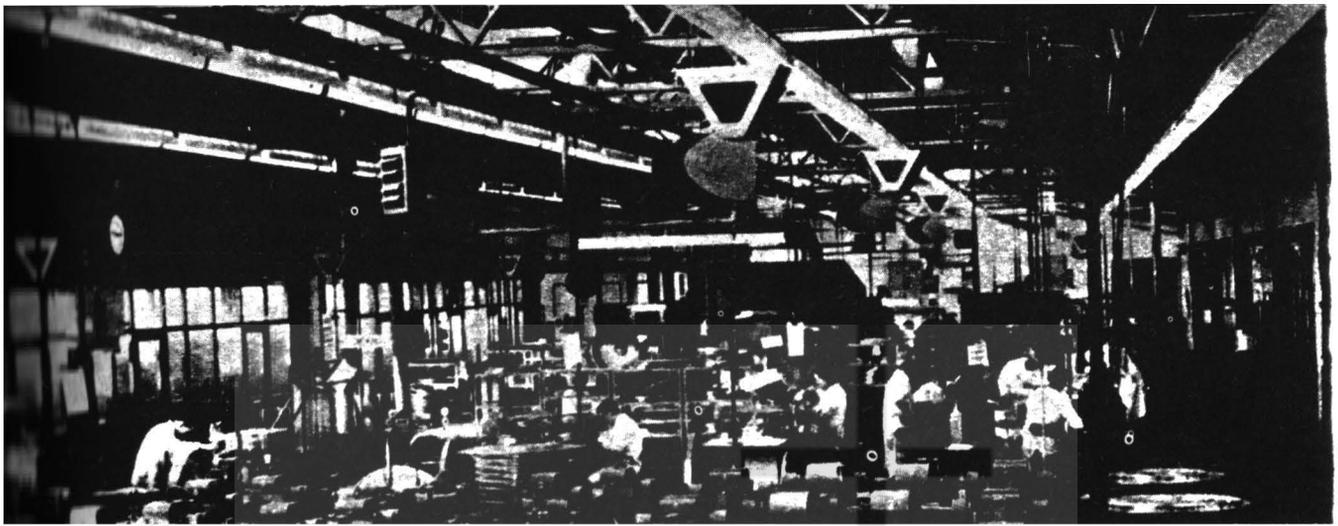
Con el objetivo de contribuir a esta decisión, trataremos desde un enfoque predominantemente político-jurídico: 1. Noción de Integración; 2. Condiciones Históricas de Posibilidad de la Integración; 3. Condiciones de Centroamérica y Proyecto de Tratado Marco; 4. Resumen y conclusiones.

1. NOCION DE INTEGRACION

En sentido etimológico **integrar** (*gradere in = marchar por etapas hacia dentro*) significa reunir, unificar, concentrar, etc. . . , o más explícitamente, proceso por el que una pluralidad de elementos se constituyen y centran en torno a un nuevo todo. Aunque necesaria, esta primera aproximación resulta, sin embargo, históricamente insuficiente para referirse a los modernos procesos de integración. La historia está plagada de integraciones. ¿Cuál es el sentido si no de las conquistas, constitución del Estado nacional, imperialismos antiguos y modernos, colonialismo, "bloques", dependencia, etc. . . ? Pero a estas integraciones realizadas por medios coercitivos y en beneficio predominante del "integrador" se contraponen la pretensión de los modernos procesos de integración regional (en sentido estricto y desde una perspectiva internacionalista) de crear unidades más amplias en beneficio equitativo de todos sus componentes, mediante el libre consentimiento de estos.¹¹

No existe todavía, sin embargo, una definición o al menos una noción, unívoca y clara de la integración regional¹². La complejidad del problema global, su novedad relativa y los enfoques mayoritariamente funcionalistas de que ha sido objeto han tenido como resultado, unas veces, nociones parciales generales¹³: integración económica, integración social, integración militar, integración política, integración cultural, integración jurídica, etc. . . , y, otras, nociones descriptivas de etapas o tipos: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, unión económica, comunidad de seguridad, confederación, yuxtaposición regional asimétrica, comuna regional, federación, comunidad política, Estado regional, etc. . .





Esta parcelación en aspectos y etapas, teórica y prácticamente operativa en momentos iniciales, es percibida, no obstante, por los estudiosos de la integración regional como meramente analítica, limitante e insuficiente. Así Tamames escribe: "de ahí el error de muchos economistas y políticos —que no quieren ver la realidad de los hechos—, que piensan que pueden existir procesos de pura integración económica sin implicaciones políticas, y también el error de algunos políticos que exigen la unión política a priori, o prematuramente, sin percatarse que en buena parte esta unión se va forjando día a día, cada vez que es preciso tomar decisiones comunes sobre cuestiones económicas importantes"¹⁴. En una atenta lectura de Villagran Kramer puede encontrarse una noción complexiva de carácter descriptivo elaborada en base, por una parte, al punto de partida y etapas intermedias, y, por otra, el punto de llegada. Respecto al primero escribe: "La integración, en un sentido amplio, resulta así un proceso, por el que diversos Estados intentan resolver problemas económicos, sociales, políticos y culturales comunes a ellos, agrupándose para tal efecto en distintas formas de organización y estableciendo en mayor o en menor medida y por etapas, según el caso, la libre movilidad de los factores y de las personas; asimismo, una estructura institucional acorde a la etapa de integración que les interesa alcanzar"¹⁵ y lo completa refiriéndose a la comunidad económico-política como punto de llegada: "Comunidad en el plano integrativo y desde el punto de vista de una teoría de integración, es aquella que se forma gradual y progresivamente en virtud de una multiplicidad de procesos concurrentes y complementarios —nacionales y multinacionales— que se traducen: a) en la formación de un espacio económico (elemento territorial); b) en que las personas y los factores circulan libres de restricciones cuantitativas y cualitativas (elementos: población, producción y distribución); c) dotadas de un centro de poder común que comparte con los centros nacionales de poder, en la medida y ex-

tensión acordados, el monopolio del poder normativo y coercitivo; d) que en campos prefijados, representa en la esfera internacional e interna —los propios Estados— el interés de las unidades componentes que conservan su independencia y soberanía en forma compatible con la existencia de la comunidad, y e) en que el grado de integración alcanzado hace factibles la cohesión, la solidaridad e interdependencia de los pueblos, no obstante la existencia de distintas unidades políticas"¹⁶.

De momento podemos considerar suficiente esta noción descriptiva, puesto que no pretendemos elaborar una definición propia, sino, con el objetivo de poder analizar el Proyecto de Tratado, recordar algunos elementos claves constitutivos de la noción de integración racional.

2. CONDICIONES HISTORICAS DE POSIBILIDAD DE LA INTEGRACION.

La integración regional es histórica en doble sentido, en cuanto ella misma es proceso y en cuanto los procesos de integración surgen y se desarrollan en el proceso histórico general. Sin embargo, la escasez de los casos, así como la novedad y variedad relativa de los procesos de integración, no parecen haber permitido hasta el momento la elaboración de una teoría general histórico-positiva de su nacimiento y evolución, sino tan sólo ciertas consideraciones teóricas eminentemente valorativo-proyectivas desde las teorías generales de otras disciplinas y ciertas generalizaciones empíricas desde la especificidad de los estudios de la integración regional. Haciendo una evaluación de quince años de estudio Haas concluye que "los hallazgos de los estudios de integración regional, en la medida en que son comprendidos y aceptados por los estudiosos, no son más que generalizaciones empíricas. Ellos son ciertos, es decir, son hipótesis verificadas, pero su distancia de los factores primitivos del comportamien-

to es poco claro y de allí que su **status** teórico sea dudoso porque sus relaciones con otras variables y su peso relativo en un grupo de variables potencialmente importantes no se especifica, ni es aclarada su posición en una secuencia recurrente de tendencias o hechos”¹⁷.

Sin pretender por tanto un alcance mayor que el que pueden proporcionar las generalizaciones empíricas o un grado de verificabilidad no exigible de momento de las consideraciones teóricas valorativo-proyectivas, no obstante, parece conveniente tener presentes tanto las condiciones socio-económicas y políticas como las políticas y técnico-jurídicas, que parecen haber posibilitado el surgimiento histórico de los procesos de integración y su desarrollo en cuanto procesos históricos.

2.1. Condiciones socio-económicas y políticas de surgimiento.

Tratando de verificar la teoría económica y política y la de las relaciones internacionales con el análisis empírico (que no es posible hacer en el presente artículo) del surgimiento de los casos históricos¹⁸ del Zollverein en la Alemania del segundo cuarto del siglo XIX e incluso de la transición del Imperio Británico a la Commonwealth, como intentos incipientes de una pre-integración, pero más específicamente de la Europa de y de después de la II Guerra Mundial que dio a luz el Benelux, COMECON, CECA, CEE, CEEA y EFTA, la Centroamérica de los 50 que bajo los auspicios de CEPAL inicia un rápido proceso de acuerdos bilaterales y multilaterales que habrían de culminar en 1960 en el Mercado Común Centroamericano, la América Latina que en el mismo período va viendo frustradas sus expectativas de veinticinco años de esfuerzo industrializante y desarrollista y crea la ALALC y posteriormente el Pacto Andino, de los pequeños países del Mercado Común del Caribe o de los africanos que al día siguiente de su independencia política constatan su dramática realidad económico-social y constituyen la CEAO, UDE, UDEAC., Mogreb., etc., probablemente podríamos establecer al nivel de generalizaciones empíricas cuatro condiciones socio-económicas y políticas como posibilitantes del surgimiento histórico de los procesos de integración. Son ellas 2.1.1) una situación objetiva de “dependencia”, entendiendo por tal la dominación económica, política, militar, social y cultural padecida como consecuencia del insuficiente poder nacional frente a otros poderes externos; 2.1.2) la percepción crítica de tal situación realizada y divulgada progresivamente por una élite intelectual; 2.1.3) voluntad y decisión políticas de crear mediante cierto tipo de unión transnacional las condiciones de posibilidad para un incremento de poder; 2.1.4) coyuntura internacional favorable o al menos permisiva¹⁹.





2.2. Condiciones políticas y técnico-jurídicas de desarrollo.

Más que la enumeración de ciertas condiciones económicas y políticas posibilitantes del surgimiento de los procesos de integración nos interesa ahora, dado que pretendemos analizar el Proyecto de Tratado presentado tras veinticinco años de evolución de la integración en Centroamérica, considerar las condiciones políticas y técnico-jurídicas posibilitantes del desarrollo de la integración como proceso histórico en sí mismo. Nos mantenemos siempre dentro de los límites teórico-metodológicos de las generalizaciones empíricas y consideraciones teóricas valorativo-proyectivas. Más aún, no podemos desconocer los vacíos conceptuales y factuales de los estudios de integración respecto a la evolución de estos procesos. Haas señala los siguientes: "1) ¿Las variables que explican la iniciación de una unión también explican su sostenimiento, como aparentemente hemos asumido?; 2) ¿Debemos asumir, como lo hemos hecho, que los estilos de toma de decisión a nivel nacional deben ser congruentes con aquellos a nivel regional?; 3) ¿Son tan diferentes los procesos de integración en el mundo subdesarrollado y en el mundo occidental que necesitamos dos teorías o modelos diferentes?. De esto surge la importancia que tiene el peso relativo que se otorgue a las variables en cada marco geográfico; 4) ¿Cómo aprenden los actores? ¿La percepción de beneficios de los cambios de transacciones afectan la definición de intereses? ¿Hay algún otro proceso de socialización en marcha?20".

Sin embargo, tratando de nuevo de verificar la teoría general, política y jurídica ahora, con los casos empíricos de procesos de integración en algún grado exitosos, creemos poder formular algunas condiciones políticas y técnico-jurídicas posibilitantes del desarrollo de la integración como proceso.

2.2.1 Orientación e Institucionalización.

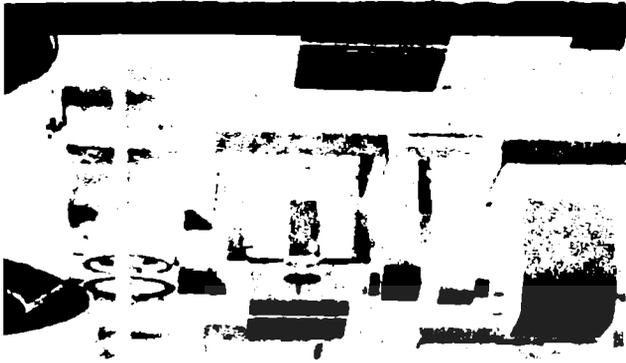
La voluntad y decisión políticas no deben ser ni de hecho son ciegas, aunque a veces lo puedan parecer, sino orientadas hacia, teleológicas, perseguidoras de determinados fines u objetivos. De aquí la importancia fundamental del proceso de orientación²¹ dentro de la dinámica política. Por proceso de orientación entendemos la predeterminación ideológica del orden global de convivencia. Se trata de saber conscientemente hacia donde queremos ir, por qué y a qué. Ahora bien, en política el saber y el querer quedan prácticamente reducidos a nada en tanto no se encarnan o cristalizan en instituciones. De aquí la necesidad de complementar el proceso de orientación con el de institucionalización²², a fin de que mediante organizaciones poderosas y poderes organizados se asegure permanentemente la realización de la orientación política. De este modo lo político (orden global de convivencia; intereses y poderes; medios-fines) se articula con lo jurídico (expresión del orden pretendido; determinación de jurisdicciones y atribución de competencias; procedimientos).

Parece relativamente claro, al menos en teoría y a un nivel general, que los procesos de integración, surgidos de una situación objetiva y una percepción ilustrada de la dependencia, pretenden crear unidades más amplias y poderosas a fin de posibilitar una mayor independencia, desarrollo y bienestar (no interesa discutir ahora qué se entiende por tales), para lo cual a nivel institucional se proponen constituir progresivamente organizaciones supranacionales.

Prescindiendo ahora del rechazo de principio de la integración por desacuerdo con el nuevo orden de convivencia que pretende ir creando, creemos que el desconocimiento de la naturaleza de las organizaciones de integración o su inadecuada consideración desde la perspectiva del Estado nacional o de las organizaciones internacionales de cooperación impide un juicio pertinente y una toma de posición racional y responsable. En el siguiente cuadro se comparan, desde un punto de vista jurídico-institucional, el Estado nacional unitario, el Estado imperial, la federación, las organizaciones de cooperación y las organizaciones de integración²³ en cuanto arquetipos.

CUADRO 1

	A) ESTADO NACIONAL UNITARIO	B) ESTADO IMPERIAL	C) FEDERACION	D) ORGANIZACIONES DE COOPERACION	E) ORGANIZACIONES DE INTEGRACION
a) SUJETOS	El propio Estado nacional	El Estado imperial (la metrópoli) (Los países imperializados carecen de personalidad jurídica).	El Estado federal Los Estados federados	Los Estados miembros	La nueva organización (la Comunidad)
b) MEDIOS Y FINES	Mediante el poder unitario soberano lograr el bien nacional	Mediante el poder imperial, incrementar el bien de la metrópoli	Mediante los poderes federales (centrales) y federados (locales y autónomos) lograr el bien de la Federación y de los Estados federados.	Mediante el diálogo permanente, lograr acuerdos libremente consentidos para el bien de cada miembro.	Mediante el ejercicio de poderes propios lograr el bien específico comunitario.
c) REPRESENTANTES EN LOS ORGANOS	Representantes del Estado nacional	Representantes del poder metropolitano	Representantes del Estado federal Representantes de los Estados federados	Representantes de los Estados miembros.	Representante de los Estados miembros. No-representantes de los Estados, sino de la Comunidad.
d) SOBERANIA (aspecto interno)	Intacta. Se autogobierna internamente	Inflada. Se autogobierna internamente y gobierna a los países imperializados	Compartida entre el Estado federal y los Estados federados	Inexistente. Regula aspectos meramente administrativos.	"Común". Conferida parcialmente por los Estados que deben aceptar las decisiones comunitarias.
e) ACUERDOS (aspecto externo de la soberanía)	Intacta. Ejerce libremente su actividad internacional por su propio poder	Inflada. Además de ejercer su propia actividad internacional ejerce la de los países imperializados.	Intacta: Estado federal Inexistente: Estados federados.	No vinculante. Los acuerdos obligan a los Estados miembros en tanto en cuanto libremente los aceptan	Vinculante. Los acuerdos comunitarios modifican automáticamente y directamente el orden jurídico de los Estados.
f) ORDENAMIENTO JURIDICO	Complejo Legisl. Ejecut. Judic.	Más complejo, especialmente en el aspecto administrativo.	Sumamente complejo. Articulación del Estado federal y de los Estados federados.	Sencillo: Administración interna.	Complejo. Articulación de la Comunidad y de los Estados "integrados".



Estos arquetipos o tipos ideales, precisamente por ser tales, no se dan puros en la realidad, y, por tanto, la distinción entre ellos tiene limitaciones tanto políticas como jurídicas. Poseen, sin embargo, cierta utilidad orientadora.

Las organizaciones de integración, a las que todavía ningún proceso ha llegado plenamente, pero hacia donde se camina, pueden caracterizarse por:

- a) Constituir una organización nueva (la Comunidad), cualitativamente distinta de cualquier Estado miembro o de la suma de éstos, con personalidad jurídica propia regional e internacional.
- b) Ejercer poderes propios (semejantes a los que resultan de las funciones superiores del Estado) para lograr objetivos específicamente comunitarios, cualitativamente distintos de los de los Estados, aunque reviertan finalmente en bien de los miembros de las colectividades estatales.
- c) En los órganos formados por los representantes de los Estados (Consejo) los acuerdos podrán tomarse por mayoría. Los órganos constituidos por no-representantes de los Estados, sino de la nueva organización (Comisión), participan del poder de decisión en algún grado y poseen normalmente el derecho de iniciativa.
- d) Los Estados miembros ponen en común sus soberanías en la Comunidad o transfieren a ésta jurisdicción y competencias en ámbitos sobre los que anteriormente se ejercía el poder estatal, aceptando los acuerdos comunitarios.
- e) En los campos acordados, el derecho y las decisiones comunitarias priman sobre los estatales, afectando inmediatamente a los particulares y modificando automática y directamente el orden jurídico interno de los Estados. La ejecución queda normalmente, sin embargo, en manos de éstos.

- f) El ordenamiento jurídico, conciliación y articulación de lo comunitario y lo estatal, es muy desarrollado y complejo. Para asegurar la primacía del derecho, su interpretación y aplicación coherente, su desarrollo jurisprudencial y la solución de controversias existe un Tribunal de Justicia.

2.2.2. Gradualidad y Progresividad. Tratado marco.

La claridad intelectual respecto al nuevo orden global de convivencia que se pretende (proceso de orientación) y la capacidad técnico-jurídica para crear instituciones que puedan lograrlo (proceso de institucionalización) no implican la necesidad ni la posibilidad de alcanzarlo de un solo e inmediatamente. Más aún, la inexperiencia histórica pasada de frustrados intentos inmediatos y radicales y la más reciente de relativamente exitosos procesos de estrategia incremental, parecen recomendar ésta con sus características de gradualidad y progresividad²⁴. Estas parecen convenientes e incluso prácticamente necesarias, dada la complejidad de las sociedades actuales y de los propios procesos de integración, así como la diversidad de los poderosos intereses afectados. La gradualidad supone una serie de escalones o etapas temporales en los que se va paulatinamente ampliando los campos o ámbitos afectados, profundizando su nivel integrativo y componiendo, en lo posible, intereses conflictivos de modo que en conjunto se incremente el apoyo al proceso. Este pragmatismo funcional por su misma naturaleza puede convertirse, sin embargo, en el peor enemigo del proceso, estancándolo o revirtiéndolo, si no reporta beneficios o no se experimentan como tales. De aquí la importancia de la claridad en la orientación y de la capacidad (técnica y política) de las instituciones para poder así evitar regresiones o estancamientos. La progresividad precisamente pretende asegurar que las etapas sucesivas vayan siendo avances en dirección al objetivo pretendido. Una estrategia incremental supone por tanto, claridad y determinación respecto al objetivo pretendido (progresividad) y sentido del cuándo, cuánto y cómo (gradualidad) del proceso.

La concreción jurídico-legal de esta gradualidad y progresividad parece haberse dado históricamente en dos momentos y modos diferentes. En el primero, de surgimiento, integrando incipientemente sectores funcionales concretos bien delimitados, distintos y separados. En el segundo, de desarrollo, creando una estructura legal relativamente compleja y flexible que asegure cierta coherencia e interrelación de diversos sectores y diferentes aspectos de la realidad global. Se amplía y profundiza así la integración, pasando de los programas, tratados, cuadros jurídicos, etc., a un tratado-marco²⁵. Éste no es, sin embargo, meta de llegada, sino nuevo punto de partida más amplio y de mayor nivel y po-

tencial integrativo, a fin de proseguir gradual y progresivamente el proceso. Un tratado-marco de integración es un instrumento jurídico internacional, relativamente global y general, que establece los principios fundamentales, determina los grandes objetivos, organiza el aparato institucional, define las competencias y poderes comunitarios y estatales, establece procedimientos, fija etapas y plazos y diseña los grandes lineamientos de diversas políticas económicas y sociales; por su propio carácter de marco general, su operativización exige necesariamente el ejercicio posterior de una función legislativa exenta, sin embargo, de la adopción de sucesivos acuerdos internacionales.

El tratado-marco da nacimiento a una nueva estructura político-jurídica, la Comunidad, diferente del Estado nacional y de las organizaciones internacionales, que apunta hacia la supranacionalidad²⁶.

2.2.3. Estados - Comunidad.

Nos encontramos, pues, ante el fenómeno político-jurídico de que los Estados nacionales ejerciendo su soberanía en el ámbito internacional, mediante procedimientos internacionales, han dado a luz una Comunidad de integración, que afecta la propia soberanía estatal. En adelante la Comunidad y los Estados, que en ella han puesto en común sus soberanías, mediante procedimientos comunitarios, diferentes de los internos y de los internacionales, tratarán de ir creando una nueva soberanía comunitaria poniendo para ello su condición de posibilidad real, que es un incremento de poder. Este es el "corazón mismo del problema de la integración"²⁷, preñado de implicaciones jurídico-políticas, como son:

- a) La autonomía del derecho comunitario.
- b) La superioridad del orden jurídico comunitario sobre el estatal.
- c) La determinación por el propio derecho comunitario de sus relaciones con el derecho nacional de los Estados miembros.
- d) La jurisdicción directa de la Comunidad sobre los particulares en ciertos campos acordados.
- e) La transferencia de importantes funciones y poderes estatales a la Comunidad.
- f) La ausencia de dependencia de las funciones y poderes comunitarios respecto a los gobiernos nacionales.

Ante implicaciones de tal trascendencia es evidente que, por fuerte que sea la necesidad de incrementar el poder real común y posibilitar así una nueva soberanía más real en una unidad más amplia, el apego ideológico-político al Estado nacional

soberano, por formal que esta soberanía sea, no puede dejar de reaccionar. La propia realidad actual da base para ello y así el Estado nacional reivindica su carácter "democrático", "político" y "eficiente" frente a la "irresponsabilidad", "tecnocracia" e "impotencia" de la Comunidad. Más aún, las pretensiones excesivas y la inoperancia efectiva de la Comunidad ¿no estarán precisamente impidiendo la realización de lo que dice pretender? ¿no estará cayendo la Comunidad en su propia trampa? Dice Pescatore: "En lo que respecta a la repartición de roles dentro de los campos abiertos a la intervención de la Comunidad, se comprueba una concentración de los poderes comunitarios a nivel de la toma de decisión política y de la legislación común, acompañada de una descentralización pronunciada en la etapa de la puesta en marcha y la ejecución. A primera vista, esta situación sugiere la imagen bíblica del coloso con pies de arcilla: ¿acaso no es verdad que, si bien la Comunidad tiene armas como para definir líneas políticas y fijar reglas comunes, ya sea directamente en forma de reglamentos, ya sea indirectamente en forma de directivas y decisiones obligatorias para los Estados, en cambio —reserva hecha de ciertos aspectos, como el de la competencia comercial, en los cuales está encargada de administrar directamente— la puesta en marcha de las políticas y las legislaciones comunes es confiada generalmente a las administraciones y jurisdicciones nacionales?. En consecuencia, es en la etapa de la puesta en marcha en donde se hace sentir más severamente la limitación de los medios de acción reservados a las Comunidades. En otros términos, en esa etapa, los Estados miembros parecerían recuperar sus competencias y, al fin de cuentas, nada escaparía a su influencia.



Es cierto, pero sólo en la superficie; en efecto, hay que reflexionar acerca de la naturaleza de las prerrogativas reservadas a unos y otros en la mencionada repartición de poderes. Se advertirá que, efectivamente, en esa partición, las atribuciones decisivas —aquellas que realmente cuentan dentro de una perspectiva de porvenir—, es decir la toma de decisiones, a nivel político y legislativo, está reservada a la Comunidad. En cuanto a los Estados, lo que retienen para sí es una competencia ligada, una competencia de aplicación que debe ser ejercida dentro del respeto por los imperativos políticos y legislativos emanados del nivel comunitario.

El Estado asume aquí la función de posta de relevo de ejecución de la Comunidad: si todavía pretendiera, en esa etapa, ejercer su voluntad, esas batallas de retaguardia lo pondrían en contradicción con los imperativos del derecho comunitario”²⁸

2.2.4. Articulación Consejo-Comisión.

La relación fundamental Estados-Comunidad no es meramente externa a esta última (la Comunidad), sino que se traslada a su seno, operativizándose para el proceso de toma de decisiones en la articulación Consejo-Comisión.²⁹

El Consejo es el órgano supremo que tiene a su cargo la dirección política, ejerce funciones gubernamentales superiores y la función legislativa dentro de los términos del Tratado. Está formado por representantes de los Estados con calidad de miembros de los gobiernos de éstos. Es, sin embargo, un órgano de una organización comunitaria, no de una organización internacional (interestatal). En cuanto órgano de una organización comunitaria debe perseguir los fines y objetivos de ésta, pero en cuanto formado por representantes de los Estados no descuidará de hecho sus intereses.

La Comisión es el órgano comunitario por excelencia. Encargada de asegurar la realización del Tratado cuenta con el derecho de iniciativa ante el Consejo, capacidad mediadora entre los miembros de éste, el deber y el poder para velar por el cumplimiento del Tratado y de las disposiciones del Consejo. Sus miembros lo son en nombre exclusivo de la Comunidad. Es un órgano comunitario político y técnico-administrativo.

La articulación Consejo-Comisión es la clave del proceso comunitario de toma de decisiones. Desde su composición y horizonte exclusivamente comunitario la Comisión propone al Consejo las decisiones a tomar. Este, órgano de la Comunidad constituido por representantes de los Estados miembros, decide. Estas decisiones inicialmente suelen sujetarse

a la regla de la unanimidad “positiva” (voto afirmativo de todos los representantes), evolucionando posteriormente hacia la unanimidad “relativa” (la abstención de algún miembro no impide la unanimidad) y finalmente a la de la mayoría (normalmente cualificada o ponderada para las decisiones importantes). “Es importante a este respecto subrayar algo que por lo general no se tiene en cuenta, y es la diferencia entre la aplicación del principio mayoritario tal y como está previsto en la Comunidad Europea y la que pudiera ser en una organización puramente interestatal. Porque la mayoría de las decisiones que el Consejo está llamado a tomar, las toma sobre la base de una propuesta de la Comisión, o sea, de una instancia comunitaria. La trascendencia del hecho, sin precedentes en la vida interestatal, ha sido certeramente destacada por un buen conocedor de los mecanismos comunitarios en términos que merecen ser detenidamente meditados: “La idea nueva era la cooperación eficaz y la decisión mayoritaria aceptable, porque se fundarían en las propuestas de una instancia encargada de adoptar una visión de conjunto y bajo las garantías que ofrecerían las discusiones en un Parlamento y recursos ante un Tribunal. Este método original de decisión colectiva y el propósito deliberado que entraña, de considerar las dificultades de cada cual no como la base de un regateo, sino en sí mismas y como la dificultad de todos, he aquí el sentido de las Comunidades; era, desde hacía siglos, el mayor progreso realizado en las relaciones entre Estados. La alternativa es la nada.” (Pierre Uri)”³⁰

De este modo la articulación Consejo-Comisión que implica la de lo estatal y lo comunitario, la del principio mayoritario y la garantía comunitaria, la de lo político y lo técnico-administrativo, la de la toma de decisiones y la iniciativa y cumplimiento de éstas, se convierte en la clave vital y original de los procesos de integración.

2.2.5. Actitud, intereses y perspectivas

Las palabras recién citadas de Pierre Uri: “considerar las dificultades de cada cual no como la base de un regateo sino en sí mismas y como la dificultad de todos, he aquí el sentido de las Comunidades”³⁰, expresan claramente una nueva actitud de los actores del proceso de integración (especialmente de los Estados miembros) como *conditio sine qua non* del desarrollo de éste. En realidad supone la sustitución, parcial al menos, del principio de reciprocidad (*do ut des, quid pro quo*) en que normalmente se basan las relaciones internacionales o de cooperación, por el de equidad (formulación jurídica) o desarrollo equilibrado (formulación económica) como fundamento de las relaciones de integración. Tal sustitución halla su razón de ser en la com-

probación histórica de que el principio liberal—democrático de la igualdad jurídica (en las relaciones internacionales: reciprocidad) amplía y profundiza las desigualdades económico-sociales cuando es desigual el poder real de los que actúan bajo unas reglas de juego que se presumen, inicialmente al menos, iguales para todos. De aquí la necesidad de corregir o sustituir la reciprocidad por la equidad o desarrollo equilibrado ³¹, si no por razones de justicia, al menos por razones de funcionamiento.

Pensar que por gracia de la integración los actores poderosos se convierten en agentes éticos y filantrópicos sería cuando menos idealismo e ingenuidad política. Tal idealismo e ingenuidad se paga con el fracaso del proceso. "Es necesario aceptar desde un principio —lo que constituye una premisa básica. . .— que la eficacia del marco institucional de un movimiento de integración económica entre países, así como el éxito o fracaso de tales programas, depende de la fuerza de los intereses comunes, lo que a su vez condiciona la voluntad política favorable de los gobiernos"³². No se trata, por tanto, del "hombre nuevo", de los "actores nuevos", sino de ir tejiendo una nueva red de intereses, de modo que la mayoría de los intereses particulares consideren más factible su realización en el interés común y los intereses comunes en el interés comunitario. "Esa interdependencia de los intereses y de las voluntades permite llegar, en ocasiones a costa de grandes dificultades y largas negociaciones, a soluciones a la vez constructivas y equilibradas, incluso en materias donde, por la persistencia de los procedimientos de unanimidad, la autonomía comunitaria se ha desarrollado escasamente. Se ha creado así una comunidad de intereses tan importantes ya, que los Estados Miembros no pueden en adelante, a propósito de asuntos particulares, poner en tela de juicio la totalidad a fin de obtener satisfacción en un punto limitado: es esto lo que se piensa al hablar de la irreversibilidad de las Comunidades"³³.

Sin embargo, una red objetiva de intereses comunitarios que comprenda los comunes y particulares no surge de la noche a la mañana y es posible que, aún siendo meridiana, no sea subjetivamente percibida como suficientemente satisfactoria por los actores. De aquí la debilidad y contingencia del pragmatismo funcionalista y la necesidad de una clara orientación del proceso en perspectiva y de instituciones poderosas para asegurar, e imponer si fuese el caso, la marcha hacia adelante del proceso. Funcionalismo, orientación e institucionalismo se complementan de este modo.³⁴

3. CONDICIONES DE CENTROAMERICA Y PROYECTO DE TRATADO MARCO

Después de haber expuesto, a nivel de generalizaciones empíricas y consideraciones teórico-valorativas, las condiciones históricas de posibilidad de la integración, tratamos ahora de aplicarlas al caso centroamericano. Lo haremos tanto respecto al momento de surgimiento, como al de desarrollo. Sin embargo, teniendo como objetivo el análisis del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana (Proyecto de Tratado Marco), no es posible hacer tal distinción con perfecta adecuación, pues el Proyecto es, por una parte, un desarrollo de un proceso ya surgido hace veinticinco años y un surgimiento ya desarrollado durante cinco lustros, y, por otra, un re-surgimiento cualitativo, después de la ruptura 1969 (70)-1976, que tiene todavía que re-desarrollarse y un re-desarrollo que todavía requiere re-surgir.

Aunque el caso centroamericano de surgimiento, desarrollo, ruptura, re-surgimiento y re-desarrollo es prácticamente inédito en la breve y reciente historia de la integración regional, asumiremos hipotéticamente —hipótesis que la historia ulterior tendrá que verificar— que las condiciones económicas y políticas de surgimiento, no obstante su evolución, son básicamente las mismas que posibilitan el re-surgimiento, y las condiciones políticas y técnico-jurídicas de desarrollo las mismas del re-desarrollo. En una palabra que las condiciones de posibilidad de la integración, aunque relativamente evolucionadas, lo son de la re-integración.

3.1 Condiciones socio-económicas y políticas de re-surgimiento.

Consideraremos las cuatro condiciones de surgimiento de la integración anteriormente mencionadas, como condiciones de resurgimiento de la nueva integración (re-integración) de Centroamérica.

3.1.1. Situación objetiva de "dependencia", entendiéndose por tal la dominación económica, social, política y militar padecida como consecuencia del insuficiente poder nacional frente a poderes exteriores.

El subdesarrollo de Centroamérica se hace patente, tanto a la mera observación empírica directa de quien no se encierra en un círculo cerrado de privilegios y posee capacidad comparativa, como al análisis estadístico. Tal situación ha sido ampliamente descrita. Recordemos solamente algunos indicadores socio-económicos ³⁵: producto interno bruto (6.500 millones \$ en 1973), renta per capita (375 \$), distribución del ingreso (primer estrato del 50 o/o más bajo de la población: 74 \$; cuarto estrato (alto) del 5 o/o de la población: 1.760 \$), tasa acumulativa de crecimiento del PIB (1960-1970: 6,5) y de la

renta per cápita (1960-1970: 2,3), estructura de las exportaciones (café, banano, algodón, caña, carne, mariscos), participación del PIB industrial en el PIB total (1970: 17.5), bajo valor agregado de los productos manufacturados, tipo de tecnología importada, escaso consumo de energía, tasa anual de crecimiento poblacional (3,2), tasa anual de mortalidad (10.8), esperanza de vida (58.8 años), calorías diarias per cápita (2.100), salud (3.5 médicos, 1.0 odontólogos, 25 camas, por cada 10.000 habitantes) analfabetismo (50 o/o), déficit habitacional (más de 1.500.000 viviendas), población urbana (en localidades de más de 2.000 habitantes: 36 o/o), desempleo agrícola (44 o/o), salarios, seguridad social, etc.

En un mundo que se ha ido y va transformando en un único escenario de división internacional

del trabajo y crudas relaciones de poder, este subdesarrollo económico y social está estructuralmente relacionado a una dependencia económica y social, agravada en una zona de la importancia estratégica de Centroamérica por la dependencia político-militar.³⁶

Pero aún más grave que esta situación factual es el problema de futuro o de viabilidad. Jaguaribe en su excelente libro *Crisis y Alternativas de América Latina: Reforma o Revolución*, que corresponde a la parte tercera de su obra *Political Development: General Theory and a Latin American Case Study*, presenta el siguiente cuadro:³⁷

CUADRO 2

AGRUPAMIENTO TIPOLOGICO DE PAISES
LATINOAMERICANOS

Viabilidad nacional	(—) Nivel relativo de desarrollo societal (+)	
	B Menos desarrollado	A Más desarrollado
I Viabilidad individual relativa		Brasil México Argentina
II Viabilidad colectiva	Perú Ecuador Bolivia Paraguay	Venezuela Colombia Chile Uruguay
III No Viabilidad	Guatemala Honduras R. Dominicana El Salvador	Cuba

Si el autor tipifica la situación de América Latina por el estancamiento, la marginalidad y la des-nacionalización económica, cultural y político-militar³⁸, a los países de Centroamérica viene a sumárseles la no-viabilidad. "La no viabilidad expresa la situación de un país, por lo general un Estado nominalmente independiente — en determinado momento histórico (para los fines de este análisis, el actual) — que no posee suficientes recursos humanos y naturales, en función del nivel tecnológico de esa época y de su propio nivel de integración societal, para poner en práctica, de manera individual o colectiva, su desarrollo y supervivencia autónomos y predominantemente endógenos".³⁹

El juicio de Jaguaribe sobre la no-viabilidad de los países centroamericanos individualmente considerados es correcto. Más discutible resulta el negarles viabilidad colectiva, es decir, "un acceso autónomo a la posibilidad de unirse en la práctica a otros, en acuerdos institucionales de conveniencia mutua (auto-controlables, tales como mercados comunes), capaces de compensar sus respectivas limitaciones individuales"⁴⁰, aunque el acento se ponga en "autónomo" y "autocontrolables".

En cualquier caso lo que parece indudable es la actual situación de dependencia objetiva, tanto de cada uno de los países del área, como de Centroa-

mérica en conjunto.

3.1.2. Percepción crítica de tal situación, realizada y divulgada por una élite intelectual.

El mismo Jaguaribe, que trata de componer la línea de Weber, Parsons y Easton, actualmente culminada en la teoría y análisis sistémico, con la latinoamericana de la "dependencia," califica a la mayoría de los países de América Central de sociedades coercitivas desigualitarias con una élite del tipo *societas sceleris*. "La característica de la *societas sceleris* típica es la formación en torno de la élite, para la consolidación de la explotación de las masas, de una coalición de los sectores y grupos más estratégicos de la subélite. Por lo general la élite abarca, además de un sector agrario patricio, una burguesía consular al servicio total de intereses extranjeros, los profesionales de la clase alta, igualmente dedicados a los intereses de grupos extranjeros y sus aliados locales, y los militares, quienes en tales sociedades se encuentran incorporados a las capas sociales altas y constituyen, en distintas mezclas de una guardia pretoriana moderna con una nobleza feudal moderna, el respaldo básico real del régimen. Los sectores y grupos cooptados de la subélite abarcan a los funcionarios públicos superiores, a los sectores

protegidos de empleados privados, a los profesionales, los intelectuales mercenarios, los administradores rurales, los suboficiales y por último, pero de importancia no menor, los dirigentes sindicales" 41.

Sin embargo "el desnudo y consciente oportunismo explotador de la élite de *societas sceleris*", 42 no es tan claro que se autoperciba conscientemente como tal, ni permite que sea así percibido por las mayorías, ejercitando para ello una triple función de resguardo o cierre de la información (elusión), de mantención de la identidad y coherencia conductual del grupo (constitución) y de dominación ideológica sobre otros colectivos (hegemonía.) 43 La probabilidad de una clara y consciente percepción de la situación de subdesarrollo, inviabilidad y dependencia queda de este modo drásticamente reducida a una élite ilustrada y/o a una contraélite.

Tal parece haber sido el caso histórico del proceso de integración centroamericano. Si sus primeros promotores en la década de los 50 (Jorge Sol, Enrique Delgado, CEPAL, etc. . . en el aspecto económico; 44 Manuel Galich (ministro de Arbenz) y Edmundo Canessa (ministro de Osorio), en el aspecto político) 45 pueden ser considerados miembros de



una élite "ilustrada", con mayor razón la SIECA. Más aún, ésta, en el contexto centroamericano de sociedades coercitivas desiguales y élites mayoritariamente desilustradas y reaccionarias, aparece incluso como una contraélite reformista moderada, especialmente con el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Esta tipificación de la SIECA, no carente de importancia académica, pero que implica sobre todo un juicio y unas consecuencias políticas en una situación concreta, parece más correcta que la de tecnocracia o tecnoburocracia ⁴⁶.

3.1.3 Voluntad y decisión políticas de crear, mediante cierto tipo de unión transnacional, las condiciones de posibilidad para un incremento de poder en las relaciones internacionales.

En la Introducción a *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* se dice "... el fondo del problema viene a ser de carácter político, y su solución requiere oportunas e importantes decisiones de este orden. En este sentido, los gobiernos deberán reconocer que la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el mantenimiento del concepto tradicional de soberanía, cuando menos en materia económica. Lo anterior no significa una pérdida de autonomía; todo lo contrario, cada país reafirmaría su soberanía ante el resto del mundo al encontrar una base distinta y más amplia para ejercerla. Asimismo, deberá comprenderse que si bien un proceso de desarrollo integrado depara importantes beneficios netos para todas las partes, también supone costos y sacrificios —a los que se alude más adelante— sobre todo en el corto plazo. El gran desafío para los centroamericanos durante los años setenta será, entonces, mostrarse dispuestos a adoptar las decisiones requeridas para hacer frente en forma mancomunada a los principales problemas de su subdesarrollo. ⁴⁷

Ante el reto concreto actualmente lanzado por el Proyecto de Tratado Marco, ¿tienen los centroamericanos la voluntad política y tomarán las decisiones que posibiliten afrontar y resolver los problemas del subdesarrollo, inviabilidad y dependencia, al menos parcialmente?, ¿están dispuestos a pagar los costos de estos beneficios?, ¿serán capaces de superar la tradicional concepción jurídico-formal de la soberanía nacional para posibilitar una nueva más solidaria y real, mediante un incremento real de poder?.

Referirse, sin embargo, a los centroamericanos, e incluso a los nacionales de cualquiera de los Estados del área, sin diferenciar sus muy distintos grados de participación o no-participación en los

procesos de toma de decisiones, esconde una mitificación del Estado Nacional que asume gratuitamente una aceptable integración social. La realidad es que en las desiguales y coercitivas sociedades centroamericanas a los sectores populares apenas se les permite la organización y, consiguientemente, la participación en la toma de decisiones es prácticamente nula. Las élites, por su parte, dada su posición privilegiada y su cierre a la percepción de la situación real de sus países respectivos y del área, no parece probable que tengan voluntad y estén dispuestas a tomar decisiones que traten de resolver el subdesarrollo, la inviabilidad y la dependencia. ¿Por qué lo van a hacer? ¿Acaso experimentan en propia carne e internalizan lo negativo de tal situación? ¿Por qué aceptar el pago de costos por unos potenciales beneficios que para ellos difícilmente podrán ser tan altos como los que actualmente disfrutan?. Quedan entonces los Estados, que supuestamente velan por el interés general y a quienes corresponde eminentemente tomar las decisiones políticas. Pero, ¿hasta que punto es esto real en Centroamérica? ¿no es el Estado nacional resultado e instrumento de los intereses dominantes? ¿cuál y cuánta es su autonomía relativa? ¿aceptarán los Estados perder ciertos atributos de su pretendida soberanía, poner ésta en común, autonegarse parcialmente para ser potencialmente más, incrementando el poder real en una nueva unidad menos subdesarrollada e inviable y algo más autónoma?.

Los estudios de Torres Rivas y Monteforte Toledo, entre otros, ⁴⁸ relativos a las fuerzas sociopolíticas protagonistas de la integración en el pasado las evalúan poco positivamente y parecen dar pie para no pocas ni pequeñas dudas acerca del re-surgimiento y re-desarrollo de una nueva integración. No es posible desconocer que el presente Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana ⁴⁹, no obstante su carácter desarrollista y reformista, contiene disposiciones difícilmente aceptables para la ideología y privilegios de ciertas élites cerradas y desilustradas: novedad (Preámbulo), papel de los actores (Preámbulo, arts. 12, 42, 43), obligatoriedad y ejecución de las decisiones comunitarias respecto a los particulares (arts. 46, 49) aunque pueden recurrir ante los tribunales nacionales o el Tribunal de la Comunidad (Arts. 62, 65, 68), régimen de intercambio y normas de competencia (arts. 89–109), libre circulación de trabajadores (arts. 150–155), derecho de establecimiento de empresas y trato nacional (arts. 156, 259), Plan Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica y Social (art. 164), política de desarrollo equilibrado (Preámbulo, arts. 166–169, 311), política social (arts. 170–185), transformación agraria (arts. 209–210), programación industrial y acuerdos por ramas

industriales (arts. 214–227), ciertos mecanismos de salvaguardia (arts. 233–236).

En reciente entrevista a VISION, el Secretario General de la SIECA, declaraba: “La tesis del mantenimiento del *statu quo* no ha sido expresada o mantenida por nadie en esa forma. Se manifiesta más bien en el rechazo total y absoluto de este o de cualquier otro Tratado y tiene como fundamento —sin que claramente se exprese así— la idea de que es preferible que se mantenga el estado actual de la integración, en la medida en que ya se conocen las reglas del juego de su funcionamiento, haciendo equivalente la aceptación de un nuevo Tratado a dar un salto en el vacío. Es decir, frente a la perspectiva, por ejemplo, de cierto ordenamiento en la actividad industrial —programación de industrias básicas y acuerdos por ramas industriales—, el compromiso de adoptar una política común de tratamiento al capital extranjero, y la necesidad de reorientar la política arancelaria para hacerla menos proteccionista, con el propósito de desarrollar industrias con perspectivas de exportación al resto del mundo y proteger los intereses del consumidor y del fisco, se plantea la conveniencia de que no se modifique la situación actual, en cuyo caso ninguna de estas materias sería objeto de una acción regional. En otras palabras, se prefiere el estado de cosas prevaleciente por constituir una situación de equilibrio y estar caracterizada por la ausencia de reglas de juego en campos críticos para el avance de nuestros países, a la posibilidad de que se produzcan definiciones y reorientaciones que alterarían en forma sustantiva la situación actual, en la medida en que, por ahora, se desconoce el alcance que podrían llegar a tener dichos ajustes. En esas circunstancias, la posición conservadora aconseja que no se modifique en forma alguna el funcionamiento de la integración.

En mi opinión, este punto de vista es poco realista. Además, está siendo sustentado por una minoría que puede ser influyente, pero que no es representativa, ni de los genuinos intereses del grupo a que pertenecen, ni del respectivo interés nacional. Sencillamente se trata de personas que continúan viviendo de espaldas a la historia o que defienden intereses muy particulares, siendo éstos precisamente los que más se benefician del mantenimiento del *statu quo*” 50.

El problema de la voluntad y decisiones políticas de los Estados, aunque en parte ya sugerido aquí, puesto que su autonomía relativa respecto a la ideología e intereses de ciertas élites no parece amplia, se completará en el apartado 3.2.3 Estados-Comunidad.

3.1.4. Coyuntura internacional favorable o, al menos, permisiva.

En un área como la centroamericana, considerada como estratégica y de influencia de los Estados Unidos, y donde se da una articulación entre los intereses de los países centrales y los de las élites locales, no se puede dejar de mencionar esta condición. En el pasado de la integración ⁵¹ su importancia en aspectos económicos, financieros, sociales, políticos y militares fue indudable. En el presente y futuro lo es y seguirá siendo. Su análisis, sin embargo, implicaría un estudio complejo y largo sobre diversos aspectos de la situación y política internacional a nivel mundial, continental y centroamericano, que obviamente está fuera de las posibilidades del presente artículo. Queda pendiente, no obstante, una pregunta: ¿cuál y cuánta es la autonomía de los países del área para hacer resurgir, primero, y para re-desarrollar, después, la nueva integración de Centroamérica?

3.2 Condiciones políticas y técnico-jurídicas de re-desarrollo.

Como ya señalamos no es posible hacer una distinción perfectamente adecuada entre el surgimiento y el desarrollo de la integración, o, más concretamente, en el caso centroamericano, entre las condiciones históricas de re-surgimiento y de re-desarrollo de lo que hemos llamado la re-integración para poner de relieve la novedad cronológica y cualitativa del Proyecto de Tratado Marco, después de más de siete años de ruptura y crisis. Análíticamente, sin embargo, tal distinción resulta útil, por lo que ahora nos concentraremos en las condiciones políticas y técnico-jurídicas de posibilidad de re-desarrollo según el propio articulado del Proyecto. Asumiremos hipotéticamente, como ya quedó dicho, que las condiciones políticas y técnico-jurídicas de desarrollo de la integración, no obstante su evolución, lo son del re-desarrollo de la re-integración.

Tal vez con alguna extrañeza habrá podido observarse anteriormente y se observará en adelante nuestra referencia a la SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) y no al CAN (Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano) como autor del Proyecto de Tratado Marco (Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana). Tal adjudicación, formal y legalmente incorrecta, es en realidad exacta.

La SIECA con la propuesta **El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década (1972), el Tratado que crea la Comunidad Econó-**

mica y Social Centroamericana (Anteproyecto) (1974) y el papel desempeñado como **Secretaría Técnica** (1973–1976) del CAN, ha sido el verdadero motor y ha posibilitado la elaboración y entrega a los Gobiernos de los cinco países del área en marzo de 1976 del Proyecto de Tratado.

El Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana ⁵² tiene un Preámbulo y 311 artículos, divididos en cinco partes.

En el Preámbulo se dice que los Gobiernos de los países del área, ante la variación de las circunstancias económicas y sociales, y la difusión y arraigo de la idea de solidaridad, no obstante la distinta atención y beneficios recibidos por diversos sectores, consideran necesario “la formulación de un nuevo compromiso” “al servicio de la persona humana y de sus necesidades económicas, sociales y culturales”. Tal compromiso, basado en el principio fundamental de la unión indisoluble desarrollo-integración, deberá ser flexible y equitativo. Resuelven, por tanto, “crear los órganos, organismos e instituciones que sean necesarios para lograr una acción concertada en todos los campos económicos, sociales y culturales en que ello se requiera para avanzar hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana”.

De las cinco partes en que se divide el articulado, la primera trata de los Principios Fundamentales (arts. 1–8), la segunda de la Organización de la Comunidad (arts. 9–88), la tercera del Mercado Común (arts. 89–161), la cuarta de las Políticas de la Comunidad (arts. 162–276) y, por fin, la quinta parte del Financiamiento y Últimas Disposiciones (arts. 277–311).

No seguiremos, sin embargo, este orden, sino que nos concentramos en las condiciones políticas y técnico-jurídicas de desarrollo anteriormente expuestas y que ahora consideraremos como condiciones de re-desarrollo del nuevo compromiso (re-integración) del Proyecto de Tratado.

3.2.1. Orientación e Institucionalización .

El proceso de orientación, como se recordará, consiste en la predeterminación ideológica del orden global de convivencia, es decir, hacia donde, por qué y a qué queremos ir. El Proyecto de Tratado Marco lo contempla sin embargo desde una perspectiva parcial: económica y social. “La Comunidad tiene como objetivos principales: a) Mejorar el nivel y la calidad de vida y de Trabajo del pueblo centroamericano; b) Promover, en forma armónica y equilibrada el desarrollo económico y social de los Estados miembros de la región en su conjunto; c) Alcanzar,



en los términos de este Tratado, la unión económica y social de Centroamérica; y ch) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones económicas externas” (art. 2). “La Comunidad propenderá además a lo siguiente: a) El logro de un desarrollo económico sostenido, y de estructuras equitativas de propiedad agraria y distribución del ingreso; b) El aumento constante de la productividad y la incorporación al proceso productivo de los grupos marginados de la población; c) El incremento de los niveles de empleo y la remuneración justa de los trabajadores; ch) La ampliación de las posibilidades de desarrollo económico y social de los Estados miembros y de las regiones, zonas o sectores menos desarrollados del área, para asegurar la equidad en la participación de los beneficios del desarrollo integrado; d) El desarrollo ordenado y conjunto de los recursos regionales; y e) El mejoramiento de las condiciones de alimentación, nutrición, salud, educación y vivienda, especialmente en los sectores de bajos ingresos”. (art. 3)

La ideología subyacente a esta privilegiación del desarrollo económico y social en el orden global de convivencia podría caracterizarse, en el contexto centroamericano, de desarrollismo reformista neo-capitalista. Basado en la economía de mercado y la libertad de empresa y comercio, prevé, no obstante, cierta regulación de la competen-

cia, intervención en situaciones de desajustes coyunturales, programación industrial, acuerdos por ramas industriales, transformación agraria, una significativa política social y fuerte participación del sector público. Esta ideología de SIECA, cristalizada en el actual Proyecto de Tratado, había sido ya claramente expresada desde 1972: "Finalmente, si bien una política de desarrollo —sobre todo de desarrollo integrado— requiere una mayor participación estatal, de ninguna manera se plantea dicha participación como sustituto del mecanismo del mercado. Como ya quedó señalado, correspondería al sector público, entre otras funciones, dictar un conjunto de normas que influyan y regulen la actividad privada, como complemento de la función orientadora ejercida por el mercado. De ahí que se tenga en mente, como parte de la estrategia, promover el desarrollo de una iniciativa privada cada vez más vigorosa y visionaria. En este orden de ideas se debe insistir en la asociación de intereses del sector público —en última instancia, representante de todos los estratos de la población— y del sector privado, en el sentido de lograr una orientación común del desarrollo que beneficie a todas las partes" 53.

Sin embargo, como ni en el caso centroamericano ni en ningún otro es posible la separación total de lo económico-social y de lo político, subyace aquí una concepción política, más o menos difusa, la que las burguesías occidentales conocen como democrático-social.

Lo político, por lo demás, queda como horizonte último ("avanzar hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana" (Preámbulo); "aspiración a la unidad política centroamericana" (art. 294) y, a través de lo jurídico, como modificación del ordenamiento legal vigente, en cuanto "por el presente Tratado las Partes Contratantes crean la Comunidad Económica y Social Centroamericana como una persona jurídica de Derecho Internacional. . ." (art. 1) y se resuelven "a crear los órganos, organismos e instituciones que sean necesarios para lograr una acción concertada" (Preámbulo).

Esto tiene, no obstante, una importancia crucial, puesto que "en esta parte del Tratado queda claro que la Comunidad surge desde un principio —a partir de la fecha de entrada en vigor del Instrumento— como una realidad jurídica, en tanto que como realidad socio-económica deberá constituirse, a través de las decisiones de los órganos principales" 54. Se institucionaliza así, con una perspectiva de futuro, una organización con las características propias, antes ya señaladas, de las organizaciones de integración:

- a) Nueva organización con personalidad jurídica propia regional e internacional (art. 1).
- b) Ejercicio de poderes propios por medio del Consejo (arts. 11, 13, 46), la Comisión (arts. 25, 26, 46) y el Tribunal de la Comunidad (arts. 60, 64), para lograr objetivos específicamente comunitarios.
- c) Consejo: órgano formado por representantes de los Estados (art. 12), cuyas decisiones requieren "el voto afirmativo unánime de sus integrantes" (art. 18), pero se contempla la posibilidad de un futuro en que puedan tomarse por mayoría (art. 19). Comisión: órgano constituido por no-representantes de los Estados, sino de la Comunidad (arts. 27,33) que posee normalmente el derecho de iniciativa y en algunos casos de decisión (art. 25). Sistema de votación (art. 38).
- d) Puesta en común o transferencia a la Comunidad de atributos factuales de la soberanía (Véase 3.2.3.).
- e) Primacía del Derecho comunitario sobre el interno (arts. 48, 124, 238 (c), 290), que en determinadas ocasiones afecta inmediatamente a los particulares (arts. 46, 49) que pueden, sin embargo, recurrir ante los tribunales nacionales o el Tribunal de la Comunidad (arts. 62, 65 y 68). La ejecución queda normalmente en poder de los Estados.
- f) Tribunal de la Comunidad (arts. 50—73).

3.2.2. Gradualidad y Progresividad. Tratado Marco.

El aparato institucional, al que acabamos de referirnos, tiene una importancia funcional clave para asegurar la realización de los objetivos de la Comunidad. Lo que hay aquí en realidad es una estrategia institucional-funcional de carácter incremental, es decir, gradual, progresiva y flexible. Como dijimos (2.2.2) la gradualidad supone una serie de escalones o etapas temporales en las que se van paulatinamente ampliando los campos o ámbitos afectados, profundizando su nivel integrativo y componiendo en lo posible intereses conflictivos. La progresividad por su parte, pretende que estas etapas o escalones sucesivos vayan siendo avances en dirección a los objetivos pretendidos. Finalmente al hablar de flexibilidad, no nos referimos a la reforma del presente Tratado, sino, dentro de él, a la adaptabilidad ante imprevistos, posibles excepciones, oportunidad de ciertas medidas y eventuales ajustes en situaciones coyunturales especiales.

Dada la complejidad de la actual sociedad y de los propios procesos de integración, y concretamente la pasada experiencia centroamericana⁵⁵, una estrategia de este tipo parece aceptable e, incluso, tal vez necesaria. En el Proyecto de Tratado se da, tanto a nivel de concepción político-estratégica de base del re-surgimiento de la nueva integración, puesto que la unidad política centroamericana se vislumbra como etapa última en un futuro cronológicamente no determinado (Préambulo; art. 294), como a nivel de estrategia de las diversas políticas económicas y sociales, que habrá que desarrollar “en un período no superior a veinticinco años contados a partir de la fecha de entrada en vigor de este Instrumento” (art. 1).

Centrando nuestra atención en este segundo nivel, puesto que tratamos de las condiciones políticas y técnico-jurídicas de re-desarrollo, podemos observar que la gradualidad-progresividad (arts. 1, 5, (6), 25, (83), (90), 96, 110, 111, (112), (113), 117, 121, 128, (129), 135, 137, 148, 150, 156, 157, (159), (184), (186), 209, 217, (219), (221), (232), 237, 238, (257), (273), (279)), así como la flexibilidad (Préambulo: arts. 66, 90, 92, 96, 100, 102, 116, 118, 119, 120, 130, 167, 168, 169, 174, 212, 219, 225, 229, 233, 234, 242, 246, 250, 251–255, 262, 267, 273, 284, 303) trascienden y permean todo el Proyecto de Tratado.

Más aún, a los ojos de los autores del Proyecto son cualidades esenciales, entre otras, para que éste sea un Tratado Marco de Integración. SIECA entiende por tal un instrumento jurídico internacional que “no hace indispensable, por regla general, para la consecución de los objetivos de la Comunidad, la puesta en vigor de sucesivos Tratados Internacionales y que se limita a determinar objetivos y fijar el ritmo para alcanzarlos, definir los principios con base en los cuales deberán desarrollarse las materias comprendidas en el mismo, establecer los procedimientos a seguir y organizar el aparato institucional que habrá de llevarlo a la práctica”⁵⁶. Por su parte el CAN en el Informe presentado a los Presidentes de las Repúblicas Centroamericanas con motivo de la entrega del Proyecto escribe: “. . . la característica de tratado-marco del Proyecto permite, a través de la acción de los órganos principales de la Comunidad —que se describen más adelante— avanzar en la consecución de los objetivos de dicha Comunidad de una manera flexible, coherente y de acuerdo a las circunstancias cambiantes del proceso de integración. En este sentido, la coordinación de políticas económicas y sociales y las acciones conjuntas previstas en el instrumento, se lograrán en función de los requerimientos de tal proceso y atendiendo en forma simultánea los intereses comunitarios y los de cada uno de los países miembros.

De lo anterior se concluye que los requisitos de gradualidad y progresividad están principalmente atendidos por la naturaleza misma del Tratado, ya que en él queda claramente consignado que el desarrollo de la Comunidad en sus diversos campos de acción es el resultado directo de las decisiones que se adopten en el seno del Consejo, órgano máximo del nuevo esquema. En este sentido, corresponde también al Consejo la importante función de tomar en cuenta y valorar los aspectos políticos que inciden sobre la marcha de la Comunidad.

Por otra parte, además del plazo de veinticinco años para la adopción de las medidas previstas en el Tratado, cuando se persigue el alcance de resultados de particular trascendencia se establecen plazos específicos para esos fines o el cumplimiento previo de determinadas condiciones, o se anticipa que los órganos —especialmente el Consejo— fijarán los plazos o condiciones pertinentes. El avance gradual y progresivo de la acción comunitaria es particularmente importante en los casos de la Unión Aduanera y la Unión Monetaria, la circulación de trabajadores y supresión de obstáculos a la prestación de servicios, la armonización tributaria y la política económica externa. Tal avance se encuentra asimismo presente en la forma en que se concretan los compromisos sobre otras políticas económicas y sociales, al subrayar los requerimientos de coordinación y armonización como elementos que eventualmente podrían conducir, en algunos casos, a políticas comunes.

Sin perjuicio de lo que queda señalado, debe tenerse presente que el Proyecto establece plazos perentorios en algunas materias en que la buena marcha de la Comunidad depende de la adopción, a corto término, de medidas o políticas comunes. Ese es el caso, por ejemplo, de las disposiciones sobre origen, normas de competencia, régimen de incentivos fiscales para el desarrollo industrial, y tratamiento al capital y la inversión extranjeros en los cuales la perentoriedad de los plazos revela necesidad de adoptar acciones comunes desde el principio, aspecto que también es fundamental en todo lo referente al régimen arancelario.⁵⁷

3.2.3. Estados-Comunidad.

La relación Estados-Comunidad constituye el problema nuclear de los procesos de integración —y, por tanto, también de la nueva integración (re-integración) centroamericana— como punto de partida, realización del proceso y meta de llegada.

Se trata de un problema eminentemente político con tres niveles. Primero, la convivencia ordenada hasta el presente en el Estado nacional comienza

a reordenarse en una nueva estructura; segundo, la relación medios-fines va paulatinamente pasando del marco conceptual y real del Estado-nación al de la Comunidad; y tercero, el poder residente en los Estados nacionales empieza a ser transferido parcialmente a la Comunidad regional.

En resumidas cuentas, y en el caso concreto de Centroamérica, el orden de convivencia, la relación medios-fines y el poder comienzan a romper los límites de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para ubicarse en la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

La paradoja o "dialéctica" consiste en que los propios Estados nacionales son los actores principales del re-surgimiento y re-desarrollo de un proceso de re-integración, que, negándolos parcialmente, los realiza de un modo nuevo superándolos en una Comunidad de integración. Esto supone, por una parte, voluntad y decisión políticas, nacidas de la convicción de la necesidad de "vencer las limitaciones impuestas por el Estado-nación el desenvolvimiento autónomo de determinada área geográfica"⁵⁸ y, por otra, técnica jurídica para articular adecuadamente la relación Estados-Comunidad.

La gran complejidad y consiguiente necesidad de análisis jurídicos especializados relativos a esta segunda parte se revela aun en una inicial aproximación al Proyecto de Tratado:

- a) Afectación de la soberanía del Estado-nación como consecuencia de la concentración en la Comunidad de los poderes comunitarios de toma de decisiones y de legislación complementaria (Arts. 8, 46, 47, 48, 49, 60, 64, 67, 72, (74), (76), (107), 124, 161, 162, (167), 238,, (239), 243, (281), (282), 284, 290, 291, (301), 306, (307)).
- b) Garantías jurídicas institucionales y/o funcionales para los Estados nacionales en el surgimiento y desarrollo de la Comunidad (Arts. 6, 10, 12, 13, (15), 18, 19, 25, (27), 32, 39, 41, 48, 49, 50, (51), 60, 62, 65, 66, 67, 68, (72), 73, 75, 84, (85), 87, 88, 123, 136, 137, 155, 162, 167, 253, 254, 255, 277, 284, 288, 291, 294, 297, 302).
- c) "Nuevo compromiso" (Preámbulo) general, que implica compromisos parciales, y obligaciones positivas o negativas de los Estados, sus órganos u organismos, en la tarea de ir haciendo la Comunidad y ejecutar las medidas para ello.

c.c. Compromisos parciales (Arts. 130, 137, (138), 144, 162, 166, 170, 172, 178, 179, 184, 186, 190, 198, 201, 209, 211, 213, 214, 237, 242, 249, 263, 272, 275, 276, 277).

c.c.c. Obligaciones positivas o negativas de los Estados, sus órganos u organismos (Arts. 6, 7, 8, 33, 41, (46), 47, 48, 62, 63, 67, 75, 97, 99, 102, 104, 105, 106, 121, 124, 130, 139, 142, 144, 154, 165, 173, 176, 177, 180, 181, 184, 187, 188, 193, 196, 200, 204, 205, 210, 217, 218, (219), 220, 230, 233, 240, 243, 244, 247, 250, 256, 259, 261, (264), 268, 274, 299, 308).

3.2.4. Articulación Consejo-Comisión.

La relación fundamental y nuclear Estados-Comunidad (2.2.3; 3.2.3) se internaliza en la propia Comunidad y se articula para la toma de decisiones comunitarias en la relación Consejo-Comisión. Al diseño de ésta en el Proyecto de Tratado han contribuido, por un lado, la evaluación crítica de la pasada experiencia centroamericana y las sugerencias y propuestas para superarla, y por otro, la corrección centroamericana del modelo de articulación Consejo-Comisión de la Comunidad Económica Europea.

El Consejo "órgano máximo de la Comunidad", a quien "corresponde dirigir las políticas y asegurar el cumplimiento de las obligaciones y tareas en el presente Tratado" (art. 11), se integra "con los titulares de los Ministerios de cada Estado bajo cuya competencia se hallen, según el Derecho Interno, los asuntos a tratar en cada reunión" (art. 12) y, aunque quede abierta la posibilidad a formas distintas, especialmente en el futuro, como norma general "adoptará sus decisiones mediante el voto afirmativo unánime de sus integrantes" (art. 18).



La Comisión, por su parte, "es el órgano técnico y administrativo de la Comunidad y, en consecuencia, a ella corresponde adoptar o procurar que se adopten dentro del marco del presente Tratado, las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento y desarrollo progresivo de la Comunidad. A estos efectos, dispondrá de poder propio de iniciativa o de decisión, en su caso" (art. 25). La componen "cinco miembros, nacionales de cada uno de los Estados que forman la Comunidad" (art. 27). "La Comisión adoptará sus decisiones procurando el consenso de los miembros que forman el quórum. De no lograrse dicho consenso el asunto de que se trate será sometido nuevamente a consideración de la Comisión en una reunión distinta, en cuyo caso la decisión podrá adoptarse con el voto concurrente de por lo menos la mayoría simple de sus miembros. El respectivo reglamento determinará los casos en que se requiera una mayoría especial. No se considerará la abstención como voto negativo a fin de tomar la respectiva decisión" (art. 38).

En determinados casos el Consejo actúa o puede actuar sin intervención alguna de la Comisión (arts. 13, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 35, 46, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 58, (65), 68, 77, 85, 87, (183), 288, 291, (308)). Casi todos estos artículos, sin embargo, pertenecen a las partes segunda (Organización de la Comunidad, arts. 9-88) y quinta (Financiamiento y Últimas Disposiciones, arts. 277-311) derivándose de la atribución de coordinación que según el art. 13, lit. b) corresponde al Consejo. Otros artículos que parecerían permitir la actuación del Consejo sin la Comisión (arts. 135, 155, 199, 211, 220, 231, 236, 267) no creemos que realmente la permitan.

En otros casos es la Comisión la que puede actuar sin el Consejo (Arts. 25, 26, 37, 39, 44, 45, 46, 48, 49, (65), 68, 72, 78, 91, 93, 94, 97, (104), 107, 108, 115, (173), 176, 182, 191, 206, 219, 221, 222, 226, 234, 238, 243, 297), pero tales actuaciones son de carácter técnico y/o administrativo, derivadas de las atribuciones de vigilancia, estudio, coordinación, información y servicios de la Comisión (art. 26, lit. a), ch), d), f), j)).

Estos casos son, sin embargo, cuantitativa y, sobre todo, cualitativamente irrelevantes, frente a la actuación articulada Consejo-Comisión en el proceso de toma de decisiones (arts. 13, 20, 26, 44, 46, 76, 87, 88, 90, 93, 94, 96, 100, 102, 105, 109, 110, 112, 113, 114, 116, 119, 120, 121, 122, 129, 132, 133, 137, (140), (143), (145), 146, 148, 150, 153, 154, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 168, 169, 172, 174, 175, 177, 183, 185, 189, 191, 192, 195, 196, 199, 202, 203, 207, 212, 215, 216, 219, 221, 223, (224), 225, 227, 229, 230, 231, 233, 238, 239, 242,

244, 246, (253), (254), (255), 256, 258, 260, 261, 264, 265, 266, 267, 270, 271, 273, 274, 276, 278, 279, 280, 283, 284, 285, 286, (291), (292), 306, 307). Como podrá observarse la mayoría de los artículos están incluidos en las partes tercera (Mercado Común, arts. 89-161) y cuarta (Políticas de la Comunidad, arts. 162-176) del Proyecto de Tratado Marco y en ellos la frase literal: "El Consejo, a propuesta de la Comisión" se repite más de 75 veces, además de otras muchas en que se dice lo mismo, aunque con otras palabras textuales. Aquí está modesta y poderosa, la clave técnico-jurídica de la re-integración centroamericana según el Proyecto de Tratado.

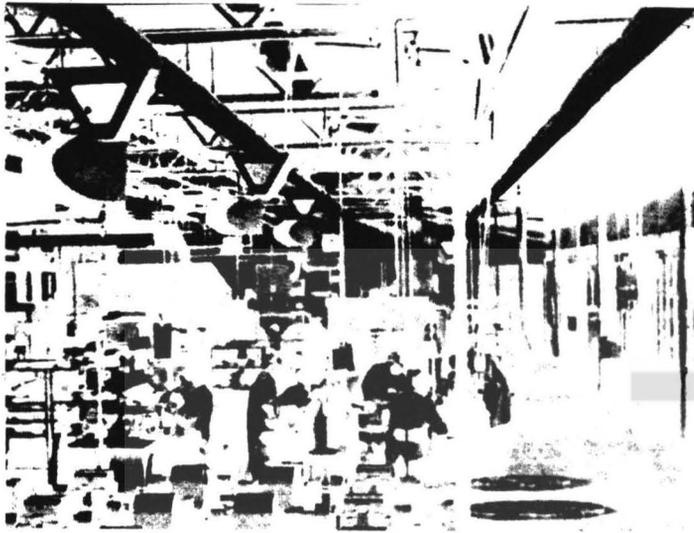
3.2.5. Actitud, intereses y perspectiva.

El texto del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana contiene una nueva actitud solidaria y una nueva conjugación de los intereses regionales, nacionales y particulares, en una perspectiva de futuro. Reconociendo que en el pasado de la integración "no todos los sectores incluidos en dicho movimiento han recibido el mismo grado de atención y otros han quedado fuera del esquema" (Preámbulo), en base a criterios de equidad y desarrollo equilibrado, trata de posibilitar "a todos y cada uno de los Estados miembros obtener de manera efectiva los beneficios que cabe esperar de un movimiento de tal naturaleza y disminuir, asimismo, las diferencias que se adviertan en el grado de desarrollo de los países, regiones o sectores económicos y sociales" (Preámbulo). Estos criterios de equidad y desarrollo equilibrado influyen en todo el Proyecto de Tratado (arts. 2, 3, 7, 13, (90), 92, (96), 117, 119, 125, 132, 147, 166, (167), 168, 170-197, 198, 199, (201), (203), (209), (210), 213, 214, (228), 231, 232, 257, 263, 277, 311).

Sin embargo, más acá y más allá del texto legal, existen condiciones socio-políticas de posibilidad o imposibilidad de re-desarrollo de la nueva integración centroamericana. Lo jurídico no se puede separar de lo social y político, so pena de caer en un formalismo idealista.

Hasta el momento, estas condiciones socio-políticas, a pesar de su importancia, no han sido suficientemente analizadas, al menos en lo relativo a actitud intereses y perspectiva.

Ciertamente, la pasada experiencia⁶⁰, que lo es tanto de integración como de desintegración, no da pie para optimismos, no tanto debido a un nacionalismo exacerbado que, salvo en el caso concreto del conflicto El Salvador-Honduras, no parece existir en el área, cuanto por los desnudos y cerrados intereses de ciertas élites desilustradas, en relación más



a otros sectores desprivilegiados de sus propios países que a las élites de los demás. La oposición a la programación industrial, sindicalización, política social, transformación agraria, libre circulación de personas y prestación de servicios, papel del Comité Económico y Social, son algunos ejemplos. (Véase 3.1.3).

Es preciso analizar los diversos grupos de intereses que intervienen (o son marginados por el sistema) en la integración y la correlación de fuerzas. "La integración es un proceso que no puede avanzar ni progresar si no existen grupos sociales importantes dentro de la estructura de poder de los países centroamericanos cuyos intereses (económicos, políticos, culturales) dependan de la marcha de la integración. De no ser así no habrá quien esté dispuesto a defender el programa y quedaría el campo abierto a los grupos cuyos intereses pueden verse perjudicados por la integración. Las posibilidades de la integración están relacionadas, sin duda, con el proceso de cambio social"⁶¹. Por el momento nuestra impresión es que la nueva actitud solidaria, la creación de una amplia red de intereses y la perspectiva de futuro son real y tristemente precarias en Centroamérica. . . ¡por ahora!

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Después de este largo y con frecuencia tedioso trabajo, creemos conveniente, aceptando el inevitable riesgo de las simplificaciones, formular algunos breves puntos a modo de resumen y conclusiones:

1o. Los estudios de integración regional se encuentran todavía a un nivel pre-teórico, es

decir, de generalizaciones empíricas y consideraciones teóricas valorativo-proyectivas.

2o. No es posible hacer una distinción perfectamente adecuada entre, por una parte, surgimiento y desarrollo de la integración, y, por otra, entre surgimiento y re-surgimiento y entre desarrollo y re-desarrollo. Hemos asumido hipotéticamente que las condiciones socio-económicas y políticas de surgimiento lo son de re-surgimiento y las condiciones políticas y técnico-jurídicas de desarrollo lo son de re-desarrollo, teniendo en cuenta su evolución y con las debidas correcciones.

3o. La situación objetiva de subdesarrollo, inviabilidad y dependencia de los países centroamericanos, no sólo posibilitó el surgimiento, sino que parece posibilitar y aún exigir el re-surgimiento de la integración.

4o. La percepción crítica de tal situación ha sido realizada por una élite intelectual ilustrada, sin que tal percepción se haya extendido a los sectores populares y a las élites económicas (mayoritariamente encerradas en sus intereses privilegiados y desilustradas en sus horizontes), lo que condujo a la ruptura de la integración centroamericana y supone un enorme obstáculo para el re-surgimiento y re-desarrollo de la nueva integración (re-integración), que requiere de voluntad y decisiones políticas.

5o. La variable externa (política internacio-

nal) jugó un papel muy importante en la integración centroamericana y es de suponer que lo juega y seguirá jugando en la re-integración.

60. El Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana es fruto de veinticinco años de experiencia integracionista y principalmente de los esfuerzos de la década de los 70 por superar la ruptura y estancamiento con un nuevo surgimiento (re-surgimiento) y un nuevo desarrollo (re-desarrollo) de una nueva integración (re-integración).

70. La concepción económico-social del Proyecto de Tratado puede calificarse de desarrollismo reformista neo-capitalista, subyaciendo en ella más o menos difusa la concepción política que en las burguesías occidentales se conoce como democrático-social. No obstante sus limitaciones, su realización supondría un avance cualitativo respecto a las actuales sociedades coercitivas desiguales con una élite del tipo *societas scleris* de la mayoría de los países centroamericanos.

80. Esto supuesto, el Proyecto de Tratado, tratado-marco, desde el punto de vista de la técnica jurídica de la integración, es un instrumento competente y bien logrado, que crea una organización de integración, conjuga adecuadamente la relación fundamental y nuclear Estados-Comunidad y articula hábilmente la del Consejo-Comisión, clave del proceso de toma de decisiones comunitarias.

90. La realización de la integración es un proceso largo, costoso y difícil que puede naufragar en interminables dificultades técnicas, reales o simuladas, si no se crea una nueva actitud de solidaridad centroamericana, una nueva red amplia de diversos intereses y una perspectiva de futuro. La integración no lo resuelve todo, pero es condición de posibilidad e instrumento para resolver algo o bastante.

100. La integración, que en el actual momento histórico se concreta en el Proyecto de Tratado Marco, es una de las pocas opciones reales racionales y civilizadas todavía abiertas para el desarrollo económico, cambio social y relativo incremento de poder y autonomía de Centroamérica. La decisión an-

te él implica una grave responsabilidad histórico-política.

BIBLIOGRAFIA Y NOTAS

1. Lizano, E. "La Crisis del Proceso de Integración de Centroamérica", *Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística*, No. 14, 1965, Reimpreso en las obras del autor: *Comentarios sobre Economía Nacional*, Editorial Universitaria, San José, 1971, Pp. 173-213 y *La Integración Económica Centroamericana*, (Vol. II), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 130-138; Torres Rivas, E.: *Interpretación del Desarrollo Social centroamericano*, EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.) Pp. 261-309; Torres-Rivas, E. - González, V. "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, San José, Septiembre-Diciembre, 1972, Pp. 37-81; Schmitter, Ph.: "La Dinámica de Contradicciones y la Conducción de Crisis en la Integración Centroamericana", *Revista de la Integración* No. 5, Noviembre 1969, Pp. 87-151; Cohen, I.: *Regional Integration in Central America*, Lexington Books, D.C. Heath and Company, Lexington (Mass.), 1972; Sancho, J.: "El Marco Institucional del Mercado Común Centroamericano y la Perspectiva de un Esquema Comunitario", *Derecho de la Integración*, No. 13, Julio de 1973, Pp. 63-72; Bodenheimer, S.J. "El Mercomún y la Ayuda Norteamericana", en Varios: *La Inversión Extranjera en Centroamérica*, EDUCA, San José, 1974, Pp. 25-166; Murillo, M.A.: *El Núcleo de Contradicciones del Proceso Integracionista Centroamericano*, *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 1, Abril, 1972, Pp. 73-84; Hodara, J.: "Centroamérica: La crisis de Internalización", *ECA* No. 330, Abril 1976, Pp. 197-203.
2. SIECA: "Algunas consideraciones en torno a la Situación Jurídica Actual del Mercado Común Centroamericano", reproducido por Lizano, E. (comp): *La Integración Económica Centroamericana* (Vol. I), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 373-412.
3. SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano*. (Tomo I), INTAL, Buenos Aires, 1973, P. XL.
4. *Ibid*, Pp. 6.
5. *Ibid*, Pp. XIII.
6. *Ibid*, Pp. XVI.
7. "El documento y sus estudios constituyen entonces

el intento teórico interdisciplinario más elaborado de la nueva burocracia centroamericana (como prolongación de los organismos burocráticos internacionales) en sus esfuerzos por proponer una alternativa tecnocrática al Proyecto capitalista industrial en Centro América", (Reyes, M.A.: "Notas críticas al Proyecto de la SIECA", *Estudios Sociales*, No. 9, Mayo-Junio, 1973, Pp. 12-17.)

8. SIECA.: Carta Informativa No. 173, Marzo 1976, P. 4.
9. Ibid. P. 4.
10. "Sólo puede hacerse la crítica del proceso de integración de Centroamérica desde el punto de vista político, es decir, como acto de planificación y como alternativa posible. Ha sido y es una opción dentro del marco capitalista y para un desarrollo de tipo capitalista; tampoco puede abstraerse de las condiciones de dependencia imperialista, quizá más rígida en la zona que en ninguna otra parte del mundo. Por eso es falso desde el punto de vista teórico e imposible desde el punto de vista de la ciencia aplicada, hacer de este proceso una apreciación crítica por su grado de ajenidad respecto a una concepción socialista de la colaboración entre países y del desarrollo que les sería más justo y adecuado", Monteforte Toledo, M.: *Centroamérica: Subdesarrollo y Dependencia* (Vol. I), UNAM, México, 1972, pp. 340.
11. Haas, E.: "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de Pre-teorizar", *Revista de la Integración*, No. 10, Mayo 1972, Pp. 86; Hallstein, W.: *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona, 1971, P. 39.
12. Ibid, p. 90.
13. Cfr. Por ejemplo, Balassa, B.: *Teoría de la Integración Económica*, UTEHA, México, 1964, p.1: "Nos proponemos definir la Integración Económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales"; Tamames, R.: *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 176: "Desde el punto de vista económico, la integración es igualmente un proceso. A través de él, dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un sólo mercado (Mercado Común) de una dimensión más idónea": Haas, E.: *El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de pre-teorizar*, *Revista de la Integración*, No. 10, Mayo 1972, P. 89: "El estudio de la integración regional se interesa por la explicación de cómo y por qué los Estados cesan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué ellos voluntariamente se mezclan con sus vecinos como para perder los atributos factuales de la soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver el conflicto entre sí"; Haas, E.: *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*, INTAL, Buenos Aires, 1966, p. 70: "El proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus fidelidades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes"; Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969, Pp. 44-48, 117-173; Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana", en Lizano, E.: (Comp.): *La Integración Económica Centroamericana* (vol. II), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, P. 45".
14. Tamames, R.: *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 175. Sobre el caso centroamericano pueden consultarse: CEPAL: "Alcance y Requisitos de una Política de Integración y Reciprocidad Económicas", reproducido por Lizano, E.: *La Integración Económica Centroamericana* (vol. I), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 29-39; Schmitter, Ph.: "La Dinámica de Contradicciones y la Conducción de Crisis en la Integración Centroamericana", *Revista de la Integración*, No. 5, Noviembre 1969, Pp. 90-91; Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969, Pp. 31 e *Integración Económica Centroamericana*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970, Pp. 59-60; Mariscal, N.: "Dinámica Histórica y Crisis de la Integración Centroamericana", *ECA*, No. 307, Mayo 1974, Pp. 298-299.
15. Villagran, Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José 1969, p. 49.
16. Ibid., Pp. 149-150. Cfr. Haas, E.: *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*, INTAL, Buenos Aires, 1966, p. 55ss.
17. Haas, E.: "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de pre-teorizar", *Revista de la Integración*, No. 10, Mayo 1972, p. 95.
18. Alguna bibliografía de más fácil acceso entre nosotros para una primera aproximación a estos casos podría ser:
 - a) Zollverein. Renouvin, P.: *Historia de las Relaciones Internacionales* (Tomo II, Vol. 1), Aguilar, Madrid, 1960; Ramos-Oliviera, A.: *Historia Social y Política de Alemania* (Vol. 1), Fondo de Cultura Económica, México, 1964 (2a. ed.). Thomson, D.: *Europe since Napoleón*, Penguin Books Ltd., Harmonds Worth, Middlesex 1972 (5o. re-impr.) Sancho, J.: *Unión Económica y Aduanera*, EDUCA, San José, 1970 (pp. 28-32).
 - b) Commonwealth. Northedge, F.S.- Grieve, M.J.: *A Hundred Years of International Relations*, Gerald

Duckworth and Co., London 1971; Thomson, D.: *England in the Twentieth Century*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, 1970 (5a. re-impresión).

c) Europa. Tamames, R.: *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, 1970; Laqueur, W.: *Europe Since Hitler*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth Ltd., Middlesex, 1972; Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1970 (2a. ed.); Hallstein, W.: *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona, 1971; Morgan, R.: *West European Politics Since 1945. The Shaping of the European Community*, Batsford, London, 1972; Armand, L. - Drancourt, M.: *La Apuesta Europea*, Plaza y Janés, Barcelona, 1969; Kaser, M.: *COMECON Integration Problems of the Planned Economics*, Oxford University Press, London, 1967 (2a. ed.) Truyol, A.: *La Integración Europea. Idea y Realidad*. Tecnos, Madrid, 1972; Jensen, F.B. - Walter, I.: *Mercado Común Europeo*, Tronquel, Buenos Aires, 1972; Varios: *Integración y Formación de Comunidades Políticas*, INTAL-BID, Buenos Aires, 1966; Sancho, J.: *Unión Económica y Aduanera*, EDUCA, San José, 1970 pp. 36-68.

d) Centro América: Tamames, R.: op. cit.; Lizano, E.: (comp): *La Integración Económica Centroamericana* (Tomo I), Fondo de Cultura Económica, México, 1975 (en la Primera Parte: Orígenes, se reproducen cuatro trabajos de CEPAL, Castillo, Sol Castellanos y Fuentes Mohr); Torres Rivas, E.: *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*, EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.); Villagran Kramer, F.: *Integración Económica Centroamericana*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970 (1a. Reimpr.); Vázquez, A.: *Centro América en Marcha*, San Salvador, 1972, Cohen, I.: *Regional Integration in Central America*, Lexington Books, D.C. Heath and Co., Lexington (Mass.), 1972; Varios: *Centroamérica hoy, siglo XXI*, México, 1975.

e) América Latina Tamames, R.: op. cit.; Furtado, C.: *La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*, Siglo XXI, México, 1969; Halperin Donghi, T.: *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1969; (respecto a la situación de dependencia y su percepción de ella en un sentido determinado pueden verse los trabajos de Cardoso, Faletto, Gunder Frank, Dos Santos, Bamberger, Quijano, Welfort, Marini, etc. . . calificados precisamente como los "teóricos de la dependencia"); Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, De Palma, Buenos Aires, 1969; Aragao, J.M.: "Algunos Aspectos Estratégicos del Proceso de Integración Económica de América Latina", en *Revista de la Integración* No. 8, Mayo 1971, Pp. 5-63; Kaplan, M.: Introducción: *El Marco General y los Problemas Básicos*, en Kaplan, M. (comp): *Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976 (1- reimpr.). Herrera, F.: *Nacionalismo, Re-*

gionalismo, Internacionalismo, América Latina en el Contexto Internacional, INTAL, Buenos Aires, 1970. Varios: *La Integración Latino-Americana en una etapa de decisiones*, INTAL, Buenos Aires, 1973.

f) Africa Tamames, R.: op. cit.; Hazlewood, A.: *African Integration and Disintegration. Case Studies in Economic and Political Union*, Oxford University Press, London, 1967,

19. Haas, E.: op. cit. p. 102.
20. Ibid., p. 106.
21. Lucas Verdu, p.: *Principios de Ciencia Política* (tomo II), Tecnos, Madrid, 1969, p. 186.
22. Ibid., p. 228; Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969, p. 60 y 223; Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana", en Lizano, E. (comp.): *La Integración Económica de Centroamérica*, (vol. II), Fondo de Cultura Económica, México 1975, p. 47.
23. Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969; Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973; INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración (Europa y Africa)*, INTAL, Buenos Aires, 1973; Hallstein, W.: *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona, 1971; Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París 1970 (2a. ed.); Cartou, L.: *Organizations Européennes*, Dalloz, París, 1973 (4a. ed.); Palmer, M. - Lambert, J.: *European Unity. A Survey of the European Organizations*, George Allen and Unwin Ltd., London 1969 (3a. impr.); Combes, D.: *Politics and Bureaucracy in the European Community*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1970; Simmonds, K.R.: *European Community Treaties*, Sweet and Maxwell, London, 1972; Obieta, J.A.: *Documentos Internacionales del Siglo XX*, Mensajero, Bilbao, 1972; Kasen, M.: *COMECON: Integration Problems of the Planned Economies*, Oxford University Press, London, 1967 (2a. ed.) Spinelli, A.: "Función y Perspectivas de las Instituciones Supranacionales Europeas" en Sunkel, O. (comp.): *Integración Política y Económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970; Herrera, F.: *Aspectos Institucionales del Proceso Latinoamericano de Integración en Sunkel, O. (comp.): Integración Política Económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970; INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración (América Latina)*, INTAL, Buenos Aires, 1973; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, De Palma, Buenos Aires, 1969; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Instrumentos Relativos a la Integración Económica de América Latina*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, México, 1968; Villagran Kramer, F.: *Integración*

- Económica Centroamericana, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970 (1a. reimpr.); Lizano, E.: (comp.): *La Integración Económica Centroamericana* (Vol. I, Tercera Parte: Aspectos Jurídicos) (Vol. II, Cuarta Parte: Aspectos Institucionales) Fondo de Cultura Económica, México, 1975; SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* (Tomo II), INTAL, Buenos Aires, 1973; Paz Barnica, E.: *Reestructuración Institucional de la Integración Centroamericana*, Nuevo Continente, Tegucigalpa, 1972; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho Comunitario Centroamericano*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, San José, 1968; Instrumentos Generales, *Revista de la Integración Centroamericana* No. 1, Junio 1971.
24. Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969, Pp. 72; Haas, E.: *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*, INTAL, Buenos Aires, 1966, Pp. 24-28; Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1970 (2a. ed.), P. 195; SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la presente década* (Tomo II), INTAL, Buenos Aires, 1973, P. 7; Hallstein, W.: *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona, 1971, p. 54; Zieburá, G. y Lagos, G.: "La Estrategia Política de la Integración" en Sunkel, O. (comp.): *Integración Política y Económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970, Cap. VII.
 25. Villagran Kramer, F.: "Los Instrumentos Legales de la Integración Económica Centroamericana", en INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración* (América Latina), INTAL, Buenos Aires 1973, p. 358; Villagran Kramer, F.: *Integración Centroamericana*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970 (1a. reimpr.) Pp. 97 ss.; Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1970 (2a. ed.), Pp. 187 ss; Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana", en Lizano, E.: (comp.): *La Integración Económica Centroamericana* (Vol. II), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 46; Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973 Pp. 6-8, 49-66; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, De Palma, Buenos Aires, 1969, P: 1037; SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* (tomo II), INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 22.
 26. Díez de Velasco, M.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1963, p. 339; Villagran Kramer, F.: *Toría General del Derecho de Integración Económica* EDUCA, San José, 1969, p. 235; Tamames, R.: *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 204; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, De Palma, Buenos Aires, 1969, p. 540 y 579 ss; Spinelli, A.: "Función y Perspectiva de las Instituciones Supranacionales Europeas" en Sunkel O (comp.): *Integración Política y Económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970, Pp. 298-310; Pescatore, P.: *Derecho de Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 40ss.; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho Comunitario Centroamericano*, San José, 1968, Pp. 341 y 438.
 27. Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973 pp. 23ss. Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París 1970 (2a. ed.), Pp. 212 -216; Paolillo, F.: "Repartición de Competencias y Poderes entre la ALALC y los Estados Miembros", en INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración* (América Latina), INTAL, Buenos Aires, 1973, Pp. 64-120; INTAL.: *La Dimensión Jurídica de la Integración* (Europa y África), INTAL, Buenos Aires, 1973 (Parte Primera, artículos de Pescatore, Constantinesco y Lagrange).
 28. Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973 p. 38. Truyol, A.: *La Integración Europea, Idea y Realidad*, Tecnos Madrid, 1972, P. 43.
 29. Hallstein, W.: *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona 1971, Pp. 67-78; Reuter, P.: *Organizations Européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1970 (2a. ed.), pp. 234ss; Palmer, M - Lamber, J.: *European Unity. A Survey of the European Organizations*, George Allen and Unwin L.F. London, 1969 (3a. impr.), pp. 171-177 y 254-256; Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973 Pp. 8-18 y 26-; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, De Palma, Buenos Aires, 1969, Pp. 531-842; SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* (Tomo II), INTAL, Buenos Aires, 1973, Pp. 23-32; Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana" en Lizano, E. (Comp.): *La Integración Económica Centroamericana* (Vol. II), Fondo de Cultura Económica, México, 1975 Pp. 57-60.
 30. Truyol, A.: *La Integración Europea. Idea y Realidad*, Tecnos, Madrid, 1972; p. 63 (La cita incluida por Truyol es de Pierre Uri; *Le Droit de réponse*, *Le Monde*, 15 sept. 1965).
 31. Villagran Kramer, F.: *Teoría General del Derecho de Integración Económica*, EDUCA, San José, 1969, Pp. 53-55 y "Estrategias para una Política de Desarrollo Equilibrado", *Estudios Sociales* No. 9, Mayo-Junio 1973, Pp. 18-27; SIECA, *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* (Tomo I), INTAL, Buenos Aires, 1973, Pp. 31-37, 55-56, 101-103; Ruiz, S.- Menjívar, O.: "Factibilidad del Desarrollo Equilibrado en Centro América", ECA, No. 321, Julio 1975, Pp. 344-355; Ons - Indart, C.: "El Principio de Reciprocidad en el Tratado de Montevi-

- deo", en INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración (América Latina)*, INTAL, Buenos Aires, 1973, Pp. 28-63; Lizano, E.: *El Mercomún y la Distribución del Ingreso*, EDUCA, San José, 1970.
32. Sancho, J.: "El Marco Institucional del Mercado Común Centroamericano y las Perspectivas de un Esquema Comunitario", *Revista de la Integración*, No. 13, Julio 1973, p. 64 y en Lizano, E. (comp.): *La Integración Económica Centroamericana (Vol. II)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, P. 28.
 33. Pescatore, P.: "Distribución de Competencias de Poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas", en INTAL: *La Dimensión Jurídica de la Integración*, INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 80; Cfr. Haas, E.: "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de Pre-Teorizar", *Revista de la Integración*, No. 10, Mayo 1972, Pp. 111-116.
 34. "Por que debemos tener conciencia de que vivimos el comienzo de un proceso que arremete contra categorías de pensamiento establecidas desde hace siglos, que trastorna ideologías políticas profundamente arraigadas, que afecta intereses poderosamente organizados. Es preciso darse cuenta de ese carácter aún incoactivo y, por eso mismo, todavía intencional en ciertos aspectos, del proceso de integración. Es preciso abarcar un amplio campo de perspectiva para ver de donde venimos (se hará evidente que volvemos, ya, de muy lejos) y, sobre todo, para comprender el potencial de porvenir que contienen esas nuevas formas de relaciones internacionales. Esa apertura respecto del pasado y del porvenir nos permitirá situar mejor ciertas realidades contemporáneas que, a modo de germen sigiloso, pueden prefigurar las formas que predominarán mañana" (Pescatore, P.: *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno en las Relaciones Internacionales* INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 5); "Es muy cierto que el carácter distintivo de las organizaciones de integración no se satisface con el establecimiento de un cuadro capaz de registrar los desarrollos de una solidaridad ya existente, sino con el establecimiento de instituciones que serán instrumentos de esta solidaridad. Considerada como un método, la integración es la expresión de una voluntad política, creadora de hechos generadores de solidaridad; en este sentido se puede decir que constituye una anticipación. Las instituciones preceden en parte a la solidaridad que aquí nacerá" (Reuter, P.: *Organizations Européennes, Presses Universitaires de France, París, 1970 (2a. ed.)*, p. 38).
 35. Cfr. Aleman, H.G.: *La Mano de Obra de Centro América*, ODECA, San Salvador, 1970 (2a. ed.); Pons, G.: *Ecología Humana en Centro América*, ODECA, San Salvador, 1970; SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centro América en la Presente Década*, (Tomos 1 y 7), INTAL, Buenos Aires, 1973; SIECA: *Estadísticas Sociales*, SIECA, Guatemala, 1972; Woodward, R.L.: *Central América, A Nation Divided*, Oxford University Press; New York, 1976, Pp. 322-328; "What to Do: Costly Chosces", *TIME*, november 11, 1974, Pp. 30-34; Varios: *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centro América*, EDUCA, San José, 1973.
 36. Veneroni, H.: *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina, Periferia*, Buenos Aires, 1973; Monteforte Toledo, M.: *Centroamérica. Subdesarrollo y Dependencia (Tomo 2)*, UNAM, México, 1972, Pp. 206-220; Aguilera, G.: *La Integración Militar en Centro América INCEP*, Guatemala, 1975; "CONDECA: Integrating the Big Guns", en *NACLA: Guatemala, NACLA, Berkeley, 1974*.
 37. Jaguaribe, H.: *Crisis y Alternativas de América Latina: Reforma o Revolución*, Paídos, Buenos Aires, 1972, p. 19.
 38. *Ibid.*, Pp. 21-26
 39. *Ibid.*, p. 17
 40. *Ibid.*, p. 18
 41. Jaguaribe, H., *Desarrollo Político: Sentido y Condiciones*, Paídos, Buenos Aires, 1972, p. 108.
 42. *Ibid.*
 43. Cuéllar, O.: "Militares y Lucha de Clases: Acerca de los Mecanismos Ideológicos del Corporativismo", México, (Mimeografiado), 1976.
 44. Lizano, E. (comp.): *La Integración Económica de Centro América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975 (Introducción: Pp. 10-13; Primera parte: Orígenes Pp. 29-100).
 45. Lindo, H.: *La Integración Centroamericana ante el Derecho Internacional (Tomo I)*, Ministerio de Educación, San Salvador, 1969, Pp. 61-68.
 46. Reyes, M.A.: "Notas críticas al Proyecto de la SIECA", *Estudios Sociales* No. 9, Mayo-Junio 1973, Pp. 12-17 y "Emergencia de la Tecnocracia. Implicaciones Estructurales e Ideológicas del Ante-Proyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *ECA*, No. 334, Agosto 1976, Pp. 349-364.
 47. SIECA: *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en La Presente Década (Tomo 1)*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 8.
 48. Torres Rivas, E.: *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*, EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.), Pp. 261-309; Torres Rivas, E. González, V.: "Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 3, Septiembre-Diciembre 1972, Pp. 37-81; Monteforte Toledo, M.: *Centro América. Subdesarrollo y Dependencia (Tomo 1)*, UNAM, México, 1972, Pp. 327-340; Jérez, C.: *El Problema de las Decisiones Políticas en el Proceso de Integración Centroamericana*, *ECA* No. 339-340, Enero-Febrero 1977; Molina Chocano, G.: *Inte-*

- gración Centroamericana y Dominación Internacional**, EDUCA, San José, 1971, Pp. 57-82; **Castrillo, M.: El Régimen de Libre Comercio en Centro América**, EDUCA, San José, 1970, Pp. 321-335.
49. **Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano: Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana**, SIECA, Guatemala, 1976.
 50. "El Mercado Común Centroamericano en la Encrucijada", *Visión*, 15 Julio 1976, p. 35.
 51. **Cotler, J. - Fagen, R.: Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos**, Amorrortu, Buenos Aires, 1974; **Jaguaribe, H.: Crisis y Alternativas de América Latina: Reforma o Revolución**, Paídos, Buenos Aires, 1972; **Torres Rivas, E.: Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano**, EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.), p. 266; **Monteforte Toledo, M.: Centro América, Subdesarrollo y Dependencia** (tomo 1), UNAM, México, 1972, Pp. 319-323; **Cohen, I.: Regional Integration in Central América**, D.C. Heath and Co., Lexington (Mass.), 1972, Pp. 27-39; **Veneroni, H.: Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina**, Periferia, Buenos Aires, 1973; **Monteforte Toledo, M.: Centro América, Subdesarrollo y Dependencia** (Tomo 2), UNAM, México, 1972, Pp. 206-220; **Aguilera, G.: La Integración Militar en Centroamérica**, INCEP, Guatemala, 1975; "CONDECA: Integrating the Big Guns", en *NACLA: Guatemala*, NACLA, Berkeley - New York, 1974; **Varios: La Inversión Extranjera en Centroamérica**, EDUCA, Sa San José, 1974; **Molina Chocano, G.: Integración Centroamericana y Dominación Internacional**, EDUCA, San José, 1971; **Rosenthal, G.: "Algunos Apuntes sobre el Grado de Participación de la Inversión Extranjera Directa en el Proceso de la Integración Centroamericana"**, en **Lizano, E. (comp.): La Integración Económica Centroamericana** (Tomo 1), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 272-296; **Bodenheimer, S.J.: "La Ayuda Externa no Favorece la Integración Centroamericana"**, *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 7, Enero-Abril 1974, Pp. 35-74 y en **Lizano, E. (comp.): La Interpretación Económica Centroamericana** (Tomo 2), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 306-347.
 52. **Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano: Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana**, SIECA, Guatemala, 1976.
 53. **SIECA: El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década** (tomo 1), INTAL, Buenos Aires, 1973, P. 52.
 54. **Mayorga Cortés, R.: Exposición del Doctor Roberto Mayorga Cortés, Secretario General de la SIECA, en la Cámara de Comercio Norteamericana de Guatemala**, SIECA, Guatemala, 1976, p. 5.
 55. **SIECA: El Desarrollo Integrado de Centro América en la Presente Década** (Tomo 11), INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 7; **SIECA: Principales Aspectos Jurídico-Institucionales del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana**, SIECA, Guatemala, 1976, Pp. 11-13.
 56. **SIECA: Principales Aspectos Jurídico-Institucionales del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana**, SIECA, Guatemala, 1976, pp. 11-13.
 57. **SIECA: Carta Informativa, No. 173, Marzo, 1976**, Pp. 8-9.
 58. **SIECA: El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década**, (Tomo 11), INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 3.
 59. **Ibid**, Pp. 11-20, 23-32; **Sancho, J.: "El Marco Institucional del Mercado Común Centroamericano y las Perspectivas de un Esquema Comunitario"** y **Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Cptroamericana"** en **Lizano, E. (Comp.) La Integración Económica Centroamericana** (Tomo 2), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pp. 27-44 y 45-63.
 60. **SIECA: El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década** (Tomo II), INTAL, Buenos Aires, 1973, Pp. 11-20.; **Cohen, I.: "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana"**, en **Lizano, E. (Comp.): La Integración Económica Centroamericana** (Tomo 2), Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
 61. **Lizano, E.: La Integración Económica Centroamericana**, Tomo 1), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 22-23.