

**COMUNIDAD ECONOMICO SOCIAL O CONSORCIO  
ADMINISTRATIVO DE CENTRO AMERICA?**

**IMPLICACIONES DEL ESQUEMA INSTITUCIONAL  
DEL PROYECTO DE CREACION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA  
SOCIAL CENTROAMERICANA**

Conferencia del 6 de mayo 1975 en el Seminario realizado por la Universidad de San Carlos de Guatemala.

*LIC. MANUEL COLOM ARGUETA \**

**INTRODUCCION**

Para hacer un juicio crítico sobre las implicaciones del esquema institucional del proyecto de creación de la Comunidad Económica Social Centroamericana, es necesario analizar los presupuestos reales sobre los que se pretende desarrollar el Modelo de Integración propuesto.

La concepción del tipo de integración realizado en los últimos quince años, el por qué del subdesarrollo centroamericano, las realidades histórico político nacionales de los países centroamericanos y la consideración de la estructura institucional dentro del esquema global de modelo económico social y político proyectado, son aspectos que permiten llegar a un juicio crítico.

El aspecto institucional es producto de una imitación parcial de la estructura de las Comunidades Europeas, por lo que también es necesario una breve referencia comparativa para poder interpretar las implicaciones y consecuencias que conlleva al intentarse aplicar parcialmente ese modelo en una región no sólo geográfica sino que histórica, política y socialmente distinta.

---

\* *Economista guatemalteco. Colaborador de esta Revista.*

## INDICE

- 1.— EL ESTANCAMIENTO DE LA INTEGRACION
- 2.— EL SUBDESARROLLO PROGRAMADO
- 3.— EL NUEVO TRATADO DE INTEGRACION
- 4.— ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
- 5.— LOS ORGANOS BASICOS
- 6.— EL CONSEJO
- 7.— LA COMISION PERMANENTE
- 8.— EL TRIBUNAL CONTRALOR DE LEGALIDAD
- 9.— LA COMUNIDAD ECONOMICA SOCIAL IMPOSIBLE

### EL ESTANCAMIENTO DE LA INTEGRACION

El proceso de integración se inició con un programa pragmático de relaciones económicas intercentroamericanas.

Los gobiernos aceptaron iniciar las relaciones económicas intercentroamericanas —Zona de libre comercio y arancel común— para apoyar las estructuras económico sociales existentes y en la creencia que esa alternativa permitiría evadir los cambios estructurales nacionales que eran necesarios.

Los programas de integración económica se respetaron, impulsaron o bien distorsionaron en la medida que favorecieran o afectaran a las minorías que han gradualmente concentrado el poder económico y que son las que verdaderamente gobiernan la mayoría de países centroamericanos.

La ausencia de un esquema programático y una adecuada estructura institucional no es la causa de la crisis del proceso de integración centroamericana ni de la grave situación de subdesarrollo económico social de la mayoría de países centroamericanos. La estructura institucional funcionó de acuerdo a las políticas que los gobiernos desearon realizar, en representación de sus respectivos poderes económicos. La causa de la crisis está en la manera como los grupos minoritarios económicos ejercen el poder.

## **EL SUBDESARROLLO PROGRAMADO**

Al analizar el período de los quince años de integración centroamericana, se puede concluir que la desocupación, desnutrición, desperdicio de la capacidad industrial instalada, ausencia de una suficiente producción agrícola de alimentos para abastecer a nuestra población, la inversión de capital en graves especulaciones urbanas y financieras, la concentración del poderío económico en una minoría oligárquica, la estructura fiscal que recarga los costos gubernamentales y de las políticas económicas en las clases medias, obreras y campesinas, etc., es la resultante de deliberadas políticas económicas ejercidas por los gobiernos centroamericanos en especial por los guatemaltecos.

Basta revisar los intentos de relativa planificación y programación nacional de los últimos cinco o seis años, para demostrar que el poder económico, de una minoría oligárquica monopólica, rompe cualquier esquema programático que no le permita la continuación de la concentración de su poder, por ello obstaculiza cualquier intento de programar inversión de recursos públicos, y actividad económica para lograr leves mejorías en las grandes mayorías de nuestras sociedades. Si esa minoría transgrede permanentemente los regímenes constitucionales por ellos mismos impuestos al pueblo, menos respeta las programaciones elaboradas con un criterio técnico, aún cuando estén inspiradas en concepciones moderadas de ese campo de acción.

En múltiples reuniones universitarias y académicas al inicio del proceso de integración, advertimos que el esquema de integración era inspirado y dirigido hacia la subsistencia de las estructuras económicas de la mayoría de países centroamericanos y que por ello no podrá ser un instrumento eficaz de desarrollo mientras no cambiaran las políticas económico nacionales.

## **EL NUEVO TRATADO DE INTEGRACION**

Un comité de alto nivel ha elaborado un proyecto para superar el estancamiento de la integración el que persigue la creación de una Organización de Estados Centroamericanos, con personalidad jurídica internacional y capacidad de realización de ciertos actos en el ámbito espacial de los estados miembros.

Esa Organización de Estados, programa un esquema que tiene por objeto condicionar un determinado tipo de desarrollo económico y social y a través de la misma se realizarán las relaciones económicas en Centroamérica con el resto del mundo.

Ese Tratado pretende crear una Comunidad Económica Social Centroamericana bajo ciertos condicionantes (crecimiento económico sostenido, superación de los diversos desequilibrios, etc.) y definidos medios y etapas (mercado común centroamericano, unión aduanera y

monetaria) para, eventualmente, alcanzar un nivel de vida al pueblo centroamericano, de un desarrollo económico social de los países miembros y la región en su conjunto, autodeterminación política y económica, de Centroamérica y estructurar una unidad económica centroamericana.

El Tratado con base en los serios estudios económico—sociales realizados por SIECA programa, al máximo posible, las modalidades y articulaciones que garanticen en un determinado plazo a las políticas industrial, regional, agrícola, ocupacional, financiera, monetaria, etc., que creen adecuadamente, una posible alternativa de superación del grado de subdesarrollo económico social centroamericano.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

Como en Centroamérica existe un determinado esquema de integración programática y orgánicamente, el proyecto crea una nueva estructura institucional para lograr dos objetivos:

a) Crear nuevos órganos con funciones de dirección, normativas, administrativas, ejecutivas, orgánicas, de control administrativo y jurisdiccional, que decidirán y determinarán el tipo de relaciones económico sociales internas y las relaciones externas en el resto del mundo. Estos órganos expresarán el poder político económico centroamericano.

b) Articula un sistema en el que enmarca las funciones de las instituciones y corporaciones ya existentes, como el BCIE, la Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias (COCAAP), Institutos o Consejos especializados y las nuevas operaciones que el Consejo cree conforme la potestad que para ello le delega el Tratado. El Consejo, como órgano político deliberativo superior, tiene competencias para reformar y reestructurar los tratados constitutivos de las diversas instituciones y corporaciones existentes para que estas funcionen dentro del sistema de integración programado.

## **LOS ORGANOS BASICOS**

Tres son los órganos fundamentales del sistema institucional. El Consejo, la Comisión Permanente y el Tribunal Contralor de Legalidad. En el Tratado se ubica al Consejo Monetario Centroamericano en un nivel jerárquico superior, con una función específica articulada al Consejo y Comisión Permanente, probablemente en la creencia que la crisis económica se originó en la ausencia de paralelismo entre la política económica y monetaria y no en causas estructurales (1) o por la creciente influencia de los Bancos Centrales en las políticas económicas nacionales, como consecuencia de que los gobiernos no expresan actitudes claras al respecto.

## EL CONSEJO

Es el órgano máximo para deliberar, dirigir, decidir y normar la realización del proceso de modelo de integración. Lo integran los ministros que, conforme el derecho interno de cada Estado, les compete tratar el Tema—Objeto de análisis y de decisión. La representación sólo tiene un voto.

Las decisiones se toman por acuerdo unánime de los miembros del Consejo, pero este órgano por acuerdo unánime puede reformar el sistema. Las abstenciones no impiden la constitución de la decisión unánime y los votos no se sujetan a términos y condiciones.

Los actos del Consejo tienen carácter decisorio y expresan la voluntad intergubernamental de los gobiernos que componen el sistema de integración. El órgano se ubica como el vértice de las estructuras institucionales. Los actos decisorios generales tienen aplicación directa en los Estados.

Al Consejo se le confiere *competencia explícita*, que se refiere a las acciones, las que deben estar expresamente conferidas en el Tratado; y, también puede actuar cuando no están previstas las facultades y medios de acción *competencia implícita* propuesta de la Comisión y con dictamen favorable del tribunal.

El Consejo tiene como principales funciones: deliberar, decidir, normar (constitutiva y reglamentariamente) el sistema de integración.

La potestad llega hasta la de modificar y reformar por Decreto los Tratados de Integración existentes y a través de mecanismos internos del ordenamiento integracionista.

## LA COMISION PERMANENTE

Es el órgano técnico ejecutivo que debe realizar la función motora del proceso integracionista. En la estructura institucional, está subordinado al Consejo, aún cuando pretende condicionar la potestad decisoria y normativa del Consejo.

La Comisión se compone de ocho miembros, cinco los nombra el Consejo y los otros tres nombrados por estos cinco, que es el sistema llamado de “cooptación” que se originó en la Comunidad del Carbón y del Acero (2). Su número de integrantes mayor al de los Estados pretende establecer una relación de fuerzas entre los diversos Estados. Esa decisión es igual al de las Comunidades Europeas y la razón es política y no técnica (3). Ese órgano pretende representar el interés unitario de todos los Estados para que impulse los programas y etapas del proceso de integración (calidades subjetivas de los miembros de los Estados de no dar instrucciones, etc.). El Presidente de la Comisión representa la organización de Estados (Interna y Externamente) y tanto él como los vicepresidentes se eligen entre los tres miembros no electos

por el Consejo. Las decisiones se toman por consenso en la primera reunión y por mayoría de tres cuartas partes del quórum de la segunda reunión.

La Comisión tiene potestad de reglamentar el quórum (lo que no hace expresamente al regular el Consejo). Las abstenciones no se computan ni se puede condicionar el voto.

Las funciones y competencias tienen como cometido ejecutar, cumplir, vigilar y controlar el esquema de modelo de integración.

La potestad mas peculiar de la Comisión es la de iniciativa en las decisiones que el Consejo debe deliberar y decidir. La propuesta es vinculante en el sentido que el Consejo no pueda modificarla sin el acuerdo de la Comisión. Le compete el control administrativo y de vigilancia hacia los Estados, órganos e instituciones del sistema (con recomendaciones y dictámenes) y realiza la labor preparatoria de proyectos, programas, planes de desarrollo que el Consejo aprueba, sus resoluciones generales son obligatorias en todos sus elementos y aplicables directamente en el ámbito de los Estados. Las resoluciones particulares obligan sólo a los destinatarios.

## **EL TRIBUNAL CONTRALOR DE LEGALIDAD**

Es el órgano destinado a garantizar el respeto del derecho comunitario (interpretación y aplicación del Tratado de instrumentos complementarios y derivados).

Las competencias del Tribunal están taxativamente reguladas en el Tratado y Reglamentos del Consejo.

Al ejercer jurisdicción precontenciosa, emite juicios a petición de tribunales nacionales, antes de resolver los casos en que éstos deben aplicar normas originadas en las fuentes comunitarias.

En la jurisdicción contenciosa juzga el comportamiento de los Estados, actos vinculantes emanados de los órganos e instituciones; resuelve los conflictos entre los Estados miembros (por cláusula compromisoria); declarar la nulidad de los actos de los órganos por violaciones del Tratado, infracción de formas sustanciales, incompetencia, abusos y desviación de poder y en otra serie de casos específicos.

Este órgano también sigue casi totalmente al régimen de la Corte de las Comunidades Europeas.

## **LA COMUNIDAD ECONOMICA SOCIAL IMPOSIBLE**

El proyecto transplanta de las Comunidades Europeas (C.E.E.—Euratom y C.E.C.A.) sólo los órganos ejecutivos —Consejo y Comisión— y el órgano contralor de la legalidad del ordenamiento jurídico.

Las atribuciones y funciones de esos órganos en el sistema propuesto para Centroamérica provocará la concentración del poder político económico Centroamericano.

En el proyecto no se crea un sistema orgánico comunitario y en ese sentido no toma absolutamente nada del molde institucional de Europa Occidental.

La verdad es que no existen las realidades histórico políticas para crear una Organización de Estados, con fines económicos sociales integrativas, que se desarrolle en forma comunitaria y en la que se realice los fines económicos sociales previstos (mejorar el nivel de vida, superar diversos desequilibrios, provocar un efectivo desarrollo, llegar a una verdadera unión económica, etc.).

Para nosotros fue extraño saber que se elaboró un proyecto para crear una Comunidad Económica Social Centroamericana, porque no existen los presupuestos políticos institucionales que permitan estructurar una modalidad de organización de Estados de esa naturaleza.

El modelo no es comunitario ni teórico ni realmente. En el proyecto se limita a crear dos órganos ejecutivos, uno representante de los Estados —Consejo— y otro que pretende representar los intereses unitarios —Comisión—, para lograr la realización de las etapas y de los objetivos del modelo de integración que es una imitación y trasplante parcial de la estructura institucional de las Comunidades Europeas lo que obliga al análisis comparativo en ciertos aspectos, sin necesidad de llegar a considerar la diferencia estructural de pretender aplicar un modelo de una área de países desarrollados en un área de subdesarrollo y dependencia que implicaría otras consideraciones fuera del aspecto institucional que me corresponde.

El dualismo articulado de la funcionalidad de los órganos —Consejo— representante de los Gobiernos —y Comisión— representantes de los intereses unitarios de los Estados —no garantiza ni representa un proceso comunitario de integración.

En las Comunidades Económicas Europeas, la Comisión, no ha logrado actuar con independencia de los intereses particulares de los Estados, lo que se demostró antes y durante la actual crisis económica Occidental (Acuerdo de Luxemburgo de Enero de 1966 y crisis provocada por la política DeGaulista, etc.). Los Estados de Europa Occidental cuando crearon ese modelo de integración fueron conscientes, aunque no lo reconociera expresamente, de que no escogían ese camino para Europa sino para que cada Estado usara a esa Europa en proyectar su propio desarrollo económico social.

El proceso integrativo europeo se calificó de comunitario, porque el órgano ejecutivo superior que es el Consejo está integrado por representantes de los gobiernos que son producto de un verdadero sistema de democracia política y su participación en las decisiones de ese Organismo —Consejo— son calificadas y programadas por las mayorías representadas en los órganos parlamentarios nacionales. Además de ello, en las comunidades europeas existe un parlamento que por ahora ejerce un control político sobre las actuaciones de los órganos

ejecutivos, con potestad de ejercer el voto de censura que obliga a la dimisión obligatoria de los miembros de la Comisión.

En estos días Inglaterra ratificará su permanencia o no en las Comunidades Europeas a través de una consulta popular. Ese hecho demuestra que el proceso democrático interno es lo que por ahora caracteriza lo comunitario del sistema de integración de esa región de Europa.

Además existe y funciona el Consejo Económico Social, en el que están representadas las diversas fuerzas de las estructuras económico sociales europeas, que participan en la defensa de sus intereses.

Pero, Europa Occidental creó las comunidades y aceptó un determinado modelo de desarrollo económico social sobre la base del presupuesto histórico político de que en cada uno de los estados miembros se hubiese creado y funcionará un verdadero régimen democrático político.

Los pueblos participan local, regional, nacional y en el sistema de integración para garantizar el proceso y fines comunitarios. En una pequeña referencia del surgimiento de la organización económico social comunitaria europea, es necesario recordar que después de la lucha contra las dictaduras fascistas al terminar la Segunda Guerra Mundial la polarización del poder político entre Estados Unidos y la Unión Soviética y la suscripción de pactos militares derivados de la guerra fría (4), hizo que las fuerzas políticas europeístas propugnaran por un modelo de desarrollo económico social, que aún cuando restringió constitucional y socialmente la soberanía, permitió una alternativa que eliminara las causas de los conflictos de los estados europeos y les diera oportunidad de reconstruirse y desarrollarse económica y socialmente, a través de sistemas y gobiernos democráticos.

España y Portugal, por ser dictaduras fascistas y falangistas resabios del pasado, fueron expresamente excluidos de las Comunidades al igual que después Grecia fue bloqueada en las relaciones asociativas con la Comunidad, cuando en 1967 el neofascismo impuso la mediocre y nefasta dictadura de los coroneles que los llevó a la grave crisis internacional de Chipre y que le costó el poder a esa clase golpista.

Ahora que Grecia reinició su proceso político dentro del sistema democrático tendrá nuevamente la alternativa de asociarse e integrarse al proceso comunitario europeo. En el sistema proyectado para Centroamérica la Comisión tendrá menos poder de representar los intereses unitarios de los estados y quedará subordinada al Consejo que, a su vez representa los intereses económicos de los grupos de poder que en la mayoría de países centroamericanos ejercen el gobierno y no representan a la mayoría de los pueblos.

En la etapa histórica actual no se realizarán tampoco los objetivos económicos sociales del modelo de integración programado y planteado en el tratado, porque no se ejecutará nada que afecte los intereses de los



grupos monopólicos y oligárquicos que ejercen el poder al margen de los esquemas formales e institucionales. La colaboración y articulación sistemática entre comisión y consejo —copiada de las Comunidades Europeas— esconde la equivocación de crear en la posibilidad de una recíproca colaboración entre intereses particulares de cada estado y los objetivos del modelo de desarrollo planteado, porque será siempre el Consejo que represente a los gobiernos y que concentrará poder quien decidirá y determinará la realización o no de los programas, objetivos y metas.

La realidad histórica política de Centroamérica demuestra que, con excepción de Costa Rica, ninguno de los restantes países de Centro América ha creado en forma democrática un orden constitucional ni tampoco funcionan los regímenes políticos impuestos por ese orden constitucional.

En Guatemala las dos últimas constituciones han sido producto de constituyentes no electas libre y soberanamente por el pueblo y los regímenes políticos formalmente republicanos democráticos, no han sido respetados por los mismos grupos que los impusieron. No se ha respetado la libre organización de los diversos sectores populares ni tampoco se respeta la voluntad mayoritaria del pueblo para elegir gobiernos. En Guatemala sólo se ha permitido la libre organización de minorías económicas, que gradualmente monopolizan y concentran el poder para determinar y condicionar las funciones de gobierno y evitar las alternativas de cualquier intento de democratización nacional.

En El Salvador, a raíz del golpe de Estado en contra de la Junta Cívico Militar a fines de 1960 se ha realizado un proceso similar. En Nicaragua la dinastía que gobierna no permite en lo absoluto el más mínimo proceso democrático y en Honduras se ejerce el poder por el ejército y sectores políticos, sin escudarse en los falsos constitucionalismos e intentan rectificar las estructuras económicas sociales, dentro de la difícil realidad política circundante que tiende a neutralizar e impedir esos intentos.

En conclusión, en Centro América no existe el presupuesto histórico político —regímenes verdaderamente democráticos— para crear una comunidad económica social centroamericana.

Centroamérica, me viene a la mente, las confesiones y autocríticas, del economista americano Wassyli Leontieff (5), premio nobel, que reconoce que ellos en la elaboración de modelos de desarrollo con base en los datos matemáticamente computados no analizaron y valoraron los factores de poder económico—político que son los que determinan la realización de los objetivos económico—sociales. El mito de los modelos teóricos se ha derrumbado en Occidente, no debe aceptar más ese tipo de espejismos.

En la propia comunidad económica europea la concentración de poderes normativos y administrativos en órganos no electos democráti-

camente, aún cuando representan a gobiernos sí electos democráticamente, ha sido señalada como una tendencia que pueda degenerar en un nuevo absolutismo estatal (6).

La actual crisis inflacionaria—deflacionaria del mundo occidental en los estados de la Comunidad Económica Europea no se intenta resolver cargando el costo sólo a las clases populares porque estas fuerzas, que si han podido organizarse y desarrollarse democráticamente, evitaron que los grandes grupos de poder económico nacionales e internacionales impongan políticas económicas que superen la crisis a cargo de los sectores populares y ello demuestra que el impulso de determinados módulos de vida económica, social y política las garantizan, la estructura democrática de los estados y no en los más mínimo en régimen programático institucional de las Comunidades Económicas Europeas.

La realidad histórica centroamericana actual no permite impulsar un modelo comunitario y por eso creo que el esfuerzo actual debe concentrarse en la elaboración y ejecución de proyectos concretos que son viables para Centroamérica y el Caribe. Entre esos proyectos se pueden señalar el de la organización de la producción y comercialización del banano a nivel mundial, a través de una corporación latinoamericana; la creación de una corporación interestatal para la producción, coproducción y comercialización de los fertilizantes; industrialización y comercialización de los productos alimenticios para centroamérica (7).

En resumen se pueden plantear las siguientes conclusiones:

1) La Crisis de la integración centroamericana, no se origina en el tipo de programa y estructura institucional que se creó y desarrolló durante los últimos quince años.

2) La estructura institucional planteada en el proyecto de tratado, únicamente, transplanta un sistema de órgano de las Comunidades Europeas que concentra el poder económico y político y que servirá de instrumento sólo para integrarlo a nivel centroamericano. Ese tipo de poder en lo más mínimo expresará interés del pueblo ni crea un sistema o métodos comunitarios de integración entre los países centroamericanos.

3) En Centroamérica de aprobarse ese tratado, no se creará una Comunidad Económica Social Centroamericana sino que un consorcio de administración de las estructuras económico sociales que continuarán subsistiendo hasta que la desesperada situación económico social de los pueblos las rompa.

## NOTAS

- (1) Tercer Programa a medio término (1971–75) de la C.E.C.A. A. Fracassi –Aspetti della Politica Economica della C.E.E. Giuffré, 1973, Pág.57.
- (2) Proyecto definitivo sólo 5 miembros y sin sistema de “cooptación”.
- (3) Ugo Draetta –La Comisión de las Comunidades Europeas, Giuffré, 1974, Pág.10.
- (4) Fulvio Tortora –Origen y Evaluación de los Tratados Comunitarios Giuffré 1968. Pág. 40-49-50. Fausto Focar. Lizioni de Diritto della Cominitá Europea Giuffré 1973 Págs. 10-11.
- (5) Autocrítica degl’economirusti. Mulino Bologna, Pág. 3
- (6) Verso un Nuevo Absolutismo–Estado Nacional Modelo Comunitario Dino del Po. Editorial Palesquis. Pág.19 y 23.
- (7) Artículo II del Contrato de Fideicomiso entre el Fondo de Inversiones de Venezuela y el Banco Interamericano de Desarrollo.