

NUEVA «CARTA DE SAN SALVADOR»

El 12 de diciembre de 1962, al concluir la Sexta Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, se firmó solemnemente en el Palacio de las Garzas de la República de Panamá, la nueva «Carta de San Salvador», que, conservando el nombre de la anteriormente suscrita en la capital salvadoreña el 14 de octubre de 1951, reestructuraba, sobre bases más concordes con las necesidades de los países miembros el sistema y funcionamiento de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Fueron muchos los escollos que, desde 1951, tuvo que salvar la incipiente organización regional. Y a medida que el tiempo transcurría se apreciaba que, junto a obstáculos que de ella no dependían—problemas internos e internacionales de los diversos Estados—surgían otros causados por su propia configuración. Sin haber alcanzado la pubertad, voces diversas pedían insistentemente una reforma de la Carta constitutiva de la Organización. La falta de crecimiento, de su desarrollo —se aseguraba—era debido a defectos congénitos y, por eso, una intervención quirúrgica, de urgencia, se requería. Pero hasta conseguir la unanimidad de criterios, vertida en la Reunión de Panamá, fue necesario ir quemando estas etapas a grandes líneas: el proyecto modificativo presentado por el Presidente de Guatemala, Ydígoras Fuentes, a la consideración de sus colegas (enero 1960); la necesidad de una reestructuración de la ODECA apreciada en la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (Tegucigalpa, 21-23 julio 1961); el proyecto aprobado en la Reunión técnica de alto nivel (San Salvador, 12-16 diciembre 1961); el proyecto casi definitivo, dado por bueno en la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo (San Salvador, 15-17 noviembre 1962).

a) *Sexta Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (Panamá 10-12 diciembre de 1962.)*

Claramente se expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Daniel Oduber, al contestar, en nombre de los demás colegas centroamericanos, a la oración de bienvenida de Galileo Solís, Ministro del Ramo de Panamá: «No fue el azar lo que hizo que aceptáramos gustoso el ofrecimiento de esta sede. Fué una profunda certeza de que, sin precipitaciones, y tomando el tiempo necesario para madurar esta decisión, Panamá debe completar a Centroamérica.» No menos concisas fueron las palabras del Canciller Solís al explicar «la gran satisfacción, el razonado optimismo y la cordial complacencia con que Panamá recibe el llamado (sic) de Centroamérica»¹. He aquí, pues, por qué Panamá fue la sede de Reunión tan importante para la vida política del Istmo centroamericano, y de por qué los miembros de la ODECA no tuvieron inconveniente en celebrar tan solemne acto fuera del área centroamericana. Parece más valedera que aquella otra que daba por buena la sede escogida, por falta de unanimidad de las respectivas Cancillerías sobre la ciudad centroamericana que debería hacer el papel de anfitriona.

Y sin perjuicio de, en otra ocasión, puntualizar como se merece lo que han sido y son las relaciones de Panamá con los demás países centroamericanos y los organismos por estos últimos creados, no estará de más recordar que el propio Presidente de Panamá, Chiari, inauguró, pronunciando unas palabras de ocasión, la Reunión de Ministros y estuvo presente en la lectura del acta final de dicha VI Reunión, a cuyo acto fueron especialmente invitados todos los Jefes de Misión acreditados en Panamá y algunas autoridades panameñas. Como respuesta a esta cortesía del primer mandatario panameño, el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Unda Murillo, le condecoraba en presencia de los mismos invitados con la placa de oro de la Orden de los Cinco Volcanes, creada para distinguir a aquellos políticos que más se hayan significado en pro de la unión centroamericana. Tampoco debe olvidarse que fue el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá quien, «por disposición unánime de los cinco Cancilleres de Centroamérica, presidió la Reunión»².

¹ Tomado de los respectivos textos de los discursos. Cfr. *La Estrella de Panamá*, 11 de diciembre de 1962.

² Acta final de la Sexta Reunión Extraordinaria.

Indudablemente, los Cancilleres centroamericanos vinieron a Panamá a hacer más un acto formal y preciso que a discutir tal o cual extremo, en sólo dos días de trabajo. Ya se han visto los contactos habidos; y, desde luego, el proyecto de nueva Carta quedó ya listo en la Reunión Informal de Cancilleres de San Salvador de unas semanas antes (15-19 noviembre). No podía correrse el riesgo de una desaveniencia fuera del área centroamericana; por eso adquiere mayor significado todavía la elección recaída en Panamá.

El acta final de la Sexta Reunión Extraordinaria consta de cuatro partes: la primera, y más importante, es la nueva Carta de la ODECA; la segunda, la llamada «Declaración de Panamá», de más alcance del que a primera vista pudiera creerse; la tercera, recomendando la creación de un Instituto Internacional del Banano, y la cuarta, de agradecimiento a los anfitriones.

La «Declaración de Panamá»³ está en la misma línea de otras declaraciones hechas por los Ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos: la de Antigua Guatemala y la de Tegucigalpa. Otro golpe sobre el mismo tema y con un denominador común: la necesidad de «defender el patrimonio territorial de los Estados centroamericanos», «mediante la acción colectiva y fraternal de sus miembros», comprometiéndose «a ayudarse en forma solidaria en cualquier reclamación que tenga uno de ellos con Estados no miembros de la Organización sobre derechos relativos a su soberanía o integridad territorial». Pero también con una diferencia: que si en los dos primeros casos la referencia es a territorios centroamericanos (a la reclamación de las Islas del Cisne por Honduras a Estados Unidos se refiere la II Resolución de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica en Tegucigalpa, 1961), en la «Declaración de Panamá» los Estados centroamericanos se identifican con las aspiraciones de un no-miembro, apoyando «las justas aspiraciones de Panamá en sus reivindicaciones relativas a su soberanía e integridad territorial»⁴. Lo que tiene trascendencia no sólo por las actuales negociaciones reivindicatorias que Panamá está sosteniendo ante el Gobierno norteamericano, sino como presagio de ulteriores revisiones de si-

³ Esta Declaración de Panamá no debe confundirse con las del mismo título acordadas en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos (Panamá, 1939) y en la Reunión Conmemorativa de Presidentes de las Repúblicas Americanas (Panamá, 1956).

⁴ Los entrecomillados pertenecen a la Declaración de Panamá de 1962.

tuaciones un tiempo vigentes, pero en vías de desaparecer. No se olvide que el Tratado Bryan-Chamorro firmado entre Estados Unidos y Nicaragua en 1914⁵, concedía a aquéllos, por tres millones de dólares, una opción perpetua a construir un canal interoceánico utilizando el río San Juan, el Gran Lago de Nicaragua, o cualquier otra ruta dentro del territorio nicaragüense. Y que la revisión del tratado, que aparte de la postura nicaragüense, ha encontrado siempre la oposición de El Salvador y Honduras por sus derechos en el Golfo de Fonseca y de Costa Rica por su presencia en el río San Juan⁶, podría proponerse en unos momentos en que las relaciones panameño-norteamericanas reconsideran la situación del Canal de Panamá y en que la Organización de Estados Centroamericanos, cuya única mira es la integración, podría presentar un trazado de canal interoceánico, resultado de un sentir común y con beneficios plurimembres.

Por ello, estimo que el que se haya incluido una Declaración de este tipo en la Reunión de referencia, y precisamente a continuación de la nueva Carta de San Salvador, tiene más relevancia de la que a simple vista pudiera otorgársele, no sólo por el aspecto positivo que lleva consigo, sino también por el cariz negativo que representa, y que ha de llevar necesariamente a todos los interesados a sopesar muy meticulosamente las consecuencias de las iniciativas que cualquiera de ellos pueda emprender individual, bilateral o colectivamente. Si no fuera porque los tiempos que corren no son propicios para las alianzas, en el sentido decimonónico, y porque a la ODECA, igual que a la OEA, le faltan algunos de los requisitos que constituyen aquéllas, podría escribirse que la «Declaración de Panamá» es un ofrecimiento firme de concertar una alianza, hecho por los cinco países centroamericanos a la República panameña.

En la Resolución III—única a la que Panamá se adhirió⁷—, se recomendaba a todos los Gobiernos de Centroamérica y Panamá que entablen, lo antes posible, las negociaciones necesarias para celebrar en Santa Marta (Colombia) una reunión con objeto de aprobar el convenio constitutivo del Instituto Internacional del Banano. La idea de crear una orga-

⁵ El Tratado Bryan-Chamorro se firmó el 5 de agosto de 1914, diez días antes de que fuera inaugurado solemnemente el Canal de Panamá. Sustituyó al Tratado Chamorro-Weitzel de 8 de febrero de 1913.

⁶ A Guatemala también salpicaba algunos de los extremos del pacto Bryan-Chamorro. Costa Rica en 1916 y El Salvador en 1917 impugnaron el tratado ante el Tribunal de Justicia Centroamericano. La desaparición del Tribunal fué la consecuencia.

⁷ La presencia de Panamá en la Sexta Reunión Extraordinaria fué como observador.

nización internacional del banano, que regularice el mercado internacional y asegure una mejor coordinación de la producción, una distribución más económica y una mayor estabilidad en los precios, con la participación de países productores y exportadores, tomó vida con la «Declaración de Paso de Canoas», de 22 de abril de 1961, final de una entrevista celebrada en la línea fronteriza de Costa Rica y Panamá, por los respectivos Presidentes, con la asistencia de delegados de esos países y de Colombia, Ecuador y Honduras, y observadores de los Estados Unidos, México y Nicaragua. De allí surgieron las reuniones de San José de Costa Rica (15 de mayo de 1961) y de Guayaquil, Ecuador (31 de julio-4 de agosto de 1961), en las que se suscribieron sendas actas. En línea de máxima todos los participantes estaban de acuerdo en crear la citada organización—que en el anteproyecto se le llamaba Organización Interamericana del Banano (OIB), e incluso se señaló la fecha de 23 de septiembre de 1961 en Santa Marta para la suscripción *an referendum* del Convenio. Parece ser que, no obstante los mejores propósitos, las Cancillerías no se pusieron de acuerdo en lo relativo a la sede de la Organización y al sistema de las aportaciones para su financiación. Todavía en la resolución que se comenta (12 de diciembre de 1962) sigue hablándose de la Conferencia de Santa Marta... aunque tal vez con algún matiz nuevo, pues la recomendación va dirigida solamente a los Gobiernos de Centroamérica y Panamá, sin referencia alguna a los demás países interesados.

b) *Análisis de la Carta.*

La nueva Carta de la ODECA consta de 30 artículos y de cinco disposiciones transitorias. La de 1951 se reducía a 22 artículos y dos disposiciones transitorias; el proyecto del Presidente de Guatemala constaba de otros 22 artículos y dos disposiciones transitorias; y el de la Reunión técnica de alto nivel, de 31 artículos y tres disposiciones transitorias.

Nombre.

El Convenio sobre la Organización de Estados Centroamericanos conservará el nombre de «Carta de San Salvador» (art. 30) con el que fuera bautizado originalmente por el artículo 22 de la antigua Carta. El original de la Carta será depositado en la Oficina de la Organización, la cual

remitirá copia fiel certificada a los Ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros (art. 28, párrafo primero).

Se justifica la sustitución de la antigua Carta porque «es necesario dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras que los dividen, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos y garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana». En realidad, en este considerando único se resumen los cinco de la Carta de 1951, dando entrada, además, a la necesidad del mejoramiento del nivel de vida de los pueblos y a la expansión de la industria (¿sólo de la industria?).

Miembros.

Lo primero que llama la atención—sin que se alcance a comprender el por qué del cambio—es el orden de prelación geográfico con que los Gobiernos aparecen citados—Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala—, contrastando con el simplemente alfabético de la primitiva Carta; prelación que se mantiene luego en el texto (art. 1) y en las firmas que estamparon los Ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos al pie del documento constitutivo. Queda, pues, bien claro, que sólo los cinco Estados centroamericanos, unidos por tantos vínculos, son los miembros de la ODECA.

El Convenio constitutivo, cerrado para cualquier país, sólo «queda abierto a la República de Panamá para que, en cualquier tiempo, pueda adherirse a esta Carta y formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos» (art. 1 de los disposiciones transitorias). Mas la nueva Carta, mucho más condescente con la vecina República que la antigua—que también incluía un artículo de tal tenor—, trata de dar mayores facilidades para que los en un día territorios de Castilla del Oro no queden fuera del conglomerado centroamericano. «Mientras la República de Panamá adhiera a esta Carta y formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos, podrá ingresar a (sic) cualquiera de los organismos subsidiarios establecidos o que se establezcan en el futuro, suscribiendo para el efecto el Protocolo o los Protocolos que fueren necesarios» (art. 2 de las disposiciones transitorias).

Sin perjuicio de lo que más adelante se escriba, quede bien claro que la posible participación de Panamá en los órganos subsidiarios citados no

supone la misma participación en los órganos propiamente dichos de la ODECA.

Fines.

En el artículo 1 se ha prescindido de la enumeración de objetivos que se recogían en el anterior. Ahora, escuetamente, se afirma, con redacción no muy feliz, que «Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador Guatemala, *son* una comunidad económico-política que *aspira* a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se *ha constituido* la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)». Por un lado, tal redacción pretende expresar muchas cosas, sin que por otro se diga demasiado; la del antiguo artículo 1, más modesta, era más convincente: «Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua *constituyen* la ODECA con el objeto de... etc.»⁸. Cinco Estados soberanos decidían crear una organización regida por un pacto constitutivo que era la Carta de San Salvador. Ahora, en cambio, estos mismos países se declaran como comunidad económico-política, aspirando a la integración de Centroamérica. Si lo que comúnmente se llama Centroamérica es el área geográfica de esos cinco países y ya *son* una comunidad económico-política—y toda comunidad requiere cierto grado de integración—, ¿a qué más *aspiran*? Aunque se supone el buen deseo de los legisladores, la idea perseguida no está claramente especificada, teniendo en cuenta además que el «se ha constituido» no parece el tiempo verbal más apropiado. Particularmente creo que los artículos 1, tanto del proyecto del Presidente de Guatemala como del propuesto por la Reunión técnica de alto nivel de 1961—cada uno con sus puntos de vista—eran más completos⁹; en el primero de ellos, al tener como punto

⁸ Los subrayados son nuestros.

⁹ Artículo 1 del proyecto del presidente de Guatemala: «Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua constituyen una comunidad económico-política con el fin primordial de restablecer la República de Centroamérica. A este propósito se integran económicamente para formar un mercado común y tomar todas las medidas de orden jurídico y político que progresivamente reestructuren el Gobierno Federal.»

Artículo 1 del proyecto de la Reunión técnica de alto nivel: «Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala constituyen una comunidad económico-política con el fin primordial de propender a la unión de Centroamérica. A este propósito, tomarán todas las medidas que progresivamente tiendan a esa unión.» (Los textos de ambos proyectos pueden verse en MARCO TULLIO ZELEDÓN: *Segundo año en la ODECA*,

de mira el restablecimiento de la República de Centroamérica, parecía que a la ODECA sólo se le concedía un papel de médio para alcanzar los fines propuestos, lo que tal vez, en la redacción definitiva ha querido evitarse.

Sería interesante conocer las razones de la supresión de los artículos 2 y 3 (principios) de la Carta de 1951¹⁰. En la nueva sólo se hace referencia a la ONU y a la OEA, de paso, en el artículo 24—y en términos parecidos al artículo 18 de la antigua Carta—al puntualizar que el funcionamiento de la ODECA «no interferirá con el régimen interno de los Estados y ninguna de las disposiciones de la presente Carta afectará al respeto y cumplimiento de las normas constitucionales de cada uno de ellos, ni podrá interpretarse en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Centroamericanos como miembros de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, ni las posiciones particulares que cualquiera de ellos hubiere asumido por medio de reservas específicas en tratados o convenios vigentes»; y en el artículo 25—copiado del antiguo 19—, en que se dice que la Carta de San Salvador deberá registrarse en la Secretaría de las NU. (La referencia del art. 3 de las disposiciones transitorias no tiene mayor significado.) Y todo ello es más de extrañar en cuanto que las referencias a la Organización mundial y a la continental servían de declaración de principios, indispensables en una Carta como la que se comenta. Tal vez se habrá considerado innecesario, porque los cinco países miembros los son, a su vez, de las otras dos organizaciones y están sometidos de antemano a los principios reguladores de éstas (igualdad jurídica, respeto mutuo, etc.). Cabría pensar también si tal omisión tiene un significado de fondo, mayor que el puramente formalista, pues en los dos proyectos antes aludidos también se hacía gracia de aquellos artículos. En la Carta de San Salvador no existe un precepto del tipo del artículo 1 de la Carta de Bogotá: «Dentro de las Naciones Unidas, la

1961-1962. *Organización de Estados Centroamericanos*. San Salvador, 1962; págs. 130 a 136, y 234 a 242, respectivamente.)

¹⁰ Artículo 2 de la Carta de 1951: «Las Repúblicas Centroamericanas, como miembros de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, ratifican su fe en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y su adhesión a ellos.» Artículo 3: «La Organización de Estados Centroamericanos se funda en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y, de manera especial, en la igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención.»

Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional.» Y si se echaba de menos una afirmación de este género en la Carta de 1951, su falta en ésta de 1962, en donde se crean nuevos órganos, podría dar lugar a algún conflicto: ¿cuál sería la situación de la Organización mundial si el nuevo Consejo de Defensa establecido tomara cierta decisión trascendente al velar «por la seguridad colectiva de los Estados miembros» (art. 22)?; y, ¿qué haría la organización continental?¹¹. ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si un miembro de la Organización interamericana se viera dañado por alguna actitud tomada por la Organización centroamericana? ¿A quién debería acudir? ¿Cuál será la actitud de la OEA ante la nueva Carta de la ODECA? Siempre hubiera sido preocupante un lapsus de tal categoría; pero, en esta ocasión, lo que se ha hecho revierte más trascendencia, pues se han suprimido dos artículos que jerarquizaban, por así decirlo, a la Organización. ¿Podrá funcionar, ahora, la pirámide? Es cierto que en los once años que tuvo de vida la ODECA no surgió problema alguno de este tipo, pero no lo es menos que en tal período el organismo careció de vida¹². Es posible, y así lo deseamos, que todo lo anterior sean suspicacias de comentarista. Pero si toda ley interna debe prever el mayor número de situaciones—para eso se dicta—, un tratado internacional debe apurar hasta la última gota de posibilidades. La historia de los tratados internacionales demuestra que los pactos se firman y sólo el paso del tiempo deja conocer su verdadera faz. Y ello no sólo por el famoso problema de la revisión de los tratados, en sí mismo considerado, sino también por las situaciones nuevas que se crean en el concierto internacional.

Sede.

Aunque taxativamente no se indica cuál es la sede de la ODECA, se deduce que continuará en San Salvador, por ser la ciudad donde tendrá la sede el Consejo Ejecutivo, que es el órgano permanente de la Organización

¹¹ Por la analogía que el problema tiene con los que pueden surgir, en este aspecto, entre la O. N. U. y la O. E. A., no obstante la regulación que en las Cartas respectivas existe, cfr. FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW: *La Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). Una nueva visión de América*. Ed. Cultura Hispánica, segunda edición, Madrid, 1963, especialmente págs. 579 y concordantes.

¹² Téngase en cuenta el problema que surgió en la O. N. U. con motivo de las sanciones de la O. E. A. a Cuba.

(art. 3, párrafo tercero). Y, como consecuencia, todos los demás órganos, que más abajo se enumeran, funcionarán en dicha capital, a menos que ellos mismos dispongan lo contrario (art. 27). Esta regla general no es válida para los distintos órganos subsidiarios que cree la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores; su sede «se designará de conformidad con una distribución geográfica equitativa y de acuerdo con las necesidades que hayan determinado su creación» (art. 6, párrafo segundo).

De esta forma, ha querido resolverse una grave cuestión que aquejaba a la ODECA, pues en principio se pensó en la distribución geográfica, en las diversas capitales centroamericanas, de los respectivos órganos. Así, por ejemplo, el artículo 17 del proyecto del Presidente guatemalteco proponía que «mientras los Gobiernos determinen el lugar de la futura capital de Centroamérica y se hacen en el mismo las instalaciones necesarias para la Organización, la Asamblea sesionará por rotación en las siguientes capitales: San Salvador, Tegucigalpa y Managua; y se fijan las siguientes sedes provisionales: la Secretaría General funcionará en la Antigua Guatemala, y la Corte de Justicia tendrá su asiento en la ciudad de Cartago, República de Costa Rica». Es decir, prevalecía un criterio de equilibrio geográfico en la asignación de las capitalidades. En cambio, en la redacción definitiva ha parecido más aconsejable la unificación de la sede de todos los órganos en una sola ciudad—San Salvador—, sin perjuicio de que por alguna razón especial ellos mismos dispongan lo contrario; y reservando la distribución geográfica equitativa de sedes para los órganos subsidiarios que en el futuro puedan crearse.

Como en la Carta se especifica que tres órganos—la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Ejecutivo y el Consejo Legislativo—celebrarán reuniones ordinarias y extraordinarias (arts. 4, 8 y 12, respectivamente) habrá que puntualizar si la capital prácticamente prevista para las asambleas ordinarias será extensiva a las extraordinarias.

Organos.

Ha sido notable el aumento de los órganos. El artículo 2 enumera ocho, pero aparte podrán celebrar reuniones los Ministros de cualquier ramo, siempre que el interés centroamericano lo justifique (art. 23). La distribución de competencias a cada órgano recuerda las que confiere una constitución en el derecho público interno. Los tres poderes—legislativo, ejecutivo y judicial—están representados por los sendos Consejos legislativo y ejecu-

tivo y la Corte de Justicia Centroamericana, destacando la preminencia del Ejecutivo—el órgano fuerte—, que puede hacer sentir su voz a través de los otros dos órganos, según se verá en seguida. Esta triada clásica se ve completada por lo que pudiera llamarse un Ministerio de Economía (Consejo Económico Centroamericano), un Ministerio de Educación (Consejo Cultural y Educativo) y un Ministerio de Defensa (Consejo de Defensa Centroamericano). Si la presente Carta llegara a ser efectiva, no está muy lejos, pues, la presencia de una República Centroamericana, organizada y unida. Y ante tal perspectiva, cabría considerar entonces si la ODECA ha sido reestructurada para servir de medio o como fin.

a) *La Reunión de Jefes de Estado.*

La Reunión de Jefes de Estado es el órgano supremo de la Organización (art. 3, párrafo primero). A menos que se disponga lo contrario, celebrará sus sesiones en San Salvador, por ser la sede de la Organización (art. 27), y elaborará su propio reglamento (art. 26). No se indica cuándo deberá reunirse; mas existiendo otros dos órganos con facultades ejecutivas, parece que sólo lo hará en situaciones muy extremas.

Es curioso el cambio de nombre¹³ sufrido por este órgano, que en la Carta de 1951 se denominaba Reunión de Presidentes de las Repúblicas de Centroamérica. Ciertamente, ahora su título es más amplio, más concorde con la nueva terminología empleada por la ciencia política para distinguir a los primeros mandatarios de las naciones. ¿Habría habido alguna otra razón? ¿Se trata de una pureza léxica, o en la mente de algún legislador habrá estado presente la existencia de nuevas naciones independientes en el área del Caribe, que, un día, pudieran formar parte—tras las correspondientes negociaciones—de la organización centroamericana y, con tiempo, se les facilita el camino? Elucubración ésta que no queda tan lejos de la recomendación contenida en el título III de la Carta de Punta del Este (1961): «que a medida que los países sujetos a dominación colonial en el Continente americano vayan alcanzando su independencia, se les invite a participar en los programas de integración económica de América Latina»¹⁴.

¹³ El cambio de nombre ya aparecía en el proyecto aprobado en la Reunión técnica de alto nivel.

¹⁴ Cfr. FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW: *op. cit.*, págs. 559-560.

b) *La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores.*

Es el órgano principal (art. 3, párrafo segundo), en donde cada Estado miembro tiene sólo un voto (art. 5, párrafo primero) y que celebrará reuniones ordinarias, una vez al año, y extraordinarias siempre que, al menos, tres de ellos lo estimen necesario (art. 4). La mayoría rige en las votaciones para las cuestiones de procedimiento; en cambio, las «de fondo deberán ser adoptadas por unanimidad. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por votación unánime» (art. 5, párrafo segundo).

La Conferencia elaborará su propio reglamento (art. 26) y deberá celebrar sus sesiones en la «sede de la Organización» (art. 27), que claramente no se indica, aunque se deduce que sea San Salvador. Este criterio, que pudiera parecer natural para las conferencias ordinarias, ¿será también aplicable a las extraordinarias? La Conferencia tiene facultades para «crear los órganos subsidiarios que para el estudio de los diferentes problemas considere convenientes» (art. 6, párrafo primero), y para solicitar de la Corte Centroamericana de Justicia «opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana» (art. 15, b).

También en este órgano se emplea nueva terminología¹⁵. Como en toda confirmación, ha sido posible el cambio: Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en lugar de Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, según la denominación de la Carta de 1951. A mi modo de ver, cambio acertado, pues ello servirá para ayudar a distinguir el órgano de la ODECA (Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores) del correspondiente de la OEA (Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores), confusión a la que no es difícil llegar. A efectos orgánicos, habrá que ver si las futuras conferencias—ordinarias o extraordinarias—seguirán la numeración o no de las reuniones anteriores ya celebradas. La nueva Carta de San Salvador nada dice al respecto. Tal vez, el cambio de nombre comporte el de la numeración¹⁶.

¹⁵ En el proyecto de la Reunión técnica de alto nivel se mantenía el de «Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores».

¹⁶ Tampoco la Carta de la O.E.A. regulaba este punto. Sin embargo, se ha continuado la numeración de las conferencias y reuniones celebradas antes y después de 1948, aunque se haya o no alterado su nombre. Así, IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) y X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954); III Reunión

c) Consejo Ejecutivo.

Es el órgano permanente (art. 3, párrafo tercero) y tendrá la representación legal de la Organización (art. 7). Por lo tanto, «será el medio de comunicación entre los órganos y los Estados miembros» (art. 9, párrafo tercero), teniendo facultades políticas y financieras. En el primer aspecto, le corresponde «dirigir y coordinar la política de la Organización para el cumplimiento de sus fines» (art. 9, párrafo primero) y en el segundo, se le posibilita para que ajuste las cuotas de los Estados miembros, si se modificara las que se han tomado como módulos, según se verá (art. 3, párrafo segundo de las disposiciones transitorias). El Consejo no sólo elaborará su propio reglamento (art. 26), sino que dictará el reglamento respectivo que determine las obligaciones del personal administrativo de la Organización, designado por el propio Consejo (art. 9, párrafo segundo). Podrá también reunir extraordinariamente al Consejo Legislativo, siempre que exista la petición, por lo menos, de dos Gobiernos de los Estados miembros (art. 12); solicitar opiniones de la Corte Centroamericana de Justicia sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana (art. 15, b) y convocarla cuando lo estime necesario (art. 16); recibir informe anual del Consejo Económico Centroamericano sobre el programa de integración económica centroamericana (art. 18), así como del Consejo Cultural y Educativo (art. 20, d) y del Consejo de Defensa (art. 22), debiendo hacer llegar todos ellos a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores.

¿Quién integra este Consejo? He aquí el nudo gordiano de la reestructuración de la nueva Carta de la ODECA. La antigua Oficina Centroamericana desaparece ahora; y, en cambio, tanto en el proyecto de Carta del Presidente guatemalteco cuanto en el de la Reunión técnica de alto nivel no sólo se mantenía una Secretaría General, sino que se puntualizaba—al estilo de lo recogido en la Carta de Bogotá para el Secretario General de la OEA—sus facultades y atribuciones, creando un órgano plurimembre, con esta diferencia: en el primer proyecto, cada Estado nombraba su representante por un período de cinco años, designándose al Secretario General por sorteo—*primus inter pares*—anualmente, y quedando los otros cuatro como Secretarios adjuntos encargados de los departamentos que

de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Río de Janeiro, 1943) y IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, 1951).

se creaban¹⁷; en el segundo, cada Estado nombraba su representante por un período de tiempo no especificado, designándose al Secretario General por sorteo efectuado cada dos años¹⁸, no pudiendo remover el Gobierno respectivo a su representante si en ese momento desempeñaba la Secretaría General. Ahora desaparece la figura de Secretario General del artículo 12 de la Carta de 1951, quien estaba al frente y era único responsable de la Oficina Centroamericana. Existirá, sí, un Secretario—y no Secretario General—, mas no tendrá otras tareas que las puramente administrativas, ejecutadas por encargo del Consejo Ejecutivo para el funcionamiento adecuado de las oficinas. Y el Consejo designará al Secretario como uno más entre el personal administrativo necesario (art. 9, párrafo segundo).

¿Quién forma este Consejo?, repetimos. «El Consejo Ejecutivo estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores o por sus representantes especiales acreditados para ello» (art. 7). «Se reunirá ordinariamente, una vez por semana, y extraordinariamente, cuando sea convocado por su Presidente.» «La Presidencia será rotativa anualmente entre los Estados miembros de la Organización» (art. 8). Mas estos dos artículos plantean una serie de problemas: ¿es que los Ministros de Relaciones Exteriores, que ya se reúnen en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores van a integrar, además, el Consejo? ¿Es que sobre las reuniones ordinarias—una vez al año—y extraordinarias—cuando lo soliciten tres Cancilleres—previstas en el artículo 4 para la Conferencia, podrán sostener las asambleas ordinarias—una vez a la semana—y extraordinarias—cuando lo solicite el Presidente—, que para el Consejo Ejecutivo se recogen en el artículo 8? Ello hace pensar que en la práctica el Consejo Ejecutivo no estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, sino por sus representantes especialmente acreditados para ello, sobre todo teniendo en cuenta que como la sede del Consejo Ejecutivo es San Salvador (art. 3, párrafo tercero), no parece factible, ni siquiera físicamente, una asistencia continuada de cualquier Canciller que no sea el salvadoreño. Y tales representantes parece lógico que fueran los Embajadores de los otros cuatro países centroamericanos acreditados ante el Gobierno de El Salvador. La situación no es nueva y tiene sus antecedentes: los representantes hispano-

¹⁷ Departamentos: Económico y de recursos naturales, Agrícola, Cultural y de Defensa.

¹⁸ Los otros cuatro secretarios adjuntos se ocuparían de los Departamentos Jurídico, Económico, Cultural y Administrativo.

americanos ante el Gobierno norteamericano formaban parte, en un principio, de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y de la Unión Panamericana, radicadas en Washington.

No terminan aquí las dificultades: el Consejo Ejecutivo, dice el artículo 8, «estará presidido por uno de sus miembros», y miembros serán tanto los Ministros cuanto sus representantes especiales (art. 7). ¿Quiere decir que el Ministro que salga elegido presidente deberá asistir a todas las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo? O si delega en su representante especial, ¿se admitirá el caso de que un representante—que no fuera Canciller—presidiera a otros Ministros de Relaciones Exteriores? ¿Podría ser nombrado el representante especial directamente Presidente del Consejo Ejecutivo? Si así fuera, ¿no se estaría cerca, guardando las distancias, de esas figuras de Secretarios nombrados por cada Estado miembro por un período de tiempo no fijado, y cuyo sistema fue desechado? Y, ¿cómo será elegido el Presidente?: «la presidencia será *rotativa* anualmente entre los Estados miembros de la Organización», asegura el artículo 8; pero el artículo 5 de las disposiciones transitorias afirma que «al entrar en vigor la presente Carta y constituido el Consejo Ejecutivo, éste elegirá su primer presidente por *sorteo*». ¿Podrá surgir algún conflicto entre lo estipulado en estos dos artículos? Sí y no; sin duda, la presidencia será rotativa en el futuro, pero será el azar el que determine sobre quién ha de recaer en primer lugar el alto honor. No se especifica a partir de quién comienza la rotación; ésta, ¿seguirá el orden en que aparecen los países miembros nombrados en la Carta?, o ¿será rotativa a partir del país elegido por sorteo?

d) *Consejo Legislativo.*

El Consejo Legislativo es una novedad de la presente Carta, a la que ya se había dado entrada en los proyectos anteriores que vienen citándose: «Está compuesto por tres representantes de cada uno de los poderes legislativos de los Estados miembros» (art. 10, párrafo primero). «Actuará como asesor y órgano de consulta en materia legislativa. Asimismo, estudiará las posibilidades de unificar la legislación de los Estados centroamericanos» (art. 10, párrafo segundo).

«Integrará las comisiones de trabajo que estime conveniente, de conformidad con su propio Reglamento» (art. 11), Reglamento que elaborará el mismo Consejo (art. 26). El Consejo Legislativo—que celebrará sus

sesiones en la sede de la Organización¹⁹, a menos que se disponga lo contrario (art. 27), «se reunirá ordinariamente cada año a partir del 15 de septiembre y extraordinariamente cada vez que el Consejo Ejecutivo lo convoque, a petición de, por lo menos, dos Gobiernos de los Estados miembros» (art. 12). El voto de la mayoría de los miembros que integran el Consejo será necesario para la adopción de resoluciones y recomendaciones (art. 13).

e) *Corte de Justicia Centroamericana.*

Un gran anhelo de los países centroamericanos queda recogido en la nueva Carta de San Salvador. Como un órgano más dentro del marco general de la ODECA, renace la Corte de Justicia Centroamericana, si no heredera en las funciones, sí, al menos, en el nombre, de aquélla que viera la luz en los pactos de Washington de 1907²⁰ y que desapareciera víctima, en parte, de su propia configuración—la no obligatoriedad de sus decisiones—, a consecuencia de las ya citadas demandas de Costa Rica y El Salvador contra Nicaragua, a propósito del tratado Bryan-Chamorro.

Para salir al paso, sin duda, de los problemas que pudiera plantear el que fuera el poder legislativo o el ejecutivo de cada país quien decidiese su representación judicial, el artículo 14 afirma que la Corte estará «integrada por los Presidentes de los Poderes Judiciales de cada uno de los Estados miembros». De esta forma, de antemano se conoce y, luego, se acepta la designación de cada país centroamericano, quedando eliminados, por lo tanto, cualquier tipo de magistrados—la Carta no prevé la sustitución—o la elección de algún juriconsulto competente en Derecho Internacional, tal y como se regula, por ejemplo, en el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya. El artículo 6 del Con-

¹⁹ Parece deducirse que el Consejo Legislativo celebrará tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias en San Salvador al no haberse dado entrada en el articulado definitivo al artículo 17 del proyecto del presidente Ydígoras («Mientras los Gobiernos determinan el lugar de la futura capital de Centroamérica y se hacen en el mismo las instalaciones necesarias para la Organización, la Asamblea sesionará por rotación en las siguientes capitales: San Salvador, Tegucigalpa y Managua...»), o al artículo 13 del proyecto de la Reunión técnica («La sede de la Asamblea será... y podrá reunirse extraordinariamente en el Estado que la misma Asamblea acuerde»).

²⁰ El Convenio creador de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907 constaba de 28 artículos y un artículo transitorio. También tenía un protocolo adicional que corregía el texto del artículo 3.

venio que dió vida a la antigua Corte dejaba a cada país la libertad para nombrar a la persona que gozara de más elevada consideración moral y jurídicamente. Con la presente redacción también se evita el problema de la duración del mandato: se prestará servicio en la Corte Centroamericana mientras se sea Presidente del poder judicial en el país respectivo; un cargo presupone el otro.

La Corte elaborará su propio reglamento (art. 26) y celebrará sus sesiones en la sede de la Organización, a menos que disponga lo contrario (art. 27)²¹. No se especifica el número de reuniones que anualmente deberá realizar, pero lo hará «cada vez que lo estime necesario o sea convocada por el Consejo Ejecutivo» (art. 16) o por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 15, b). La experiencia de la pasada Corte ha dejado su huella en la actual, *a sensu contrario*, en el momento de fijar sus atribuciones: los casos previstos en los antiguos artículos 1, 2 y 3 (del Protocolo) y 4²², que tantas posibilidades ofrecían a la Corte, han quedado reducidas en el artículo 15 a) de la actual, «a conocer de los conflictos de orden jurídico que surjan entre los Estados miembros y que éstos convencionalmente le sometan». Y el texto es claro al marcar que sólo *convencionalmente* los Estados miembros podrán llegar hasta la Corte; por lo que, sin duda, sobre esta base también podrá interpretar cualquier cuestión jurídica que susciten los tratados de integración económica. También es atribución de la Corte (art. 15, b) «elaborar y emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana cuando así se lo soliciten la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo Ejecutivo», de donde se deduce, al considerar también el artículo 16, que con respecto a la Corte son mayores las facultades del Consejo Ejecutivo que de la Conferencia de Ministros. (En realidad, la referencia al Consejo Ejecutivo en el artículo 15 b) es innecesaria.)

Se aprecia mejor el carácter con que ha quedado conformada la Corte de Justicia Centroamericana, al parar mientes en los apartados correspondientes a la elección de magistrados²³ y atribuciones²⁴ de los proyectos del

²¹ La antigua Corte tenía su sede en Cartago (Costa Rica). El proyecto de la Reunión técnica de alto nivel proponía como sede San José de Costa Rica.

²² Cfr. RICARDO GALLARDO: *Las Constituciones de la República Federal de Centro-América*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, vol. I, pág. 528.

²³ Artículo 13 del proyecto del presidente de Guatemala: «La Corte de Justicia estará integrada con cinco magistrados, nombrados uno por cada una de las Cortes Su-

Presidente guatemalteco y de la Reunión técnica de alto nivel. Sin duda, ha querido crearse una Corte que sirva como elemento colaborativo dentro de la comunidad centroamericana, nunca como elemento discordante; se ha preferido restringir la actuación de la Corte a casos más bien de tipo constructivo (asuntos presentados convencionalmente, unificación legislativa centroamericana) y no abrirla a la consideración de un problema, unilateralmente presentado, y cuya decisión final pudiera comprometer la vida de la Corte—como en el pasado—y más aún de la propia ODECA, pues no debe olvidarse que la Corte es ya sólo un órgano de la Organización. Junto al aspecto negativo de que un país miembro no pueda dirigirse unilateralmente a la Corte, queda el positivo de la posible ayuda eficaz a la unión centroamericana.

f) *Consejo Económico Centroamericano.*

A diferencia de lo previsto por el artículo 14 de la antigua Carta, el Consejo «estará integrado por los Ministros de Economía de cada uno

premas de Justicia de los cinco Estados miembros y durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelegidos.»

Art. 21 del proyecto de la Reunión técnica de alto nivel: «La Corte Centroamericana de Justicia estará integrada por un Magistrado propietario y un suplente elegidos por el órgano principal, de cada terna que presenten los Estados miembros, y durarán en el ejercicio de sus cargos cinco años, pudiendo ser reelegidos.»

24 Proyecto del presidente de Guatemala, artículo 15: «La Corte de Justicia será un Tribunal permanente encargado de dirimir las cuestiones y controversias que surjan entre los Estados, con motivo del funcionamiento del Mercado Común y de la Integración Económica. Conocerá también de los casos de cualquier otro orden que ocurran entre los Estados o entre éstos y personas individuales o jurídicas centroamericanas, cuando de común acuerdo le fueren sometidos; y de los problemas que surjan con motivo de la aplicación de la esta Carta.» Artículo 16: «Corresponde también a la Corte de Justicia: 1. Formular un proyecto de Constitución de la República Federal de Centroamérica y de sus leyes fundamentales; y 2. Formular el proyecto de su Estatuto y someterlo a la aprobación de la Asamblea.»

Proyecto de la Reunión técnica de alto nivel, artículo 23: «La Corte Centroamericana de Justicia será un Tribunal permanente, con jurisdicción obligatoria sobre los Estados miembros, encargado de dirimir las cuestiones y controversias que le someta cualquiera de ellos y que surjan con motivo de la aplicación de esta Carta o de un Convenio vigente entre los mismos. Conocerá también de los casos de cualquier otro orden que ocurran entre los Estados o entre éstos y personas naturales o individuales y jurídicas centroamericanas, cuando de común acuerdo le fueren sometidas.»

de los Estados miembros» (art. 17). Tendrá a su cargo «la planificación, coordinación y ejecución de la integración económica centroamericana», cuyos organismos formarán parte del Consejo, aunque no se especifique en qué forma. El Consejo sirve de cordón umbilical entre la ODECA y todos los organismos de integración económica centroamericana, por lo que se convertirá, en la práctica, en uno de los órganos vitales y vividos de la Organización regional. La orientación dada va más allá del plano puramente formalista, para adentrarse en el fondo de la cuestión con el artículo 17. La Carta de San Salvador resuelve un problema que ha de servir necesariamente de espejo a los modificadores de la Carta de Bogotá, si es que su revisión llega a producirse. Los comienzos de las integraciones económicas regionales iberoamericanas fueron obra de la CEPAL, estando ausentes de los mismos tanto la ODECA cuanto la OEA. Para la Organización regional y para la continental suponían serios sambenitos la falta de interés de sus textos legales por los problemas integradores económicos. Ahora, aquélla, con el artículo 17 ha absorbido ya legalmente los organismos integradores, y ofrece la oportunidad de entroncarlos con el gran edificio de la organización política centroamericana. A ésta, aunque ha evolucionado en la práctica decididamente²⁵, le queda todavía mucho camino por recorrer en este aspecto y en la decisión centroamericana puede encontrar un antecedente importante.

El Consejo Económico elaborará su propio reglamento (art. 26) y celebrará sus sesiones en la sede de la Organización, a menos que se disponga lo contrario (art. 27), excepción que servirá de regla, a menudo, por la diversificación geográfica en las sedes que cobijan los diferentes organismos de integración económica. El Consejo «rendirá anualmente informe global de sus labores al Consejo Ejecutivo, para conocimiento de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, con base en los informes de los diversos organismos vinculados al programa de integración económica centroamericana» (art. 18).

g) *Consejo Cultural y Educativo.*

«Estará integrado por los ministros de Educación de los Estados miembros o sus representantes (art. 19). Sus atribuciones son (art. 20): «a) promover el intercambio educacional, científico y cultural entre los

²⁵ Cfr. FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW: *op. cit.*, págs. 498 y 541.

Estados miembros; b) realizar estudios para conocer el estado de la educación, la ciencia y la cultura en la región; c) coordinar los esfuerzos para lograr la uniformidad de los sistemas educativos en Centroamérica; d) rendir informe de sus actividades a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, a través del Consejo Ejecutivo de la Organización». El Consejo elaborará su propio reglamento (art. 26) y celebrará sus reuniones en la sede de la Organización, a menos que se disponga lo contrario (art. 27).

Este Consejo es una novedad de la Carta, pues ni está recogido en la antigua, ni en alguno de los proyectos de modificación que se perfeccionaron. Quizá ha sido una pena que, al igual que en el artículo 17 se hiciera con los organismos de integración económica, en los correspondientes del Consejo Cultural y Educativo no se le haya entroncado con los medios ya existentes de integración cultural, por ejemplo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); nacido en San Salvador el año 1949, y que integra a las Universidades de El Salvador, de Costa Rica, de San Carlos de Guatemala, Nacional de Nicaragua y Nacional Autónoma de Honduras ²⁶.

h) *Consejo de Defensa.*

Como en algún país centroamericano no existe Ejército propiamente dicho, se especifica que el Consejo de Defensa estará integrado «por los Ministros de Defensa o Titulares del ramo equivalentes, según corresponda en rango o funciones en los respectivos Estados miembros» artículo 21). «Actuará como órgano de consulta en materia de defensa regional y velará por la seguridad colectiva de los Estados miembros. Informará de sus actividades a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores a través del Consejo Ejecutivo» (art. 22). Nada se dice respecto a la periodicidad de sus reuniones; sólo se sabe que dictará su propio reglamento (art. 26) y que celebrará sus sesiones en la sede de la Organización.

Aunque de ello no se trata, parece lógico que por sus atribuciones —órgano de consulta y velar por la seguridad colectiva— tenga muy

²⁶ Cfr., entre otros, JOSÉ MARÍA ALVAREZ ROMERO: *El movimiento integrador universitario en Centroamérica*. «Cuadernos Hispanoamericanos», núm. 154, octubre 1962, páginas 92 a 97.

presente no sólo la actuación del Organó de Consulta—con todos sus matices—de la OEA, sino también la del Comité Consultivo de Defensa, de la misma Organización (arts. 44 a 46 de la Carta de Bogotá), y la de los demás existentes, con análogos o parecidos fines, en el ámbito interamericano.

i) *Reunión de Organos o Ministros de otros ramos.*

En las disposiciones generales, el artículo 23 afirma que «cualquier Estado miembro podrá proponer, a través del Consejo Ejecutivo, la Reunión de los Organos o de Ministros de otros ramos, para tratar asuntos de interés centroamericano». Prácticamente se repite lo ya expresado en el artículo 10 de la antigua Carta de San Salvador. Así, pues, se mantiene un *numerus apertus* en los órganos de la Organización, con la sola restricción del visto bueno del Consejo Ejecutivo. Y ello no sólo para iniciativas que pudieran quedar resueltas en una reunión; también para aquéllas que necesiten más de una asamblea. Parece lógico que las reuniones de otros ramos se regirán por su propio reglamento (art. 26) y se celebrarán en la sede de la Organización (art. 27).

j) *Organos subsidiarios.*

Dentro de la economía general de la Organización de Estados Centroamericanos, y con categoría distinta de los órganos arriba enumerados, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores «podrá crear los órganos subsidiarios que para el estudio de los diferentes problemas considere conveniente» (art. 6, párrafo primero). Al no serles aplicables a estos órganos subsidiarios las reglas generales de los demás órganos, tanto su reglamento como la sede de actuación serán determinados por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, «de conformidad con una distribución geográfica equitativa y de acuerdo con las necesidades que hayan determinado su creación» (art. 6, párrafo segundo). Este tipo de órganos también estaba previsto por el artículo 15 de la antigua Carta de San Salvador.

El artículo 2 de las disposiciones transitorias, al hablar de la posible adhesión de Panamá a la ODECA, advierte—según se vió—que en tanto que ésta llega, «podrá ingresar a (sic) cualquiera de los organismos subsidiarios establecidos o que se establezcan en el futuro». Indudablemente, aun-

que está escrito *organismos* subsidiarios, debe referirse lógicamente a los *órganos* subsidiarios de que se habla en este apartado, pues a través de toda la Carta no se encuentra referencia a tipo alguno de organismos.

Rectificación.

Ninguna modificación aporta la nueva redacción respecto al sistema a seguir para ratificar la Carta. Los nuevos artículos 25, 28 y 29 repiten los antiguos 19, 20 y 21. La Carta «será ratificada por los Estados Centroamericanos en el menor tiempo posible, de conformidad con los respectivos procedimientos constitucionales. Se registrará en la Secretaría General de las Naciones Unidas en cumplimiento del artículo 102 de su Carta» (art. 25). Para que la Carta entre en vigor se necesitan dos requisitos: en primer lugar, no basta la sola ratificación; es necesario que quede depositado el respectivo instrumento de ratificación (art. 29), precisamente en la Oficina de la Organización (el antiguo art. 20 decía Cancillería salvadoreña), debiendo ésta notificar el depósito de cada uno de dichos instrumentos a las Cancillerías de los Estados miembros (art. 28, párrafo segundo); en segundo lugar, se requiere la unanimidad: los cinco Estados miembros han de depositar los respectivos instrumentos de ratificación (art. 29).

El paso gradual de la antigua a la nueva organización, queda recogido en los artículos 4 y 5 de las disposiciones transitorias. «Dentro de los treinta días subsiguientes a la fecha de depósito del último instrumento de ratificación de la presente Carta, los embajadores de los Estados miembros acreditados ante la O. D. E. C. A. se constituirán en Comisión *ad hoc* para recibir por inventario los bienes de la Organización, así como la rendición de cuentas de la Secretaría General» (art. 4). «Al entrar en vigor la presente Carta y constituido el Consejo Ejecutivo, éste elegirá su primer presidente por sorteo» (art. 54).

Con lo especificado en estos artículos, y los últimos cómputos que se le asignan, la Oficina Centroamericana, como tal y, por ende, su secretario general, entonarán su canto de cisne.

Financiación.

El problema de la financiación es el básico de todo organismo internacional. Muchas veces, la falta de éxito de sus actuaciones estriba en la penuria de sus medios o en el retraso con que llegan los acordados, careciendo, por

otra parte, tales organismos de elementos decisivos que obliguen al pago de las respectivas cuotas. Y este escollo no ha quedado resuelto en la nueva Carta de San Salvador. «La dotación financiera para el funcionamiento de la Organización será objeto de un protocolo especial entre los Estados miembros y a tal efecto se encomendarán al Consejo Económico Centroamericano realizar los estudios correspondientes» (art. 3, párrafo primero de las disposiciones transitorias).

Mas, con muy buen sentido, los redactores de la Carta pensaron que se tardaría bastante tiempo hasta que el órgano determinado pudiera efectuar tal labor, escogiendo transitoriamente como medida reguladora la distribución de cuotas vigentes para los países centroamericanos en las Naciones Unidas. «Mientras entre en vigor en forma definitiva el plan de financiamiento de la O. D. E. C. A. y se cuente con los fondos necesarios para el efecto, los Estados miembros continuarán prestando su contribución para cubrir el presupuesto de la Organización, con cuotas proporcionales a los coeficientes establecidos en la distribución de las cuotas de las Naciones Unidas» (art. 3, párrafo segundo de las disposiciones transitorias). «En caso de que dichos coeficientes sufran modificaciones, el Consejo Ejecutivo ejecutará las cuotas de los Estados miembros, de acuerdo con dichas modificaciones» (art. 3, párrafo tercero).

c) *Conclusión.*

¿Qué juicio crítico merecerá la nueva Carta de San Salvador? Dependerá de la postura del comentarista y de su interés aislacionista o unionista. Hay razones suficientes para asegurar que, en relación con la de 1951, existen más modificaciones de forma²⁷ que de fondo: la supresión de la discutida Secretaría General y la creación del Consejo Ejecutivo, la aparición de nuevos órganos junto a los ya existentes en la antigua O. D. E. C. A., el empleo de nueva terminología... No faltarán voces que afirmen que las modificaciones introducidas hacían innecesaria la sustitución completa de la Carta que hubiera bastado con ampliar o desarrollar algún punto. Tampoco errarán de plano quienes se lamenten de haber perdido una buena ocasión

²⁷ Deteniéndose en el aspecto formal de la Carta, no se comprende por qué se mezclan algunos aspectos que en la de 1951 estaban debidamente deslindados. Se interrumpe, por ejemplo, con los artículos 26 y 27, los extremos dedicados a la ratificación de la Carta, recogidos en los artículos 25, 28 y 29.

para uniformar, simplificar y canalizar las tendencias integradoras centro-americanas, en sus más variados campos. Sin embargo, no es menos cierto que las modificaciones formales realizadas pueden traer consigo serias reformas estructurales en el funcionamiento de la Organización; mas, para ello, será preciso esperar el paso del tiempo, que se convertirá en el máximo juez del documento suscrito en el palacio que en tiempos coloniales fuera mansión del oidor español don Luis de Lozada Quiñones²⁸. Sería conveniente que a la mayor brevedad todos los países centroamericanos ratificaran la Carta y entraran en acción los órganos previstos. Algunas de las dificultades apuntadas líneas arriba podrían salvarse en los reglamentos internos, reglamentos que deberían redactarse con poca precipitación para no comprometer con su articulado el futuro político de la vida centroamericana.

Indudablemente, el proyecto de Ydígoras Fuentes ponía el acento con mayor énfasis en el aspecto económico para lograr, en el menor tiempo posible, un mercado común, paso importante para la constitución de una República Federal de Centroamérica. No todos los países estuvieron de acuerdo en cambiar tan de raíz la estructura de la O. E. C. A., y al final se creyó que era suficiente con sustituir la primitiva Carta de San Salvador por otra de nueva redacción y ensamblaje. Es curioso, sin embargo, que en la nueva tampoco se haya previsto el caso de modificación de la Carta. Y se ha preferido, de nuevo, quedar abocados para el futuro a otra posible *sustitución* que no prever el caso más simple de la *modificación*.

Por lo demás, del futuro de la nueva Carta y de su éxito poco puede vaticinarse hasta que el Consejo Económico Centroamericano realice el estudio financiero de las contribuciones para el sostenimiento de la Organización. Sin duda alguna, el aparato orgánico de la nueva Carta, mucho más completo que el de la anterior, es también mucho más costoso. Que los órganos y reuniones previstas pasen de lo pintado a lo vivo, supondrá un esfuerzo económico considerable para los países centroamericanos, que ya tienen que soportar el peso de sus aportaciones a la organización continental y a la mundial.

FÉLIX FERNANDEZ-SHAW.

Panamá, marzo 1963.

²⁸ Cfr. ERNESTO J. CASTILLERO: *El Palacio de las Garzas. Historia del Palacio Presidencial de Panamá*. Editado por la Secretaría de Información de la Presidencia. Panamá, 1961.