

**Derecho Constitucional y Gobernanza
en la Región Centroamericana**

Jorge Antonio Giammattei Avilés

Foz de Iguazú, 18 de Agosto de 2010

INDICE

Introducción.....
.....3

**I. El derecho constitucional y los principios que lo informan
como fundamento “a priori” de
gobernanza**.....4-7

II. Gobernanza.....8-12

**III. El Salvador, su Constitución, la Comunidad Centroamericana
o Centroamérica y la
Gobernanza**.....13-17

**IV. La Gobernanza y la necesidad de objetivos en el quehacer
gubernamental**.....18-19

Conclusiones.....20

“DERECHO CONSTITUCIONAL Y GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA Y EN EL CARIBE HOY”

INTRODUCCIÓN

Mis primeras palabras para saludar con todo respeto a las autoridades presentes que presiden este “Encuentro de Juristas de América Latina y el Caribe” que deberá debatir y sacar conclusiones sobre “El Derecho Constitucional y Gobernanza en América Latina y el Caribe hoy”.

Debo, además, saludar y agradecer a la Fundación Alexandre de Gusmão en la persona de su Presidente, Embaixador Jerónimo Moscardo; y, al Instituto de Pesquisa de Relaciones Internacionales, en su Director, Embaixador Carlos Henrique Cardim, su cordial invitación a este encuentro que tratará el sugestivo y sugerente tema sobre el Derecho Constitucional y la Gobernanza.

Sería un objetivo inalcanzable pretender por este servidor resumir en esta ocasión todo lo relacionado con el Derecho Constitucional y la Gobernanza en Regiones Geográficas tan amplias y de diferencias marcadas en su Derecho Constitucional y su Gobernanza, por lo que me limitaré a realizar un examen de lo que pueden significar estos conceptos en algunos Estados de la Región Centroamericana que forman parte de la Comunidad Centroamericana, integrados en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Estos son: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Sobre el Derecho Constitucional, haré referencia esencialmente a sus Principios, al texto constitucional, así como las dificultades que ofrece la Constitución para su adaptación a las nuevas exigencias que plantea la gobernanza, como nuevos requisitos de participación de los gobernados que la demandan en forma activa, así como las exigencias de calidad y eficiencia del hacer gubernamental, su monitoreo y seguimiento, y una

rendición de cuentas clara, concisa, concreta y de transparencia de su actividad.

I. **“EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS QUE LO INFORMAN COMO FUNDAMENTO “A PRIORI” DE GOBERNANZA”**

Como examinaremos posteriormente no puede existir “gobernanza” sin que previamente exista democracia sustentada en un ordenamiento jurídico constitucional.

En el ordenamiento jurídico constitucional más que su texto formal debe atenderse a su “telos” o fin último y los principios o valores que lo sustentan.

Así, en el informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Constitución de 1983 de El Salvador, en el tema relativo al concepto filosófico relacionado con los fines del Estado, se concluye:

“En una Constitución que contiene una gran cantidad de principios programáticos y de enunciados dogmáticos, es necesario que se establezcan de manera clara, los fines de la organización político-jurídica de la que la propia Constitución es base fundamental, ya que el intérprete de la misma, necesita de una concepción teleológica para descubrir el verdadero alcance de sus disposiciones, sin olvidar que la Constitución es un conjunto armónico que no puede interpretarse aisladamente. Para los miembros de la Comisión el fin último del Estado, es el hombre mismo, la persona humana. El Estado no se agota en sí mismo, no es una entelequia intrascendente, sino creación de la actividad humana que trasciende para beneficio de las propias personas. Por eso se dice en el Artículo 1 que: “la persona humana es el principio y el fin de la actividad del Estado...”

“Pero si la persona humana como miembro de la Sociedad, es el fin último del Estado, esta organización jurídica debe de tener respecto de esta persona, finalidades de valor que aseguren en definitiva la felicidad del género humano. Por eso la escogencia de los tres grandes valores: justicia, seguridad jurídica y bien común, que en un mismo orden jerárquico se consideran complementarios y no antagónicos, como más de algún iusfilósofo ha sostenido. No puede haber justicia sin seguridad jurídica y el bien común no puede garantizarse sin el concurso de aquellos otros dos valores. La libertad individual de disponer conforme a la ley, es una norma de justicia, pero sin la seguridad de que esa ley se aplicará, la justicia se desnaturaliza. Lo que disponga la ley, el contenido de ese “conforme”, es el concepto del bien común que a la libertad de uno, enfrenta la libertad de otros, de manera que las relaciones de sociedad puedan conducirse dentro de parámetros de igualdad que permitan un desarrollo armónico de fraternidad y solidaridad de los componentes el grupo social”.¹

Establecido el marco genérico de referencia nos corresponde tratar de desentrañar su significado, empezando por lo que al respecto dispone el diccionario, que para los efectos de esta disertación, nos dice, que Principio es: “causa, origen, norma o base moral que rige el pensamiento o la conducta”.²

Por su parte, algunos autores, dicen que los principios son “donde toma su origen el Derecho, todo Derecho, y por tanto, también el ordenamiento positivo de que se trate”; y que “Tomar su origen, significa, engendrar, nacer, adquirir carta de naturaleza en el mundo de las cosas reales. Así el Derecho vive primeramente en la conciencia del hombre como pensamiento o idea de justicia y consecuentemente como sentimiento de la injusticia, contra la que reacciona.”³

¹ “Constitución República de El Salvador, 1983”. Publicación del Ministerio de Justicia, Pág. 183.

² *Larousse Diccionario de la Lengua Española*. Edic. Larousse, México D.F., 1994. Pág. 535.

³ Yanira Elizabeth Moreno Valencia y otras. “*El Derecho Constitucional Salvadoreño y sus Fuentes*”. Tesis Profesional. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad Salvadoreña, San Salvador, 1991. Pág. 141

También en el “Manual de Derecho Constitucional”, elaborado por Francisco Bertrand Galindo, José Albino Tinetti, Silvia Lizette Kuri de Mendoza y María Elena Orellana, citando al autor español Antonio Enrique Pérez Luño, establecen una diferencia entre principios y valores, afirmando que nuestra Ley Fundamental no es rigurosa en el uso de ambos vocablos y los usa indistintamente y que sin embargo el análisis de su respectiva significación resulta imprescindible para clasificar y precisar su peculiar función constitucional.

A efecto de esta clasificación y precisión, señalan, que los valores son modos de preferencias conscientes y generalizables; y, de nuestra parte, agregamos, que son criterios ideales básicos para calificar las acciones, regular los espacios de libertad en la convivencia evitando la arbitrariedad cuando haya alguna situación imprevista y estableciendo sus fines. De ahí se deduce que los valores constitucionales supongan postulados de preferencias expresados en el proceso constituyente como prioritarios y fundamentadores, que limitan y controlan la convivencia colectiva. Los autores citados, haciendo referencia a Pérez Luño, sostienen que se trata de las opciones ético sociales básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural y que el criterio más adecuado para distinguir entre valores y principios es el que se basa en el diferente grado de concreción que existe entre ambos, de tal forma que: “Los valores no contienen especificaciones respecto a los supuestos en que deben ser aplicados, ni sobre las consecuencias jurídicas que deben de seguirse de su aplicación; constituyen ideas directivas generales que...fundamentan, orientan, y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento jurídico”. Los valores forman por tanto, el contexto histórico-espiritual de la interpretación de la Constitución. “Los principios, por su parte, entrañan un mayor grado de concreción y especificación que los valores respecto a las situaciones que pueden ser aplicados y a las consecuencias jurídicas de su aplicación, pero sin ser todavía normas analíticas...Los valores funcionan en suma como metanormas respecto a los principios y como normas de tercer grado respecto a las reglas o disposiciones específicas...De igual modo

que los valores tienden a concretarse en principios que explicitan su contenido, los principios, a su vez, se incorporan en disposiciones específicas o casuísticas en la que los supuestos de aplicación y las consecuencias jurídicas se hallan tipificadas en términos de mayor precisión. Tal proceso se realiza en primer lugar, en las propias disposiciones constitucionales y, a partir de ahí, en las restantes normas de inferior rango que integran el ordenamiento jurídico”. Terminan la cita diciendo “que un valor o principio constitucional no precisan hallarse expresamente desarrollados en normas específicas para que puedan ser invocados o aplicados ya que...son susceptibles de aplicación inmediata en cuanto constituyen normas constitucionales”.⁴

Comentando lo anterior el Doctor José Albino Tinetti, dice que “...Las Constituciones contemporáneas y principalmente las que han inspirado al constitucionalismo latinoamericano más reciente, son más “principalistas” que cualquier otro sector del ordenamiento. Ahora bien, sobre todo cuando el texto constitucional los recoge, además de conservar los caracteres apuntados, los principios constitucionales reciben otro carácter más fuerte: se transforman también en **fuentes** normativa inmediata y en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la jerarquía normativa de la misma y vienen a ser parámetros de los estratos inferiores del ordenamiento jurídico.

Este otro carácter les es reconocido expresamente por el 1er inciso del Art. 246 de la Constitución.⁵

Establecido así el significado y campo de aplicación de los principios constitucionales, se hace necesario volver sobre lo manifestado al respecto por nuestros constituyentes en relación al origen y fin de la actividad del Estado y su organización para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y del bien común.

⁴ Francisco Bertrand Galindo, José Alberto Tinetti y otras. *“Manual de Derecho Constitucional”*. Tomo I. Centro de Investigación y Capacitación. Proyecto de Reforma Judicial. San Salvador, 1992. Págs. 70, 71,72.

⁵ José Albino Tinetti. Notas al artículo *“Las Fuentes del Ordenamiento Jurídico en Chile”*. Revista de Ciencias Jurídicas, No. 1, Pág. 352

Estos fines de la actividad del Estado, coinciden plenamente con los fines del Derecho, tal como fue planteado durante los debates habidos en el Tercer Congreso del Instituto Internacional de Filosofía del Derecho y de Sociología Jurídica, celebrado en la ciudad de Roma, bajo la presidencia de Giorgio del Vecchio, durante 1937-1939; que si bien en esa ocasión asistieron congresistas que plantearon antinomias entre ellos, nuestros constituyentes, como lo expresan en su Informe Único o Exposición de Motivos, denominándolos “finalidades de valor” o “tres grandes valores”, los consideran complementarios y no antagónicos ya que ...”No puede haber justicia sin seguridad jurídica y el bien común no puede garantizarse sin el concurso de aquellos otros dos valores”.

Esta afirmación de nuestros constituyentes nos facilita, en alguna forma, llegar a los principios constitucionales, ya que nos indica claramente los postulados mayores sobre los que debe descansar la actividad legislativa y servirle de referencia y límite.

Ahora bien, si los valores señalados, justicia, seguridad jurídica y bien común, son la base, ¿cuáles serán los principios constitucionales que se encuentran en la Constitución?

Para responder esta interrogante y reforzando lo que se ha dicho anteriormente sobre los “principios constitucionales”, nos referiremos a lo que al respecto señala Rubén Hernández Valle en “Los Principios Constitucionales. Concepto, Naturaleza Jurídica y Tipología”, (citando a: Arce (sic) y Joaquín Flores Valdés, “Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional”, Madrid 1990, Pág. 79), indicando que suelen definirse como “las ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanadas de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadoras, interpretativas y supletorias respecto de su total ordenamiento jurídico”, agregando que... “Debido a que no se articulan en disposiciones positivas, los principios constitucionales se manifiestan jurídicamente como normas no escritas que forman parte del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, tales principios no tratan de establecer unos elementos complementarios de

interpretación, ni simples criterios programáticos, sino de introducir por vía perceptiva, los más generales principios que los ciudadanos y todos los poderes públicos están obligados a obedecer...En otras palabras, están dotados de la misma normatividad que las disposiciones formales contenidas en la Carta Política. Por otra parte y dado que de ellos se pueden derivar tanto potestades a favor del Estado como derechos subjetivos en beneficio de los administrados, su eventual violación puede ser impugnada a través de los diferentes procesos constitucionales (habeas corpus, amparo, inconstitucionalidad).⁶

Establecido así el alcance y límite de los principios y valores constitucionales pasaremos a examinar su relación con el novedoso concepto de gobernanza.

II. “GOBERNANZA”

Sobre “gobernanza”, se encuentran diferentes concepciones, a sabiendas para este servidor que es una nueva forma de concebir la sociedad en un Estado de Derecho con diversos grados de plenitud democrática y participación ciudadana en el quehacer gubernativo.

Sabemos todos que es una palabra nueva, nacida a fines de la década de los ochenta, que se impuso decididamente por los cambios políticos acaecidos en Europa y que ofrecía a las nuevas sociedades horizontes de libertad política y económica que podían y debían encauzarse en formas que se intuían como las mejores y que sin señalarle límite empezaron a definirse como “good governance” en la década de 1990.

En el “Ensayo sobre la “Gobernanza” a partir de los textos de Natera, Mayntz y Ruano”, los autores citando a Antonio Natera, dicen de manera práctica y resumida que la gobernanza “se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han diferenciado los límites entre los sectores públicos y privados...implica “un cambio de sentido del gobierno,

⁶ Rubén Hernández Valle. *“Los Principios Constitucionales”*. Corte Suprema de Justicia. Escuela Judicial. San José, Costa Rica. 1992. Pág. 7.

un nuevo método conforme al cual se gobierna a la sociedad” y, añaden por su cuenta que “la gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.

Según los autores que refieren a Natera “La esencia de la gobernanza radica en que los mecanismos de gobierno no se basen en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.”

Según los mismos actores, encabezados por Josep Castelles, las razones que justifican la aparición de la “gobernanza” como sistema de gobierno son:

1. El estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar.
2. La crisis fiscal del Estado, producida en las décadas de los ochenta y los noventa en los países occidentales.
3. El giro ideológico hacia el mercado y el “desencanto” acerca de las capacidades del Estado para la mayoría de las perspectivas ideológicas.
4. La globalización política, debido a las consecuencias que ha tenido en la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y a la transferencia de competencia a instituciones internacionales.
5. La necesidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación.

6. El incremento de la complejidad y fragmentación de las estructuras políticas y administrativas.

Por mi parte, agrego los siguientes:

7. Los procesos de integración comunitaria fundados en la cercanía de la toma de decisiones de las Autoridades con los destinatarios.
8. El mundo cibernético con su caudal de información accesible para todos y su facilidad de comunicación universal.
9. La globalización económica y el poder y concentración de los grandes conglomerados económicos y su influencia político-económica en los Estados.

Concluyo lo relacionado con la “gobernanza”, afirmando que lo que se proyecta es una transformación del Estado para adecuarlo a los retos que se plantean en este nuevo siglo, en el que tendrán que contrastarse los principios y valores contenidos formalmente en sus textos constitucionales, destacando la participación activa de los habitantes de sus Estados, en la definición de problemas, toma de decisiones y su ejecución e implementación en distintos niveles de coordinación.

Que haciendo propio lo afirmado por Pierre Calame en su libro “Reinventar la Democracia” para repensar la Gobernanza 2006, citado por Claire Launay, Thomas Mouriés, “Gobernanza, no es sólo “buen gobierno”, sino también un estilo de vida de plena democracia representativa y participativa, con principios y prácticas efectivas, transparencia, información y el deber de los gobernantes de rendir cuentas para que los ciudadanos estén informados y puedan tomar decisiones en lo que les concierne directamente en su vida cotidiana.

Reafirmando que:

“la gobernanza es, por naturaleza y por vocación un sistema de evolución lenta”...

“Se entiende mucho mejor la realidad de la gobernanza por su práctica cotidiana que a través de los tratados de ciencia política,

“...su reconocimiento se basa especialmente en un enfoque clínico: no son las experiencias de laboratorio las que nos permiten avanzar, sino más bien la confrontación de “casos”.”

“La gobernanza es un arte de ejecución y solo se comprende a partir de la vida cotidiana”.

“...La ética y la gobernanza están asociadas como dos cara de una misma moneda. En primer lugar porque en ambos casos se trata de reafirmar que los fines deben prevalecer sobre los medios. Luego porque no hay gobernanza pacífica y menos aún democrática sin fundamento ético”.

“La gobernanza se ejerce como un arte”.

“La búsqueda de una solución pertinente que satisfaga principios rectores comunes es típica de un ejercicio de un arte”.

“Dentro del marco de la gobernanza es la confrontación de la experiencia de unos y otros y de todos los casos específicos lo que permite sacar a la luz los principios rectores comunes”.

“En un procedimiento de subsidiariedad activa se insiste sobre el proceso de elaboración de soluciones y no sobre la reproducción automática de modelos”.

“La otra característica del arte reside en el interés de soluciones satisfactorias más que por la idea de solución óptima”...la búsqueda de una solución negociada es un proceso laborioso. El objetivo ya no es entonces encontrar la solución óptima, sino una solución conveniente y pertinente”.

“La gobernanza invita a refundar la sociedad”.

“Una dimensión esencial del ciclo de la gobernanza es, (...) crear las condiciones para la apropiación de las problemáticas por parte de los ciudadanos.

“...A una persona o a una comunidad le importa menos saber que una decisión ha seguido las vías legales que constatar que su punto de vista ha sido escuchado, comprendido y considerado. Es por ello que los mecanismos democráticos tradicionales, compatibles con la tiranía de la mayoría no bastan para legitimar la gobernanza”.

Con las anteriores y rotundas afirmaciones, pasa el autor a referir lo que es una “comunidad”, con lo cual tenemos el primer acercamiento al objeto de esta disertación en el marco de este Encuentro, en tanto aproxima al tema del mismo, ya que El Salvador forma parte de la Comunidad Centroamericana o Centroamérica y dentro de esa realidad se examinará el Derecho Constitucional y la Gobernanza.

Así, afirma el autor que “...la comunidad es una construcción social y política que emana de la historia, una construcción que siempre puede ser frágil si no nos ocupamos asiduamente de consolidar sus fundamentos”.

“Una comunidad que se instituye. No se puede reinventar todos los días, pero tampoco puede alimentarse solamente de una historia común y de mitos o cuentos fundadores del pasado. La necesidad de actos sustitutivos que fundan o refundan la comunidad es aún más imperiosa cuando se trata de conjuntos que se están formando, como los grandes bloques regionales o la comunidad mundial”.

“Una de las dimensiones de la gobernanza, más allá de las plazas electorales, es crear procesos mediante los cuales, de tanto en tanto, la comunidad se refunda así misma”.

Para una mejor comprensión de lo que expongo en las conclusiones, en lo que se refiere a la Comunidad Centroamericana, expresada como tal en el artículo 1° del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), es una Comunidad Económico-

Política, integrada por los países antes mencionados, que aspiran a su integración y unidad como Centroamérica. Como tal, Comunidad de duración ilimitada y dotada de instituciones supranacionales con facultades normativas y vida propia.

El Sistema que se crea para lograr sus objetivos es el Sistema de la Integración Centroamericana, dotado de personalidad jurídica, sustentado en un ordenamiento jurídico institucional y fundamentado en la igualdad y respeto mutuo de los Estados Miembros.

El concepto más aceptado en la Región Centroamericana sobre Comunidad es aquel que establece que...La comunidad debe su nacimiento o gestación a la existencia de una identidad cultural común, a recursos comunes y a existentes problemas políticos de convivencia que se desean resolver sobre la base de una solidaridad de hecho y de una participación común de los mismos valores y expectativas.

Además, que esta Comunidad tiene su “acervo” o “patrimonio comunitario” que es aquello que se ha logrado entre sus Estados Miembros frecuentemente con mucho esfuerzo; que se consensó en su origen; que terminó reconociéndose sin discusión; que ha sido puesto ya en vigencia; que es innegociable y que siempre debe incrementarse y nunca disminuirse. Este, “Patrimonio o Acervo Comunitario” es, en otras palabras, el conjunto de realizaciones jurídicas y políticas que se han ido acumulando en el proceso y que no pueden diluirse o disminuirse mediante actos unilaterales, ni mediante actos de la colectividad de los Estados Miembros.

III. EL SALVADOR, SU CONSTITUCIÓN, LA COMUNIDAD CENTROAMERICANA O CENTROAMÉRICA Y LA GOBERNANZA

El artículo 89 de la Constitución de El Salvador dispone: “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o

convenios con las repúblicas interesadas, las cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales”.

Con ese fundamento se ve en forma clara un mandato sin condiciones para el proceso de integración con otros Estados del Istmo al aceptar crear entes supranacionales, al que desde luego se le han atribuido facultades soberanas desprendidas voluntariamente de los Estados.

Integrar, según lo establece la Real Academia de la Lengua Española es: “Formar las partes de un todo o completar un todo con las partes que faltan”. En otras palabras, integrar es unir entidades disgregadas, aglutinar partes separadas dentro de una estructura más grande, conformar una unidad con elementos parciales que estaban dispersos.

La integración como proceso de amalgamación libre y voluntaria de naciones o Estados, es relativamente reciente. Sus orígenes pueden establecerse en el período entre las dos guerras mundiales como un intento de evitar una nueva. Como consecuencia de la finalización de la segunda guerra mundial, es cuando empieza a adquirir las características de una concepción definida, con el propósito inicial de evitar que las causas de las anteriores guerras dieran base a iniciar una tercera.

Así se comprende y conviene que entre diversos Estados, se hará mediante realizaciones concretas creando fundamentalmente una solidaridad de hecho en donde hay recursos o problemas comunes, para que, cuando se sientan identificados, reaccionen como una Comunidad y pongan el aprovechamiento de los recursos o la resolución de los problemas bajo una misma autoridad común.

Así nacen en Europa la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la comunidad Económica Europea (C.E.E.) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa) o Euratom, entrando en vigor la primera el 23 de septiembre de 1952; y la segunda y tercera el 1° de enero de 1958.

Para los salvadoreños y centroamericanos, desde octubre de 1951 con la Carta de San Salvador que crea la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), hasta el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se conserva vigente para todos los países centroamericanos y Panamá y actualmente también para Belize y República Dominicana, la siguiente redacción de su: “Artículo 1º: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, son una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los Estados Miembros originales de ODECA y por Panamá que se incluye como Estado Miembro”.

Véase en esto una declaración solemne y un reconocimiento ineludibles de la existencia de una Comunidad económica-política que busca su integración.

Un proceso de integración tiene su propia naturaleza basada en su origen, en las facultades soberanas que los Estados Miembros han decidido ejercer en común, por medio de una autoridad común supranacional a quién le transfieren parte de sus facultades soberanas, con el propósito de realizar el bien común individual o social de la Comunidad que integran.

Es este el caso Centroamérica que como Comunidad Económico-Política, que como se dijo antes se reconoce existir desde la Carta de San Salvador de 1951 hasta en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991. Ya se ha mencionado que la integración tiene su propia vida a partir de las facultades soberanas que los Estados Miembros del proceso deciden ejercer conjuntamente por medio de uno o varios entes supranacionales, de vida propia e independiente de sus Estados, en propósitos de bien común de la Comunidad que integran.

El camino de la integración comienza por el orden económico, bien parcialmente o por aspectos sectoriales, bien por la generalidad de la economía.

La particular naturaleza de la integración también está formada, entre otros elementos, por los antecedentes y semejanzas, origen, principios, objetivos, procedimientos, su propio patrimonio o acervo comunitario y el Derecho Comunitario.

Por las limitaciones propias de este Encuentro, sin más, pasaré a referirme a los Principios del Derecho Comunitario que tienen la misma naturaleza para las Comunidades que los Principios Constitucionales que se tienen en las Constituciones de los Estados Miembros. Estos son:

Principio de Aplicabilidad Inmediata: Las normas de Derecho Comunitario adquieren automáticamente carácter de derecho positivo en el ordenamiento interno de los Estados.

Principio de Aplicabilidad Directa: Las normas comunitarias son susceptibles de crear, por ellas mismas, derechos y obligaciones para los particulares, afectando su patrimonio jurídico.

Principio de Primacía: Las normas comunitarias ocupan un sitio de prioridad sobre cualquier norma nacional, incluso las constitucionales.

Principio de Responsabilidad del Estado: Los Estados Miembros se encuentran en la obligación de reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de la infracción de las normas comunitarias. Se apoya en las obligaciones de los Estados de asegurar la plena eficacia de las normas comunitarias y de proteger los derechos que éstas le atribuyen a los particulares, de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y de posibilitar a los particulares el hacer efectivo los derechos que se les reconocen de modo que puedan obtener la reparación adecuada cuanto tales derechos sean lesionados por una violación el Derecho Comunitario imputable al Estado.

Principio de Seguridad Jurídica: Que “exige” que la legislación comunitaria sea precisa y su aplicación previsible para los justiciables y que todo acto de las Instituciones que produzca efectos jurídicos sea claro y preciso y

sea notificado al interesado de forma que éste pueda conocer con certeza el momento a partir del cual el citado acto existe y comienza a surtir efectos jurídicos.

De estos principios nos referiremos únicamente al Principio de Primacía que determina, como ya se dijo: “que las normas comunitarias ocupan un sitio de prioridad sobre cualquier norma nacional, incluso las constitucionales”.

Si no se acepta este principio, que a algunos les parece atentatorio de la soberanía nacional de los Estados Miembros, no podrá existir un proceso de integración comunitaria de Estados, ya que por múltiples razones podrían esgrimir como atentatorio a su Constitución cualquier disposición que considerara afectara los intereses nacionales.

Tan es así que en diferentes juicios entablados ante la Corte Centroamericana de Justicia, ésta se ha visto en la necesidad de reiterar este principio jurídico sin el cual no puede existir una Comunidad de Estados en proceso de Integración Comunitaria.

Hechas estas afirmaciones se ve que la “gobernanza” como nueva forma de gobierno en este siglo, indispensable y necesaria para los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, no sólo por el propio convencimiento que nos pueda merecer, si no por que así lo indican Estudios de Organismos, Instituciones y Universidades, todas de mayor prestigio, sería más fácil de implementar por medio de Tratado o Convención dentro del Sistema de la Integración Centroamericana que pretender asumirlo mediante la reforma de sus respectivas constituciones.

Las Constituciones de los Estados que integran la Comunidad Centroamericana son, con alguna excepción, de las denominadas rígidas o semirígidas. Para el caso, en la Constitución de El Salvador en su artículo 248 se establece la reforma de la misma en lo pertinente, así:

“La Reforma de la Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos”.

“Para que la reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa, con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará publicar en el Diario Oficial”.

“La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez”.

Como puede verse, dada por una parte la carencia de elementos de gobernanza que se encuentra en los Estados Miembros de la Comunidad Centroamericana, señalados en muchos estudios de Naciones Unidas, la OEA, del BID, del Banco Mundial, del Fondo Monetario y de Universidades a los que se puede acceder fácilmente; y a la rigidez de nuestras Constituciones, sería de forma más adecuada para los Estados Miembros de la Comunidad Centroamericana que mediante un Convenio o Tratado Comunitario, con primacía sobre cualquier normativa estatal, incluso la Constitución, se establecieran las medidas de gobernanza más adecuadas para la Región y la forma y plazo de implementarlas.

Como un ejemplo de excepción notable y un avance en este proceso, Costa Rica modificó el Artículo 11 de su Constitución, con vigencia desde el 30 de junio del año 2000, con el siguiente texto, referido a conceptos de gobernanza así:

“La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

Es de referir también que en el artículo 4 del Protocolo de Tegucigalpa, como principio fundamental de los propósitos citados en el artículo 3 del

mismo, se ordena proceder de acuerdo a los principios que ahí se establecen, entre ellos los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), todo esto en la letra i del referido artículo 4, por lo que algunos de los elementos constitutivos de la gobernanza que se encontraran en la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, son totalmente aplicables y vigentes a los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Con mayor razón los elementos que se encuentren en el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” y la “Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción” del 15 de noviembre de 2006, que como Declaración de la Cumbre o Reunión de Presidentes, Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es acto solemne en el que se formula la voluntad política sobre aspectos estratégicos que regirán la integración centroamericana, fijando sus orientaciones y lineamientos básicos, pueden ser parte de este Tratado o Convención que eventualmente puedan negociar, suscribir y poner en vigencia los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana.

IV. LA GOBERNANZA Y LA NECESIDAD DE OBJETIVOS EN EL QUEHACER GUBERNAMENTAL

La falta de objetivos definidos y de orientación o sentido en el quehacer gubernamental, hace que se considere por los gobernados que no se está progresando, por lo que hay que establecer formas claras de participación y control por la ciudadanía de aquellos objetivos que se hayan propuesto de común acuerdo por gobernantes y gobernados, que los conduzcan a un nuevo estilo de vida que se refleje como factor determinante de la salud de la sociedad.

Estas ideas deben encontrarse en los principios que informan el texto constitucional como “ideas arquetípicas” que se reflejen en el quehacer

gubernamental como verdad, es decir, como conformidad entre ellas y el gobernar de acuerdo a ellas.

Lo anterior nos conduce al hecho de que nuestras autoridades deben actuar fundamentalmente en función de los principios y valores contenidos en el texto constitucional y si no se encuentran o han dejado de ser aplicables, el actuar de las mismas será incorrecto.

Es necesario crear el hábito de la gobernanza, gestando un nuevo ideal y motivación en la forma de gobernar que nos conduzca a actuar en función de nuestras creencias contenidas en los principios y valores que se encuentran en nuestros textos constitucionales.

El objetivo debe ser erradicar los hábitos negativos en el actuar gubernamental, en virtud del ideal que se encuentra en los valores y principios constitucionales.

Ahora bien, esta resolución debe aplicarse a determinados actos específicos y que den como resultado acciones positivas y concretas que reflejen el bien hacer.

Tener buenas ideas y valores y no actuar en consecuencia en función de ellas daña el “carácter social”.

Para la tranquilidad social uno debe colocarse en el ambiente adecuado y desarrollar el buen hábito de la gobernanza.

Es necesario cultivar estos buenos hábitos estableciendo cierta vigilancia, (transparencia, controles, monitoreo, rendición de cuentas...) para lograr una “regeneración” del carácter de la sociedad.

Concluimos este apartado afirmando que la gobernanza debería incluir un aumento en la cantidad y calidad de entrenamiento de la voluntad social y la formación de buenos hábitos o cultivo de esta nueva virtud en el hacer gubernamental, ya que la única manera de cambiar a alguien es cambiando sus resoluciones fundamentales, en virtud de ideas arquetípicas que le sirvan de marco y referencia.

Es de tener presente que ante los nuevos fenómenos, ya entre algunos de nuestros países, de la “Gobernanza Electrónica” y la “Democracia Electrónica”, se vuelve un “sine qua non” el constituir una educación social continuada de la voluntad con los elementos de la gobernanza como norma de conducta ciudadana.

Ante la dificultad de hacerlo modificando el texto de sus Constituciones, que incluya las razones de su modificación o la Convocatoria de una Constituyente, con el trauma y los peligros que conlleva, es que hemos propuesto, para el caso de la Comunidad Centroamericana y debido al “principio de primacía” del Derecho de Integración o Comunitario sobre las Constituciones de nuestros Estados, que se haga mediante un Convenio o Tratado sobre la gobernanza y que permita a nuestros Estados, sus gobiernos y sociedades empezar el nuevo siglo acorde con la mejor forma de convivencia en donde imperen los principios y valores de la gobernanza.

CONCLUSIONES

- 1) La “gobernanza”, como nueva forma y estilo de gobernar irrumpe en el mundo globalizado haciendo que los Estados, en general, y en una visión de perfección democrática, determinen adoptarla, al igual que los Estados que ya lo han hecho, a partir de las nuevas realidades políticas, económicas y tecnológicas.
- 2) El entramado constitucional de la Región Centroamericana y el Caribe, por su rigidez, con alguna excepción, impide, por las razones que se han esgrimido, que este nuevo estilo y forma de gobierno se comprenda o incluya con la urgencia que lo demanda en su texto y principios constitucionales mediante la reforma de sus Constituciones.
- 3) En el proceso de integración comunitaria en que se encuentran inmersos los Estados de la Región, la manera más favorable de

hacerlo en forma expresa, superando los escollos que implican las reformas constitucionales, es mediante la negociación y suscripción de un Tratado o Convenio de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana sobre “gobernanza”, en la que se establezcan las modalidades de la misma y los plazos de su implementación, que incluya los valores y principios propios de su naturaleza, así como el ejercicio educativo de su realización.