

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS Y EL MODELO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Por CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS

INTRODUCCIÓN: PANORÁMICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Consideraciones metodológicas sobre el estudio de los procesos de integración

La naturaleza monográfica del presente número de *Cuadernos de Estrategia* y el espacio disponible han aconsejado optar por el análisis de un proceso de integración americano bien concreto, conformándonos con una previa y breve presentación del estado en que se encuentran el resto de procesos, sobre todo para situar en su contexto histórico dicho análisis y justificar tal elección. Ahora bien, buenas razones metódicas abundan en esa misma dirección.

En efecto, el problema metodológico clave que plantea el estudio de un conjunto de procesos de integración regional no es otro que las dificultades que acarrea la ponderación de realidades a veces muy distintas, lo que suele suscitar dudas acerca de la idoneidad de los instrumentos conceptuales usados, obliga a tomar ciertas precauciones metódicas y obstaculiza en consecuencia la elaboración de conclusiones plausibles. Hay muchas formas de enfrentarse a este escollo. En este caso hemos optado, tras una introducción panorámica general, por reducir el ámbito de estudio a un modelo o patrón, a un solo proceso de integración regional utilizado como ejemplo de lo que ocurre con todos los demás. Pero

para fijar ese modelo es preciso encontrar un previo común denominador entre todos esos procesos, que justifique el manejo de un patrón que sirva de pauta sobre cómo son y funcionan sustancialmente el resto de procesos de integración en el continente americano.

Es cierto que un proceso de integración regional, ya se trate del europeo o de cualquiera de los que aquí nos van a ocupar, constituye una realidad política muy compleja que no puede explicarse totalmente mediante el recurso a ningún paradigma (1), sino a través de un análisis empírico del mismo muy pendiente de los aspectos metodológicos y que tome en cuenta todos los elementos relevantes en presencia desde una óptica multidisciplinar (2). Ahora bien, sin necesidad de caer en la tentación de elaborar una teoría general formada por una serie o conjunto trabado de paradigmas (3), parece evidente que cualquier proceso de integración regional gira sustancialmente en torno a cierto número de paradigmas que pueden cambiar a lo largo de su evolución. Es decir, en torno a algunos principios teóricos capaces de ofrecer estrategias de investigación útiles para describir y explicar de forma fidedigna la realidad de ese proceso. Se trata de saber si esos pocos paradigmas, si cabe incluso uno solo, podría ayudarnos a describir y explicar sustancialmente el conjunto de los procesos de integración en América Latina; eso allanaría el camino para el uso razonable de uno de esos procesos como modelo o patrón de los demás.

En este sentido y desde una óptica formal, destacamos la presencia y el papel que desempeña el paradigma del pluralismo jurídico, o del pluralismo de sistemas jurídicos, para describir y explicar en sustancia el conjunto de los procesos de integración hoy activos en el mundo, sean americanos o no. Este paradigma describe y explica los procesos de integración en virtud de delicadas relaciones de equilibrio, llenas de tensiones y compromisos, entre tres sistemas jurídicos bien distintos, a saber: el sistema internacional, los sistemas internos de los Estados miembros y por

(1) GINER, S., LAMO DE ESPINOSA, E., Y TORRES, C. (Eds.), *Diccionario de sociología*, Madrid 1998, pp. 554-555 (voz «paradigma»).

(2) ROSAMOND, B., *Theories of European Integration*, London 2000, Caps. 6, 7 y 8, pp. 130 y ss., en particular 151-156 y 179-197.

(3) No pretendemos ofrecer una visión general de ningún proceso de integración regional, sino sólo diagnosticar algunas, al menos, de sus líneas de fuerza. Ahí se agotan las pretensiones teóricas de este trabajo. Por tanto, renunciamos al debate mayor del análisis paradigmático sobre las estrategias de investigación alternativas y su consecuente aplicación y comparación en el caso de los procesos de integración regional latinoamericanos.

supuesto el propio sistema de integración (4). Se trata de estudiar las variables comunes y distintas de un proceso de integración en relación con su realidad circundante *ad intra* (los sistemas nacionales de los Estados miembros, sujetos activos del proceso de integración) y *ad extra* (el sistema internacional, esto es, la vida de relación internacional en la que participan, junto a otros sujetos y actores, los mismos Estados miembros y la organización internacional de integración por ellos creada), así como las relaciones de colaboración (convergencia y armonización) y tensión (conflicto) que se dan entre esos tres sistemas jurídicos. Sin olvidar, por supuesto, la comparación de un proceso con otros procesos de integración próximos o lejanos.

El paradigma del pluralismo jurídico es un presupuesto relevante y objetivo para entender en su conjunto cualquier proceso de integración regional, ya que el ordenamiento jurídico de dicho proceso no pasa de ser un sistema de Derecho Internacional particular, a medio camino y estrechamente interrelacionado con los ordenamientos constitucionales de sus Estados miembros y con el Derecho Internacional (5). Al margen de que, en última instancia, las características esenciales del Derecho de un proceso de integración se determinen por el contenido de su Derecho originario (los tratados constitutivos) y derivado (el cuerpo de normas generado durante su evolución, adoptado en aplicación de ese Derecho originario).

Más allá de la epistemología general y situándonos en un plano operativo, el paradigma del pluralismo jurídico se funda empíricamente en un determinado marco conceptual formado por un conjunto de conceptos ejemplares, que ofrecen definiciones breves capaces de describir de forma perdurable cierto aspecto concreto de la realidad de cualquier proceso de integración. Este análisis conceptual, complementario del paradigmático, exige igualmente un método acorde con la propuesta principal del paradigma del pluralismo jurídico, que no es otra que la evidencia de

(4) Para un esbozo de este paradigma, exclusivamente desde la óptica de las relaciones entre Derecho Internacional y Derecho Comunitario, JIMÉNEZ PIERNAS, C., «*El incumplimiento del Derecho comunitario por los Estados miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho comunitario y Derecho internacional*», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 (2000), 15-48, pp. 15-20. Para una breve aproximación general al mismo, cfr. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C., *Discurso de investidura como doctor honoris causa por la Universidad de Oviedo (25 de mayo de 2001)*, 21 pp., *passim*.

(5) Cfr. REPOSO, A., «*Clasificaciones tradicionales y naturaleza jurídica de la Unión Europea*», y RUIZ-RICO RUIZ, G., «*El proceso de "europeización" del Derecho Constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI*», ambos en *Revista de Estudios Políticos*, nº 117 (2002), 235-247 y 103-123, pp. 245 y 105-107, respectivamente.

la interrelación entre distintos ordenamientos jurídicos. Por supuesto, no hay mejor método para ello que el comparativo.

Mediante el método comparativo (6), que equivale *mutatis mutandis* en las ciencias sociales al método experimental en las ciencias naturales, podemos examinar y comparar cada proceso de integración regional tanto con los ordenamientos nacionales de sus Estados miembros como con el ordenamiento internacional, que se desenvuelven desde luego en ámbitos distintos pero complementarios, sin olvidar (insistimos) la comparación a su vez con otros procesos de integración. Gracias a una lógica inductiva, que atiende a la articulación entre estos tres ordenamientos, pueden averiguarse qué relaciones empíricas existen entre sus elementos principales (condiciones materiales, instituciones, principios jurídicos...), así como qué caracteres son comunes en ellos y qué otros son específicos. Esta operación nos llevará a conocer la interacción, influencia recíproca, similitudes y diferencias entre esos tres sistemas y, por tanto, a conocer mejor la naturaleza profunda de cada proceso de integración regional, no concebido como un fenómeno jurídico aislado sino interdependiente.

Por ejemplo, hoy parece sencillo establecer cuáles son los elementos principales característicos del Derecho Comunitario Europeo, esto es: los principios fundamentales del efecto directo y primacía de este Derecho sobre el derecho interno y de la responsabilidad del Estado miembro por daños causados a los particulares a causa de la violación de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho Comunitario; así como la progresiva constitucionalización del sistema al ser concebidos y aplicados los tratados constitutivos como una Constitución de la Comunidad gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un tribunal militante en pro de la integración europea, cuya tarea como garante del respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados constitutivos como parámetro de constitucionalidad es otro elemento principal característico del proceso de integración europea (7).

(6) *Diccionario de sociología*, op. cit., pp. 483-484 (voz «método comparativo»).

(7) Aunque admitimos las puntualizaciones que, desde una estricta técnica constitucionalista, se hacen a este respecto, entre otras las siguientes: jamás una asamblea constituyente ha aprobado un texto constitucional para Europa; la decisión fundamental sigue recayendo en los Estados miembros, por lo que en todo caso estaríamos en presencia de una «heteroconstitución» y no de una «autoconstitución»; la cesión de soberanía en las instituciones comunitarias es revocable; sin olvidar los procedimientos de admisión de nuevos miembros, así como de reforma y denuncia de los tratados constitutivos, que están mucho más cerca del Derecho Internacional que del Derecho Constitucional. Cfr. REPOSO, loc. cit., pp. 241-247; y RUIZ-RICO RUIZ, loc. cit., pp. 119-120.

Una especificidad destacada del Derecho Comunitario Europeo es la consagración de una solución monista para las relaciones entre este ordenamiento y los derechos internos de los Estados miembros; los principios de efecto directo y primacía determinan, como es sabido, las modalidades de inserción de las normas comunitarias en el ámbito del derecho interno, excluyendo cualquier solución dualista. En cambio, en cuanto a la inserción y eficacia de las normas internacionales en el ordenamiento comunitario europeo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es menos diáfana y más compleja que en el caso de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el derecho interno. La jurisprudencia comunitaria consagra, es cierto, una solución monista en lo que se refiere a la recepción del Derecho Internacional general y convencional; pero es de inspiración dualista en lo que se refiere a la determinación de los efectos internos (en el Derecho Comunitario Europeo) de los convenios internacionales, pues tras analizar las disposiciones concretas así como el convenio de que se trate, puede negar a las mismas la eficacia directa o la aptitud para cuestionar la validez de un acto comunitario. La explicación de estos matices radicaría en que el Derecho Comunitario Europeo viene a regular una comunidad de Estados, pueblos y ciudadanos, lo que no sucede en absoluto con el Derecho Internacional, dedicado todavía hoy a ordenar las relaciones entre Estados y Organizaciones internacionales.

Es obvio, visto lo dicho y expresándonos mediante conceptos ejemplares, que en el actual estado de desarrollo del proceso de integración europea prevalece a grandes rasgos el polo comunitario y su postulado jurídico, el principio de integración supranacional, frente al polo intergubernamental y su postulado jurídico, el principio de cooperación. Pero este proceso mantiene una deferencia por la soberanía nacional de los Estados miembros, traducida sobre todo en la necesidad de contar con su colaboración leal y activa para lograr la aplicación indirecta, pero efectiva, del Derecho Comunitario (8).

¿Ocurre lo mismo en los procesos de integración americanos y qué papel desempeña en ellos la tensión entre los dos polos citados?. ¿Qué características propias los distinguen?. ¿Merecen todos esos procesos idéntica atención?. De ello vamos a ocuparnos en este trabajo, aunque anticipamos que no es posible emprender un estudio de esta clase en el estrecho margen de unas treinta páginas. No obstante, queda apuntado el

(8) ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 5ª ed., trad. de G.-L. Ramos Ruano, Barcelona 2000, pp. 279-281. Ver el art. 10 del TCE.

método ideal a seguir. A continuación nos centraremos en ciertos aspectos e hitos relevantes de los procesos de integración americanos y en particular del SICA.

Breve presentación de los procesos de integración activos en América Latina

Desde mediados del siglo pasado se pusieron en marcha distintos procesos de integración regional en América Latina con el mismo objetivo de promover la paz y el desarrollo económico. Todos ellos han padecido debilidades y dificultades por una mezcla de causas de muy diversa índole. En las dos últimas décadas ha habido iniciativas para reactivarlos al calor tanto de las exigencias económicas creadas por la globalización como de los éxitos cosechados por el proceso de integración europea. Como es bien sabido, El MERCOSUR, la Comunidad Andina, el SICA y la CARICOM son en la actualidad las principales organizaciones internacionales de integración del continente.

Son procesos heterogéneos en cuanto a su naturaleza y que evolucionan al capricho de la coyuntura política interna e internacional. Procesos identificados por un común denominador: se desarrollan sometidos al dictado de la jerarquía del polo intergubernamental, dominado por el postulado jurídico del principio de cooperación, sobre el polo comunitario o supranacional, dominado por el postulado jurídico del principio de integración; justamente todo lo contrario de lo que sucede en el proceso de integración europea. Como se trata de procesos relativamente jóvenes, ello no sería noticia a la vista de la evolución histórica seguida por el propio proceso de integración europea, que ha necesitado de una larga y no siempre pacífica maduración para alcanzar el grado de desarrollo del que hoy disfruta. Pero el caso es que, hasta hoy mismo, los procesos de integración americanos siempre han esquivado plantearse siquiera el dilema de optar, aún a medio o largo plazo, por el polo comunitario frente al polo intergubernamental o, al menos, por un cierto equilibrio entre ambos polos, manteniendo *sine die* la inclinación original por el polo intergubernamental en medio de una gran indefinición y confusión sobre sus verdaderos objetivos (9).

(9) Por citar el ejemplo del SICA, esta es una de las quejas principales formulada en su día por el Comité Consultivo del SICA, en su *Documento de posición frente al proceso de reforma integral del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, Septiembre de 2004, puntos 8 y 15-17. Reforma, por cierto, aún pendiente.

Si empezamos por el MERCOSUR, el 2 de diciembre de 1991 entró en vigor el Tratado de Asunción con el ambicioso objetivo de establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 31 de diciembre de 1994 (10). Al día de la fecha, no se ha pasado de una unión aduanera (11) imperfecta entre sus miembros y aún subsisten diversos obstáculos y restricciones comerciales internas. La debilidad mayor de este proceso, por ahora meramente asociativo, reside en el predominio radical del polo intergubernamental, muy marcado por ejemplo en el sistema tradicional de arreglo de controversias previsto o en el principio del consenso para la adopción de acuerdos en su seno, con la consiguiente carencia de una estructura institucional de naturaleza supranacional, independiente de los gobiernos de los Estados miembros, que vele por el interés comunitario e impulse el proceso (12). La crisis política y el litigio desatado entre Argentina y Uruguay en torno a la construcción de dos plantas de celulosa en la ribera uruguaya del Río Uruguay, que sirve de frontera entre ambos Estados, es la mejor prueba de la desmesurada jerarquía del polo intergubernamental y enturbia el futuro de este proceso de integración (13). A fin de cuentas, ambas partes han sometido su solución a la Corte Internacional de Justicia, esto es, a lo que dicte el Derecho Internacional.

La Comunidad Andina, llamada así desde la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo de 3 de junio de 1997 por el que se reforma el antiguo Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) de 26 de mayo de 1969, comprende hoy entre sus miembros, tras la retirada de Venezuela en 2006, a

(10) Desde 2006, Venezuela se ha integrado en el MERCOSUR como quinto Estado miembro tras retirarse de la Comunidad Andina.

(11) Una unión aduanera se funda en la adopción de un arancel exterior común y en la unificación de la legislación aduanera frente a terceros países; en ella gozan de libre circulación tanto las mercancías originarias de los Estados miembros de esa unión como las mercancías que proceden de terceros países una vez que entren en ese territorio aduanero único.

(12) GROS ESPIELL, H., «*Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos*», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. VII (1996-1997), 127-151, pp. 141-143. Ver, por ejemplo, el art. 2 del Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994, sobre la estructura institucional del MERCOSUR. Ver en particular para el asunto clave del sistema de solución de controversias, REY CARO, E., *La solución de controversias en los procesos de integración en América. El Mercosur*, Córdoba (Argentina) 1998, pp. 80-81; del mismo autor, *El protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*, Córdoba (Argentina) 2002, pp. 66-68; y MARTÍNEZ PUÑAL, A., *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (Mercosur): estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela 2000, pp. 303-320.

(13) LOZANO CONTRERAS, F., «*Los obstáculos a la libertad de circulación derivados de las conductas de grupos de particulares a uno y otro lado del Atlántico: Unión Europea-Mercosur*», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 26 (2007), epígrafe II (en prensa).

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se encuentra en una situación similar al MERCOSUR, con una unión aduanera imperfecta, obstáculos aún no superados para el libre comercio interno (14) y un claro predominio del polo intergubernamental sin instituciones supranacionales que sirvan de contrapeso. Las crisis institucionales crónicas en Bolivia y Ecuador ensombrecen aún más el futuro de este proceso.

La CARICOM (*Caribbean Community*), se creó por el Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973, en vigor desde el 1 de agosto, siendo sus Estados fundadores Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago, ampliándose después a otros Estados y territorios dependientes caribeños (Granada, Dominica, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Belice, Montserrat, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Bahamas, Surinam y Haití). El objetivo de esta Comunidad es, claro está, la creación de un mercado común. Pero, además de la heterogénea y peculiar composición de sus miembros, aún no se han eliminado totalmente los obstáculos al libre comercio dentro del área, tampoco se ha logrado la instauración del arancel aduanero común frente a terceros y la estructura institucional es marcadamente intergubernamental, prevaleciendo en ella el interés nacional sobre el interés comunitario.

La irrupción de la flamante Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) ha venido a enriquecer y complicar el panorama. La CSN, creada por la Declaración de Cuzco de 8 de diciembre de 2004 con ocasión de la Reunión de Presidentes de los doce Estados que integran Suramérica, no es más que un proyecto político en ciernes, pendiente de un tratado fundacional, que aboga por la articulación y convergencia de los dos procesos de integración principales (el MERCOSUR y la Comunidad Andina) y el establecimiento de un nuevo bloque supranacional estrictamente suramericano fundado en una zona de libre comercio, dando respuesta a la propuesta de creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) liderada por Estados Unidos (15). Es paradójico observar que el naci-

(14) Una zona de libre comercio, etapa anterior a la de la unión aduanera, descansa en la eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones comerciales entre los Estados miembros de la zona, pero cada Estado mantiene sus propios aranceles y restricciones no arancelarias frente a terceros países ajenos a la zona.

(15) Para el seguimiento de esta ambiciosa iniciativa, ver el «*Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión*», sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la CSN, y la Declaración de Cochabamba (2006), en <http://www.comunidadandina.org> Cfr. el Documento de trabajo n° 27 (Madrid, Febrero 2007), de la Serie Unión Europea, firmado por TURIENZO CARRACEDO, R. sobre los *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, editado por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, pp. 17-23.

miento del proyecto de la CSN, auspiciado y muy querido por la diplomacia brasileña, ha coincidido con la inestabilidad política crónica de algunos Estados andinos y con el estancamiento y debilitamiento de los dos procesos de integración ya citados, especialmente el incumplimiento de las expectativas despertadas por el MERCOSUR (16). Puede entenderse que en este contexto se plantee el encuentro y la refundación de los dos procesos citados, pero cuesta creer que tal iniciativa goce del suficiente consenso y tenga algún futuro (17). Sobre todo si se observa la ausencia de voluntad política integradora en el seno del conjunto de elites gobernantes, las grandes asimetrías económicas, el efecto perturbador del nacionalismo, los conflictos bilaterales aún pendientes y la fragilidad y muy baja calidad de los regímenes democráticos de la región, cuando se sabe que el buen gobierno es el mejor sostén de cualquier proceso de integración (18).

Podríamos repetir, palabra por palabra, lo ya dicho sobre los otros procesos de integración al tratar del SICA: todos ellos son, por ahora, simples sistemas de cooperación comercial y económica con un futuro sombrío, atrapados en el viejo procedimiento intergubernamental de la adopción de decisiones por consenso. Bien entendido que ello no desmerece los esfuerzos hechos hasta ahora ni tampoco cuestiona la conveniencia de estas iniciativas. En relación con el SICA, es llamativa la escasa atención que merece este proceso de integración, debida sin duda a que lo protagoniza la región más pobre del continente, situada por tanto en la periferia del subsistema regional americano (19). Pero, dadas las circunstancias, esta es la región más necesitada si cabe del impulso integrador para hacer frente a los desafíos de la globalización y contrarrestar los graves inconvenientes de su atomización política y grado de subdesarrollo económico.

Es un lugar común que España debe apoyar, dentro y fuera de la Unión Europea (UE), los procesos de integración regional e impulsarlos entre

(16) DÍAZ BARRADO, C.M., «La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII (2005), 639-663, pp. 641-643 y 655-656.

(17) En sentido contrario, *Ibid.*, pp. 661-662.

(18) Cfr. TURIENZO CARRACEDO, *op. cit.*, pp. 15-16 y 24.

(19) Subrayamos en particular la escasez de bibliografía jurídica especializada sobre el tema. Sólo hay escuetas o muy elementales presentaciones del sistema: ver, a título de ejemplo, los opúsculos de VALLE GONZÁLEZ, A., «La Unión Europea y el sistema de integración centroamericana», Managua 1997, y GIAMMATTEI AVILÉS, J.A., «Guía concentrada de la integración centroamericana», San Salvador 2000.

otras vías mediante la ayuda oficial al desarrollo; la UE parece también decidida a negociar asociaciones birregionales con los procesos regionales ya citados, SICA incluido (20), a pesar de los obstáculos que entorpecen esas negociaciones, muy en particular la resistencia tenaz de casi todos los Estados de América Latina a profundizar en la integración regional cediendo soberanía a instituciones supranacionales (21). Así las cosas, cobra sentido que nos ocupemos expresamente de analizar el modelo del SICA, el proceso menos estudiado y conocido, el más olvidado, y nos demos la oportunidad de profundizar a través del mismo en las deficiencias estructurales que atenazan a cualquier proceso de integración regional en América Latina, con independencia de la región donde se desarrollen. Así como los retos y las oportunidades que esta situación brinda a la UE y a España en la región centroamericana.

La integración centroamericana: orígenes, reactivación y situación presente

El origen más reciente del esfuerzo integrador centroamericano se remonta al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado en Managua el 13 de diciembre de 1960 por todos los Estados centroamericanos salvo Costa Rica, que lo firmó en 1963. Los compromisos básicos de ese convenio giraban en torno a una estrategia económica de sustitución de importaciones, con un arancel exterior común para proteger a la industria de la región, diversos incentivos para facilitar la industrialización y una zona de libre comercio intracentroamericana; se pretendía propiciar la interdependencia económica regional para, eventualmente, dar luego paso a una mayor cooperación e incluso integración política. Pero el crecimiento desordenado y sin ninguna equidad de algunos Estados del área (caso de El Salvador y Guatemala), la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, los últimos coletazos de la guerra fría y el estallido de graves conflictos internos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, interrumpieron en los años ochenta el desarrollo económico y

(20) Ver la Declaración de Viena, de 12 de mayo de 2006, de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, punto 31, y el Comunicado Conjunto de Viena, de 13 de mayo de 2006, de la II Cumbre UE-Centroamérica, donde se recoge el compromiso de entablar pronto las negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación UE-SICA, incluida la creación de una zona de libre comercio, en <http://www.sica.int> Dichas negociaciones ya se han iniciado.

(21) REAL INSTITUTO ELCANO, «*La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la Independencia (Informe nº 3, Mayo 2005)*», pp. 13, 37-38 y 61-62.

la creciente interdependencia que vivía la región gracias al incremento del comercio y las inversiones recíprocas dentro de la misma (22).

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II (1987), donde se aprobó el plan de paz que puso paulatinamente fin a los conflictos armados en Centroamérica, normalizó las relaciones políticas y económicas en la región, auspició la transición democrática de los regímenes autoritarios imperantes y reactivó también los esfuerzos en pro de la integración regional, abriendo una nueva etapa en los años noventa con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tras la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, el 13 de diciembre de 1991 (23). Esta nueva etapa se caracteriza por una profunda reforma de las instituciones heredadas de la década de los sesenta; la adopción de una Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, con una agenda económica a largo plazo para la integración regional; una significativa ampliación de la red de acuerdos regionales en esta materia, y la participación en el esquema de nuevos socios (Panamá, Belice y República Dominicana) (24). Pero lo más significativo de esta nueva etapa, tras la firma del Protocolo de Guatemala (1993), es la reorientación de los objetivos perseguidos: además de impulsar el desarrollo sostenible de la región, se pretende fortalecer y adecuar el proceso de integración a la nueva estrategia económica de apertura exterior, reformando las estructuras productivas para insertar a la región como un bloque económico en el comercio internacional y la economía mundial (25).

La evolución de los acontecimientos en los últimos años, a escala regional y global, ha llevado a que cada vez cobre más relevancia la integración económica entre los países centroamericanos, se agreguen nuevos temas a la agenda (como los mecanismos de solución de controversias comerciales (26)) o se amplíen los objetivos perseguidos más allá de

(22) Ver para este párrafo, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), «*Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003*», San José de Costa Rica 2003, pp. 149-152.

(23) El SICA entró en funcionamiento el 1 de enero de 1993. El último conflicto interno en resolverse fue el de Guatemala, gracias a los Acuerdos de Paz firmados en México en 1996 entre el Gobierno guatemalteco y la URGN.

(24) Ahora mismo forman parte del sistema Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque con llamativas asimetrías que convierten en un complejo y confuso rompecabezas la estructura institucional y la organización funcional del SICA. Por citar un ejemplo, sólo tres Estados integran la Corte Centroamericana de Justicia (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

(25) De nuevo PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, pp. 152-154 y ss.

(26) Ver Resoluciones n° 106-2003 (COMIECO-XXVI), n° 111-2003 (COMIECO-XXVII), n° 170-2006 (COMIECO-XLIX) y Anexo 1 de la misma, en <http://www.sieca.org.gt>

la zona de libre comercio. Sin embargo, no se ha logrado el arancel exterior común y hay dificultades para contar con mecanismos uniformes de recaudación común de los aranceles, que son componentes básicos de una todavía lejana unión aduanera (27); tampoco hay una política comercial común. De hecho, las negociaciones bilaterales para la celebración de acuerdos de libre comercio erosionan el objetivo del arancel exterior común ya que, en la práctica, suponen dar un tratamiento particular (y no común) a las importaciones procedentes de terceros países (28). También hay Estados, caso en especial de Costa Rica, que goza de la mejor posición económica relativa en la región, que son reticentes al proceso de integración regional y no se deciden a implicarse plenamente en él (29).

En fin, el esfuerzo descrito no ha conducido a un fortalecimiento apreciable de la dinámica integracionista en la región, con el riesgo consiguiente de una eventual desilusión social a causa de las expectativas frustradas (30). Esta conclusión nos resulta familiar por compartida con el resto de procesos de integración ya citados. Aún así, nadie cuestiona que un refuerzo de la integración centroamericana capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible de la región sigue constituyendo un desafío político y económico de primer orden para Centroamérica en este nuevo siglo (31).

Toca ahora, tras estas pinceladas sobre el estado actual del proceso de integración centroamericana en el contexto del continente, ver qué papel desempeña en la escena el complejo entramado institucional, normativo y judicial levantado en torno al SICA en los últimos quince años;

(27) Ver, como pruebas recientes, el punto 1 de la Declaración de León (Nicaragua), de 2 de diciembre de 2005, de la XXVII Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; el punto 10 de la Declaración de Panamá, de 9 de marzo de 2006, de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; y el punto 9 de la Declaración de San José, de 16 de diciembre de 2006, de la XXIX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en <http://www.sica.int>

(28) De nuevo PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, p. 164.

(29) En el ARI nº 22/2007 (14.02.2007), del Real Instituto Elcano, se publica una colaboración de ORDOÑEZ, J., titulada «Costa Rica: cada día más cerca de Centroamérica», que no dedica una sola palabra al proceso de integración regional, a pesar de que los problemas económicos que acucian a este país y de los que se ocupa el autor (déficit fiscal, apertura económica al exterior, entre otros) aconsejarían prestarle más atención en el marco de lo ocurrido en la última Cumbre UE-Centroamérica celebrada en Viena.

(30) Conviene recordar que, en rigor, esta nueva etapa del proceso de integración se reactivó desde las elites gobernantes, sin participación ni debate entre la población (Otra vez PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, p. 151).

(31) *Ibid.*, p. 148. Cfr. el reguero de Declaraciones de las periódicas Reuniones de Presidentes del SICA, de las que ofrecemos sólo una muestra *supra* en nota 27.

tomando muy en cuenta sobre todo el referente de la Unión Europea. No vamos a analizar de forma mecánica y lineal las competencias, composición, organización y funcionamiento del SICA para compararlos luego con los de la Unión Europea, ya que las diferencias son abismales y cada proceso atiende a necesidades propias, posee sus peculiaridades y no puede ser comparado y transpuesto (exportado e implantado) sin más (32). Sería proceder de forma no idónea a la vista de las consideraciones metodológicas ya hechas.

Con este anhelo, en cambio, sí vamos a recordar el núcleo de los grandes principios constitucionales que informan sustancialmente el proceso de integración europea y le otorgan la debida coherencia y plenitud, enlazando y cohesionando los fines y objetivos fundamentales del sistema con los medios jurídicos de acción con que cuentan las instituciones para llevarlos a cabo. Tales principios han sido reconocidos y formulados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se han consolidado en la práctica interna de la UE y algunos incluso se han codificado como normas originarias; pretendemos averiguar, si es el caso, qué papel teórico y vigencia práctica poseen estos grandes principios (o conceptos) en el SICA (33). De esta forma, atendemos a los requerimientos metodológicos que nos hemos impuesto *supra*.

Ahora bien, la nómina de principios constitucionales de índole institucional, normativa y jurisdiccional desarrollados por la jurisprudencia comunitaria europea es muy amplia y tal comparación con principios semejantes del SICA desbordaría con mucho los límites de este trabajo por enjundiosa e inútil. No olvidemos que con esta amplia y cómoda fórmula de los principios constitucionales (valdría también llamarlos estructurales) nos permitimos la licencia de abarcar no sólo los principios constitucionales *stricto sensu* (es decir, aquellos principios implícitos en el Derecho Comunitario originario, que se infieren de su propia naturaleza), sino también los principios genera-

(32) Cfr., para el caso de la comparación entre la UE y el MERCOSUR, MANGAS MARTÍN, A., «Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. VII (1996-1997), 77-104, pp. 78-82 y ss.

(33) La tarea de fijar los fundamentos del Derecho Comunitario Europeo por medio del análisis sistemático de sus principios constitucionales ha sido objeto de una reciente publicación, cuya lectura recomendamos, diseñada y estructurada con ese fin: *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes 2006. Los principios se inspiran en los fines y objetivos a alcanzar y dan un sentido racional a las acciones o medios que se emprenden para ello, situándolas en un contexto y asegurando su continuidad: BLUMANN, C., «Objectifs et principes en droit communautaire», en *Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, *op. cit.*, 39-67.

les del derecho inherentes a todo sistema jurídico, los principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros e incluso determinados principios generales procedentes del Derecho Internacional. En definitiva, esta fórmula unitaria engloba tanto a los principios constitucionales del Derecho Comunitario en sentido estricto como a los principios generales del derecho de distinto origen reconocidos por la jurisprudencia comunitaria. La evidencia, una vez más, de la interrelación entre los tres ordenamientos jurídicos en liza (el comunitario, el interno y el internacional), compensa la sencillez conceptual de la fórmula (34).

De ahí que nos limitemos a establecer como referencia los llamados principios constitucionales transversales, que son menores en número y que se distinguen porque afectan e irradian su influencia de un lado al otro del ordenamiento comunitario europeo, esto es, sobre las tres estructuras (institucional, normativa y jurisdiccional) del sistema, hasta el punto de que los principios constitucionales específicos de cada estructura deben interpretarse a la luz de dichos principios transversales. Nos referimos en concreto a los principios de comunidad de derecho, de legalidad comunitaria, de seguridad jurídica (que conecta y se manifiesta tácitamente bajo los principios de publicidad de las normas, no retroactividad, respeto de los derechos adquiridos y protección de la confianza legítima), de protección de los derechos fundamentales, de lealtad comunitaria y de solidaridad. Sin ellos no se concibe un sistema de integración digno de tal nombre, porque son los que le otorgan su verdadera naturaleza (35).

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRANSVERSALES DEL SICA

A través de la sencilla comparación de esos principios transversales con los principios de inspiración semejante en el SICA, sabremos si

(34) A nuestro entender, esta especie de *ius commune* de la integración *in itinere* que aquí proponemos podría inspirarse en otra afortunada fórmula o modelo, el «Derecho Constitucional común europeo», acuñada por Peter Häberle: ver HÄBERLE, P., «Derecho Constitucional Común Europeo», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 79 (1993), 7-46, sobre todo pp. 13-28; PÉREZ-LUÑO, A.-E., «El Derecho Constitucional común europeo»: apostillas en torno a la concepción de Peter Häberle, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 88 (1995), 165-173, *passim*; y RUIZ-RICO RUIZ, loc. cit., pp. 108-110.

(35) Ver para este párrafo, MEJÍA HERRERA, O., «La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana», Madrid 2007, Capítulo II, Secciones I y II (en prensa). Es la metodología empleada por este autor en su tesis doctoral, por mí dirigida, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá en enero de 2006.

dichos principios informan o al menos influyen en el funcionamiento general del SICA, sin necesidad de entrar en un análisis *de manual* sobre dicho proceso. Se trata, en suma, de saber qué papel desempeña el imperio del derecho y el grado de integración alcanzado en la estructura básica (institucional, normativa y jurisdiccional) del SICA. Esta es una cuestión crucial. Podemos anticipar que la jerarquía indudable del polo intergubernamental sobre el comunitario, tanto en el SICA como en el resto de procesos de integración americanos, no permite aventurar noticias halagüeñas a este respecto y es fácil presagiar que la balanza se inclina del lado de la política y de la cooperación más que del lado del derecho y la integración, o lo que es lo mismo, que el SICA se encuentra todavía mucho más cerca del Derecho Internacional que del Derecho Comunitario. Empezaremos por estudiar el papel en el SICA de los principios de legalidad y seguridad jurídica como pilares fundamentales del imperio del derecho, para continuar luego con la protección de los derechos humanos en el SICA y acabar con el estudio de los principios de cooperación leal y solidaridad (36).

El SICA como un sistema de derecho

Es evidente que el SICA es un sistema de derecho porque es una organización internacional que persigue a largo plazo la integración de sus Estados miembros basada en un orden jurídico; el SICA crea derecho a través de sus instituciones competentes y está sometido, junto con sus Estados miembros, a un ordenamiento jurídico propio, en el que el Protocolo de Tegucigalpa como tratado constitutivo marco es la norma de mayor jerarquía (37).

Si el SICA es un sistema de derecho, el imperio del derecho impone como corolario el principio de legalidad; las instituciones del SICA deben pues conducirse dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Protocolo de Tegucigalpa y sus acuerdos complementarios, con el fin de lograr los fines y objetivos en ellos establecidos. Ahora bien, no hay una norma en el Protocolo de Tegucigalpa que declare expresamente dicho principio (38), aunque pueda inferirse a partir de una interpretación

(36) Advertimos que las páginas que siguen son tributarias de la obra ya citada del profesor MEJÍA HERRERA (*Ibid.*..., Capítulo IV, Sección I), un trabajo de referencia para saber a ciencia cierta el presente estado de cosas en el SICA desde una óptica jurídica.

(37) CCJ, 24 de mayo de 1995, *Secretaría General (GO n° 1, de 01.06.1995, p. 29)*, en <http://www.ccj.org.ni> (Ver también arts. 1 y 3-j) del Protocolo de Tegucigalpa.

(38) Sí se establece, en cambio, en la UE (art. 5 del TCE).

sistemática del citado Protocolo y sus acuerdos complementarios (39). La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) (40), en cuanto ha tenido ocasión, ha manifestado que cualquier clase de acto normativo adoptado en el seno del SICA debe respetar las facultades atribuidas en las normas que sean de aplicación para actuar conforme al principio de legalidad (41); en otros términos, para la CCJ, las autoridades del SICA y los Estados miembros no poseen más facultades que aquellas que les atribuyen expresamente las normas del sistema (42).

Pero el Protocolo de Tegucigalpa es demasiado genérico e impreciso, no delimita los ámbitos materiales de competencia de las instituciones del sistema, y los instrumentos complementarios que han intentado regular esos aspectos han creado una maraña de órganos específicos que complican sobremanera toda la estructura institucional y provocan un riesgo grande de duplicidad de funciones y confusión de competencias en el seno del SICA. Además, la CCJ no ha podido profundizar en la interpretación y aplicación del principio de legalidad por la juventud del sistema y los pocos casos que se le han sometido en esta materia. En definitiva, el principio de legalidad no ha gozado por ahora de una formulación y desarrollo acordes con su trascendencia por parte de la CCJ.

Sabemos que en la UE se ha establecido un sistema completo de recursos y procedimientos ante el Tribunal de Justicia para controlar la

(39) Ver el art. 5 del Protocolo de Guatemala, donde puede leerse que uno de los principios básicos del subsistema de integración económica es el de legalidad. Se entiende por instrumentos complementarios «todos los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana complementarios o derivados del Protocolo de Tegucigalpa, sean éstos anteriores o posteriores al mismo» (art. 2 del «Reglamento de los actos normativos del Sistema de la Integración Centroamericana», en <http://www.sica.int>).

(40) Ver una breve presentación de este tribunal y su labor en CHAMORRO MORA, R., «*La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana*», Managua 2000, donde se apuntan algunas de sus debilidades (pp. 189-192). Para la normativa que regula el funcionamiento y las actividades de la CCJ, en particular el convenio del estatuto y la ordenanza de procedimientos, ver CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA, *Régimen jurídico*, 2ª ed., Managua 2005.

(41) CCJ, 25 de octubre de 2001, ASODAA y Estrada Cuadra/COMIECO (GO n° 12, de 14.11.2001, p. 8). En el mismo sentido, CCJ, 4 de septiembre de 2003, Merco Agro Internacional S.A./COMIECO (GO n° 16, de 01.10.2003, p. 25). Ha habido que esperar, por cierto, hasta el 1 de diciembre de 2005 para que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Partes del SICA adopte el Reglamento citado *supra* en nota 39, cuyo art. 2 define el acto normativo como un «acto voluntario que crea, regula, ordena, modifica o extingue relaciones de derecho»; dicho Reglamento atribuye capacidad normativa sólo a la Reunión de Presidentes (ver su Cap. II) y al Consejo de Ministros (Capítulo III).

(42) CCJ, 13 de marzo de 2002, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (GO n° 14, de 05.12.2002, p. 13).

legalidad de los actos de las instituciones comunitarias. En el SICA sólo existe la acción o demanda de nulidad ante la CCJ como medio para que ésta controle la legalidad de los actos normativos de las instituciones del sistema (43). Por tanto, el sistema carece de medios para garantizar de forma completa y permanente el control de legalidad a través de la CCJ, como sería el caso entre otros de la (inexistente) consulta prejudicial de apreciación de validez de los actos normativos adoptados por las instituciones del SICA. Sería muy conveniente emprender las reformas necesarias para confiar a la CCJ el control de legalidad mediante la introducción de ciertos recursos y procedimientos; en especial, un recurso de indemnización en materia de responsabilidad extracontractual (por daños causados al margen de la falta de ejecución de un contrato) del SICA, si sus instituciones, en el ejercicio de sus funciones, causaran un daño o perjuicio a un Estado o a un particular que derive de una conducta ilegal de las mismas.

Sin embargo, para que este recurso constituyera una vía procesal eficaz en manos de los particulares, o de los Estados miembros, sería imprescindible instaurar un régimen de financiación autónoma del SICA que le otorgara una capacidad presupuestaria de la que hoy carece. El SICA depende hoy, para su sostenimiento, de las contribuciones de los Estados miembros y de las donaciones de terceros Estados y organizaciones internacionales (44). No es factible una unión aduanera centroamericana sin ingresos o recursos propios obtenidos sobre todo de la aplicación del arancel exterior común.

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica es otro principio básico del SICA. Así lo establece el Protocolo de Tegucigalpa al afirmar que el SICA perseguirá sus objetivos atendiendo a la seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados miembros, y que las instituciones del sistema deberán guiarse conforme a ese y otros principios e inspirarse en ellos en su actividad normativa (45). Mientras el principio de legalidad tutela el interés público del grupo de Estados miembros del sistema, el principio de seguridad jurídica ampara los intereses privados. De ahí que no sea fácil conciliar la aplicación de ambos principios cuando confrontan el interés público y el interés privado, prevaleciendo uno u otro en razón de la correspondiente ponderación de intereses.

(43) Ver art. 22-b) del convenio de estatuto de la CCJ, en relación con los arts. 60-a) y b) de la ordenanza de procedimientos.

(44) Ver arts. 26-e) y 32 del Protocolo de Tegucigalpa.

Como cabía esperar y en sintonía con lo ya dicho sobre el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica tampoco ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la CCJ, en cuyas sentencias sólo se hacen referencias genéricas e imprecisas al mismo, sin delimitar su contenido y alcance (46); aún siendo un principio de contenido complejo que requiere ser precisado y delimitado en relación con los principios específicos de publicidad de las normas, no retroactividad, respeto de los derechos adquiridos y protección de la confianza legítima. Eso es justamente lo que sucede en la UE, donde el Tribunal de Justicia ha desarrollado una jurisprudencia exhaustiva al respecto, conectando el principio de seguridad jurídica con los principios específicos recién citados.

El Derecho originario del SICA se limita a establecer el principio de publicidad de sus actos normativos, pero no hay un diario oficial del sistema que garantice la efectividad de dicho principio, asegurando la vigencia y aplicación inmediata y simultánea en los derechos internos de los actos normativos del SICA. En efecto, el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, que establece el deber de las instituciones del SICA de cumplir con el principio de publicidad de sus actos normativos, no ordena crear un diario oficial para garantizar el efectivo cumplimiento de dicho principio.

Con este motivo, la Secretaría General del SICA solicitó una opinión consultiva a la CCJ a fin de conocer los requisitos jurídicos para la creación de un diario oficial del SICA, respondiendo ésta que bastaba que la Reunión de Presidentes (órgano supremo del sistema) acordara crearlo como medio de publicidad del mismo para garantizar la seguridad jurídica en su seno, que la Secretaría General elaborara a continuación un proyecto de reglamento para regular su forma y funcionamiento y que éste fuera aprobado por el Comité Ejecutivo conforme a las facultades que le otorga el artículo 24-f) del Protocolo de Tegucigalpa (47). Pero, hasta la fecha, no se ha creado ese diario oficial (48), de modo que los actos nor-

(45) Ver arts. 4-g) y 9 del Protocolo de Tegucigalpa.

(46) Ver, por ejemplo, CCJ, 12 de julio de 1996, *Dirección General de Integración Económica de la República de Nicaragua* (GO n° 4, de 22.02.1997, p. 3); CCJ, 5 de septiembre de 1997, *Vega Baltodano/Poder Ejecutivo de Nicaragua* (GO n° 6, de 25.09.1997, p. 13); CCJ, 25 de octubre de 2001, *ASODAA y Estrada Cuadra/COMIECO*, loc. cit.; CCJ, 13 de marzo de 2002, *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*, loc. cit.; CCJ, 4 de septiembre de 2003, *Merco Agro Internacional S.A./COMIECO*, loc. cit.

(47) CCJ, 20 de octubre de 1995, *Secretaría General* (GO n° 3, de 01.07.1996, p. 9).

(48) Aunque la Secretaría General informa que cuenta ya con un proyecto de gaceta electrónica, donde se publicarían los actos normativos del sistema (ver <http://www.sica.int>).

mativos del sistema deben publicarse por los Estados miembros en sus diarios oficiales respectivos mediante acuerdos o decretos ejecutivos para su entrada en vigor y aplicación en los ordenamientos internos (49). Es obvio que esta forma de publicación impide o dificulta la vigencia simultánea de esos actos en el conjunto de Estados miembros, ya que las medidas ejecutivas no se adoptan por regla general en la misma fecha; lo que contraviene el carácter comunitario de esos actos, que exigiría su vigencia y aplicación simultánea.

Es un contrasentido, además, establecer que las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros serán vinculantes para todos los Estados miembros y entrarán en vigor en la misma fecha en que se adopten, y disponer al mismo tiempo que tales decisiones deben publicarse en los diarios oficiales de los Estados miembros para asegurar su entrada en vigor y cumplimiento en cada uno de sus ordenamientos (50). Por si no bastara, establecer que los actos normativos del sistema puedan entrar en vigor en la fecha en que se adopten es claramente contrario al principio de seguridad jurídica, ya que el principio de publicidad normativa persigue también que los destinatarios de las normas tengan la posibilidad de conocerlas antes de su entrada en vigor. De ahí que se aconseje la entrada en vigor después de transcurrido un plazo razonable de tiempo desde la publicación, plazo que posibilite el conocimiento generalizado de la norma (51).

Por otro lado, la CCJ ha incurrido en grave contradicción al resolver de forma idónea, en una primera ocasión, que la publicidad de los actos normativos de las instituciones del sistema no es un requisito esencial para su validez, sino una condición para su vigencia y aplicación (52). Y declarar, en una segunda y posterior oportunidad, que la falta de publicación de los actos normativos en los diarios oficiales de los Estados miembros no impide su vigencia, porque la condición indispensable es la aprobación de los poderes ejecutivos y la publicación no es un elemento exigible a tal efecto (53). La CCJ incurre aquí en un prejuicio típico intergubernamental,

(49) Ver arts. 34 del Protocolo de Tegucigalpa, 55-7 del Protocolo de Guatemala y 17-8 del Tratado de San Salvador.

(50) Cfr. los arts. 22 y 34 del Protocolo de Tegucigalpa, 52, 55-6 y 55-7 del Protocolo de Guatemala, y 15-4, 17-7 y 17-8 del Tratado de San Salvador.

(51) En la UE, el Tribunal de Justicia no admite como regla general la vigencia inmediata de las normas comunitarias.

(52) CCJ, 20 de octubre de 1995, *Secretaría General*, loc. cit. En perfecta sintonía, por cierto, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(53) CCJ, 5 de agosto de 1997, *SIECA (GO n° 6, de 25.09.1997, p. 7)*.

porque pretende soslayar una quiebra del sistema (la infracción del principio de cooperación leal por un Estado miembro, que incumple la obligación que le incumbe de publicar en su diario oficial un acto normativo del SICA), reaccionando frente a esa infracción con una especie de represalia que contraría manifiestamente el principio de seguridad jurídica, que exige la publicación como requisito indispensable para la vigencia del acto. Parecería más conforme a derecho enervar la voluntad remisa del Estado miembro, si llegara el caso, mediante una demanda por incumplimiento ante la propia CCJ (54).

En el bien entendido de que no bastaría con la existencia de un diario oficial del sistema para lograr la vigencia simultánea de los actos normativos en el conjunto del sistema. Sería además necesario que la publicación en ese diario oficial fuera requisito suficiente para su aplicabilidad inmediata en los ordenamientos internos sin necesidad de publicación adicional en los diarios oficiales nacionales, y que el diario oficial del sistema estuviera efectivamente disponible en todos los Estados miembros para cumplir plenamente con el principio de publicidad normativa. En suma, es imprescindible corregir cuanto antes estas carencias para garantizar la seguridad jurídica en el SICA, de modo y manera que sus actos normativos se publiquen en un diario oficial del sistema, sin necesidad de publicación adicional en los diarios oficiales nacionales, para lograr su incorporación a los derechos internos; que dicho diario oficial esté disponible de forma efectiva y simultánea en todos los Estados miembros; y que los actos normativos entren en vigor después de transcurrido un plazo razonable que permita un conocimiento de los mismos.

La protección de los derechos fundamentales en el SICA

La promoción y protección de los derechos humanos es un principio constitucional del SICA, tal y como lo establece su Derecho originario (55). La CCJ ya ha tenido oportunidad de advertir que podrían ser de su conocimiento casos de posibles violaciones de los derechos humanos atribui-

(54) Si bien es cierto que la normativa es confusa al respecto, ya que no determina claramente si una institución del SICA puede interponer una demanda por incumplimiento contra un Estado miembro (ver arts. 3 y 22-c) del convenio de estatuto de la CCJ, en relación con el art. 31 del Protocolo de Tegucigalpa). De hecho y hasta la fecha, no se ha presentado ante la CCJ demanda alguna por una institución del SICA contra un Estado miembro por incumplimiento del Derecho de integración.

(55) Ver art. 4-a) del Protocolo de Tegucigalpa.

das a una institución del SICA (56). Por tanto, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de la persona debe considerarse un parámetro fundamental para el control de la legalidad de los actos normativos de las instituciones del SICA por parte de la CCJ (57). Ahora bien, se requiere un pronunciamiento, todavía pendiente, de la CCJ para que el respeto de los derechos humanos se imponga no sólo a las instituciones del SICA sino también a las autoridades nacionales competentes para la ejecución interna de los actos normativos adoptados por aquellas (58).

El escaso desarrollo normativo del proceso de integración centroamericana ha influido, sin duda, en la falta de presentación de casos ante la CCJ en esta materia. Ésta no ha tenido hasta ahora la oportunidad de llevar a cabo una labor semejante a la emprendida tiempo ha por el Tribunal de Justicia para fijar casuísticamente el contenido y alcance de los derechos y libertades fundamentales en el marco del Derecho Comunitario Europeo, inspirándose también la CCJ para ello en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho de la integración centroamericana. A la vista de la experiencia europea, si hubiera voluntad política de profundizar en el proceso de integración y de dotarlo de un catálogo solvente de derechos humanos, cabría seguir el atajo de la adopción como Derecho originario de una carta de derechos fundamentales con fuerza vinculante tanto para las instituciones del SICA, al elaborar actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, como para los Estados miembros cuando ejecuten dichos actos en sus propios ordenamientos.

Huelga añadir que la CCJ (59) no posee, ni debe poseer, competencia para conocer demandas contra un Estado miembro por la posible violación de derechos humanos en el ámbito de su Derecho interno, esto es, dentro de su jurisdicción interna y fuera del ámbito de materias que sí caen dentro de las competencias del SICA. El conocimiento de esos asuntos es competencia exclusiva, en su caso, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

(56) CCJ, 24 de octubre de 2000, *Viguer Rodrigo* (GO n° 11, de 16.04.2001, p. 4).

(57) Así está bien establecido en la UE, donde la protección de los derechos humanos es un criterio básico usado por el Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias.

(58) Principio claramente establecido en la jurisprudencia comunitaria europea.

(59) Conforme al art. 25 de su convenio de estatuto.

La cooperación leal y la solidaridad en el SICA

En cualquier proceso de integración es vital la leal cooperación entre los Estados miembros para impulsar el desarrollo del mismo y que éste cumpla sus fines principales. El llamado principio de cooperación leal, o de lealtad comunitaria, obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones conforme al Derecho originario y derivado, así como a facilitar a las instituciones el cumplimiento de su misión (60). Es evidente que la falta de lealtad de los Estados miembros en la aplicación del Derecho de integración convierte el imperio del derecho en una ilusión dentro de cualquier sistema. El principio de cooperación leal impone a los Estados miembros tanto deberes de acción como de abstención. Por tanto, los Estados miembros deberán cumplir con lealtad todas sus obligaciones, bien adoptando medidas idóneas para asegurar la ejecución de dichas obligaciones bien absteniéndose de adoptar cualquier medida susceptible de poner en peligro la realización de los fines perseguidos por el sistema.

El principio de lealtad comunitaria está expresamente establecido en el SICA en su forma vertical ascendente, aunque de modo incompleto pues enuncia sólo deberes de abstención para los Estados miembros (61). No obstante, una interpretación sistemática y teleológica del artículo 6 (62) del Protocolo de Tegucigalpa permite afirmar que el principio de cooperación leal impone deberes tanto de acción como de abstención a los Estados miembros para que el SICA pueda cumplir su misión y para garantizar la eficacia interna del Derecho de integración. La infracción de dicho principio por un Estado miembro implica un incumplimiento del ordenamiento del SICA, que puede servir de fundamento a una demanda por incumplimiento ante la CCJ interpuesta por un particular o por otro Estado miembro.

Sin embargo, es contradictorio e incoherente que en el ordenamiento del SICA se declaren simultáneamente el principio de cooperación leal vertical ascendente, de clara raigambre comunitaria, y el principio de reci-

(60) Así ocurre en la UE, según reza el famoso art.10 del TCE.

(61) Ver art. 6, en relación con el art. 4-h), del Protocolo de Tegucigalpa.

(62) Que reza así: «Los Estados miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA».

prociudad (63), de claro origen iusinternacionalista, como dos principios básicos del sistema. Es bien sabido que el sistema comunitario europeo prohíbe de forma tajante que los Estados miembros practiquen la autotutela, obligando a cada Estado a respetar el Derecho Comunitario con independencia de la conducta del resto de Estados miembros, dejando en manos de las instituciones la reacción y sanción de una eventual conducta antijurídica dentro del sistema; el Tribunal de Justicia ha rechazado la invocación por un Estado miembro, para justificar su propio incumplimiento, de un incumplimiento previo del Derecho Comunitario por otro Estado miembro.

La CCJ, por su parte, es consciente de que el principio de reciprocidad es incompatible, en sus términos, con el Derecho de integración y que se presta fácilmente a un uso espurio dentro del sistema. En efecto, en el *asunto Estado de Honduras/Estado de Nicaragua* (64), se planteó la calificación de la conducta de Nicaragua, denunciada por Honduras por haber adoptado ciertas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas contrarias a la normativa del SICA que regula la zona de libre comercio en el sistema, al aplicar un impuesto a los bienes y servicios de procedencia u origen hondureño como represalia contra la ratificación por Honduras de un tratado de delimitación marítima con Colombia en el Mar Caribe. Según el gobierno nicaragüense, dicho tratado infringía el Derecho de integración centroamericana, al perjudicar sus intereses y pretensiones marítimas en el Caribe, tanto frente a Honduras como frente a Colombia. Sin entrar ahora en el debate de si esta controversia sobre delimitación marítima entre dos Estados miembros del SICA quedaba dentro o fuera del ámbito de competencias del sistema, y de si debía resolverse en el seno o al margen del proceso de integración económica centroamericana (65), lo que

(63) Ver los arts. 4-e) del Protocolo de Tegucigalpa y 5 del Protocolo de Guatemala: la reciprocidad está expresamente establecida en particular para el proceso de integración económica centroamericana.

(64) CCJ, 28 de noviembre de 2001, *Estado de Honduras/Estado de Nicaragua*, (GO n° 13, de 04.12.2001, p. 30).

(65) En mi opinión, es evidente que se trataba de un asunto que quedaba completamente fuera del ámbito de competencias del SICA conforme a su Derecho originario. Cfr. en el mismo sentido MEJÍA HERRERA, O., «*El pluralismo jurídico y la Corte Centroamericana de Justicia*», en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 18 (2007), sobre todo epígrafe III.2-A) (en prensa). No obstante, en un pronunciamiento insólito, la CCJ resolvió a demanda de Nicaragua que Honduras había violado el Derecho de integración centroamericano al ratificar ese tratado de límites con Colombia, por entender comprendidas dentro del sistema las competencias sobre los espacios marinos bajo soberanía de cualquier Estado miembro, calificados por la CCJ como «patrimonio territorial de Centroamérica» (considerando XIX-E): ver CCJ, 27 de noviembre de 2001, *Estado de Nicaragua/Estado de Honduras* (GO n° 13, de 04.12.2001, p. 2).

no admite duda es que no podía justificar por parte de Nicaragua la infracción de los principios y normas que lo regulan.

Los hechos posteriores han probado, además, que era una diferencia bilateral para someter a los medios de solución pacífica de las controversias internacionales previstos por el Derecho Internacional. En efecto, el asunto sobre la delimitación marítima en el Mar Caribe entre Nicaragua y Honduras fue sometido finalmente por Nicaragua a solución judicial de la Corte Internacional de Justicia y está sólo pendiente de que esta Corte emita sentencia (66). Es más, Nicaragua suspendió temporalmente, en el año 2003, el impuesto a los bienes y servicios de procedencia u origen hondureño, atendiendo implícitamente a la sentencia de la CCJ que quince meses antes había ordenado la suspensión inmediata de la aplicación de ese impuesto (67). Así pues, acabamos de ver que la CCJ se ha pronunciado considerando inadmisibles el principio de reciprocidad en el Derecho del SICA, pero sería conveniente eliminar expresamente el principio de reciprocidad del Derecho originario, en particular del Protocolo de Tegucigalpa y del Protocolo de Guatemala.

El Derecho originario del SICA también establece el principio de cooperación leal en su forma horizontal al imponer un deber de colaboración entre las propias instituciones del sistema, dentro siempre del respeto a sus normas (68). Parece obvio que exista una necesaria coordinación intersectorial, un deber de colaboración entre las instituciones, para asegurar la unidad y la coherencia de su actuación tanto dentro del sistema como fuera del mismo, en sus relaciones con terceros (69). Falta, en cambio, desarrollar por vía jurisprudencial o establecer directamente en el Derecho originario del SICA el principio de cooperación leal en su forma vertical descendente, que imponga en sentido inverso a las instituciones del SICA, por pura lógica jurídica, un deber recíproco de asistencia y colaboración con los Estados miembros. Tampoco recoge el SICA el principio de cooperación leal en su forma horizontal en el ámbito interestatal, que imponga deberes recíprocos de cooperación leal entre las autoridades de

(66) Ver <http://www.icj-cij.org>

(67) Ver Ley n° 449 de 11 de marzo de 2003, publicada en *La Gaceta*, n° 50 de 12 de marzo de 2003. Es cierto que esta Ley no hace referencia expresa a la sentencia de la CCJ y sólo prevé la suspensión temporal, que no definitiva, del impuesto. Pero el incumplimiento por parte de Nicaragua ha quedado, de hecho, cancelado desde esa fecha.

(68) Ver arts. 8-1° y 11 del Protocolo de Tegucigalpa.

(69) Así lo corrobora la propia CCJ, *13 de marzo de 2002, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua (GO, n° 14, de 05.12.2002, p. 4)*.

todos los Estados miembros a fin de garantizar la eficacia del Derecho de integración en los ordenamientos internos.

En cuanto al principio de solidaridad entre los Estados miembros, está bien establecido en el seno del SICA, donde se considera un principio constitucional tanto del sistema de integración (70) como del subsistema de integración económica (71). El principio de solidaridad impone a los Estados miembros la eliminación de prácticas de interés nacional que lesionen el interés comunitario y les anima a mantener el equilibrio entre las cargas y ventajas que se derivan de su pertenencia al sistema. Es cierto que el principio de solidaridad tiene un contenido eminentemente político y económico, mientras que el principio de cooperación leal (vertical ascendente) lo tiene más bien técnico y jurídico. Pero están estrechamente conectados porque la cooperación leal implica la solidaridad de los Estados miembros para alcanzar la eficacia interna de las normas comunitarias y facilitar la realización de los fines del sistema.

Si descendemos al plano del papel desempeñado por el principio de solidaridad en las políticas concretas, el Protocolo de Tegucigalpa contiene disposiciones que implican deberes de solidaridad entre los Estados miembros del SICA en materia de política exterior, seguridad y defensa (72). Uno de los objetivos del SICA es establecer una política exterior común, coordinando y armonizando las políticas exteriores de los Estados miembros dentro del sistema. Pero, hasta la fecha, no se han concretado las materias de política exterior que presentan un interés común ni la estrategia única a seguir para defender los intereses claves del sistema centroamericano en la vida internacional. Sí se producen, en cambio, muchas declaraciones políticas sobre asuntos puntuales de política exterior, adoptadas en la Reunión de Presidentes (Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno) de los Estados miembros del SICA, fijando orientaciones básicas cuyo seguimiento se deja en manos del Consejo de Ministros. Por demás, la conducta unilateral e improvisada de los Estados miembros en ámbitos de la política exterior, especialmente en materia comercial, resulta impropia si se pretende crear una unión aduanera porque ésta implica una política comercial común. Y no ayuda a avanzar en la pretendida comunitarización de la política exterior.

(70) Ver art. 4-d) del Protocolo de Tegucigalpa. Cfr. *CCJ, 27 de noviembre de 2001, Estado de Nicaragua/Estado de Honduras*, loc. cit.

(71) Ver art. 5 del Protocolo de Guatemala.

(72) Ver arts. 3-g) y 15-b) y c) del Protocolo de Tegucigalpa.

En cuanto a los asuntos de seguridad y defensa, se observan avances esperanzadores en la práctica del SICA. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (73), firmado en San Pedro Sula el 15 de diciembre de 1995 e instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, establece el principio de solidaridad entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. Por medio de ese Tratado, se persigue cumplir uno de los objetivos fundamentales del SICA, a saber, crear un nuevo modelo de seguridad democrática en la región sustentado en una balanza razonable de fuerzas, la solución pacífica de las controversias entre vecinos, el Estado de derecho, el fortalecimiento del poder civil y la subordinación de las fuerzas armadas al mismo, entre otros loables propósitos (74). Sin desprestigiar otros proyectos para reforzar la seguridad regional, como un programa de limitación y control de armamentos, mecanismos de cooperación policial y judicial e incluso una propuesta de creación de una Fuerza de Respuesta Rápida para luchar conjuntamente contra el narcotráfico, el terrorismo y otras amenazas emergentes para la seguridad de la región (75). Cabe decir que éste es uno de los focos políticos más activos de la integración regional. En este contexto, se explica que la región se distinga desde los primeros años de la década de los noventa por el recurso frecuente a la solución judicial de controversias entre Estados vecinos, que ha influido positivamente sobre todo en las relaciones entre El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En cambio, el principio de solidaridad es inexistente en el seno del SICA en el ámbito económico y financiero. No existen fondos de cohesión o instrumentos similares para hacer frente a los desiguales niveles de desarrollo de los Estados miembros, a pesar de que resulta imprescindible la creación de fondos de cohesión o de convergencia para reducir, si no eliminar, los desequilibrios y asimetrías que obstaculizan la integración regional. Es cierto que la Reunión de Presidentes planteó, en el año 2003, estudiar los mecanismos para la creación de un fondo de cohesión social del SICA, que beneficie principalmente a aquellos Estados miembros de menor desarrollo relativo para promover un crecimiento económico equi-

(73) Ver sus arts. 26-e), f), g) y h), 42 y 43. En relación con el art. 3-b) del Protocolo de Tegucigalpa.

(74) Ver OEA, Ser. G, CP/CSH/INF.14/02 add. 5, 6 noviembre 2002: documento sobre «Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica».

(75) Ver sobre estos temas <http://www.sica.int/sgsica>.

librado dentro del sistema (76). Pero aún no se ha adoptado ninguna medida al respecto.

Es obvio que si se pretende lograr una unión aduanera en el SICA, los ingresos obtenidos por la recaudación del arancel exterior común podrían usarse para crear fondos destinados a propiciar la cohesión económica, social y territorial de la región. Esos fondos podrían también nutrirse, al menos temporalmente, con ingresos obtenidos de la cooperación internacional para el desarrollo. Con posterioridad, si las condiciones económicas de los Estados miembros lo permitiesen, los fondos podrían dotarse con un porcentaje uniforme del Producto Interior Bruto de cada Estado miembro. La gestión de esos fondos correría a cargo de las instituciones del SICA, en el marco de una autonomía presupuestaria hoy inexistente. Pero estos planes exigen el incremento de la confianza mutua y la solidaridad entre los socios del sistema. No habrá progresos en el proceso de integración sin un avance paralelo en la solidaridad de los Estados miembros del sistema. De ahí la trascendencia política y económica de este principio.

CONCLUSIONES

Es evidente que son muchos los deberes pendientes si Centroamérica desea avanzar por la senda de la integración regional. Desde una óptica material o sustantiva, hasta ahora ha faltado la voluntad política imprescindible para afrontar pausadamente el desafío de la cesión de competencias soberanas y el riesgo de su buen uso por las instituciones supranacionales. El SICA aparece dominado por una mal entendida flexibilidad y un gradualismo excesivo. Pero lo cierto es que esta región se encuentra en una situación inmejorable para superar todas estas dificultades. La causa de ello es bien sencilla por paradójica que se nos antoje: no existe una alternativa o vía de escape viable al proceso de integración. De manera que la atomización política, el subdesarrollo económico, las desigualdades sociales, la fragilidad de las instituciones democráticas y el peligro de que afloren conflictos internos, amén de los resquemores y diferencias bilaterales (77), dibujan

(76) Ver en este sentido el texto de la Declaración de Belice, de 19 de diciembre de 2003, en <http://www.sica.int/sgsica>.

(77) Baste recordar, a título ejemplar, que Nicaragua mantiene hoy abiertos tres litigios ante la Corte Internacional de Justicia, dos de ellos con Estados vecinos y miembros del SICA (uno de límites marítimos con Honduras en el Mar Caribe y otro de fronteras con Costa Rica por cuenta del régimen jurídico del Río San Juan). El tercero la enfrenta a Colombia por la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia y los límites marítimos de ambos Estados en el Caribe.

un panorama sin otro camino y salida que la integración regional. Vale decir que el destino manifiesto de la región es la creación de un mercado común centroamericano con masa crítica para hacer frente a las exigencias del mercado global, potenciando las ventajas relativas que la región posee (como una lengua común o mano de obra abundante y barata) y salvando los peores inconvenientes que hoy padece (principalmente la inestabilidad política y la inseguridad jurídica).

Desde una óptica jurídica o formal y a la luz de las deficiencias expuestas a lo largo de estas páginas, interesa subrayar los grandes renglones de la reforma y reorientación integral que hoy demanda el SICA, sin preferencias ni ánimo exhaustivo: el desorden y la debilidad de su estructura institucional y normativa, la descoordinación interinstitucional, la indefinición del sistema en su conjunto, la ausencia de un mecanismo efectivo para asegurar la ejecución de sus normas, la reorganización de ciertas instituciones (como la CCJ), el escaso grado de participación de la sociedad civil y, por último, la falta de financiación y la elaboración de un presupuesto único.

¿Qué papel pueden desempeñar otros actores para favorecer este programa de reformas en el SICA?. A la UE no le interesa convertirse en una estrella solitaria, en una extraña excepción en medio de un sistema internacional marcado por el protagonismo del Estado nacional. La UE debe cuidarse de diseminar su modelo, de encontrar interlocutores similares y válidos con los que mantener una relación estratégica no sólo en el plano económico sino en el político, de la que la UE saldrá sin duda reforzada tanto en el plano interno (negando la razón a las fuerzas centrífugas que anidan en su seno) como en el externo (construyendo opciones más estables que las que hoy ofrece la cada vez más volátil estructura interestatal). En este sentido, por encima de las fáciles apariencias, el banco de pruebas para el éxito de la experiencia integracionista en América no es el MERCOSUR ni la Comunidad Andina, aún menos la no nata CSN; es el SICA. Entre otras cosas, porque la UE puede desplegar una capacidad de influencia y de presión sobre este proceso, pequeño y abarcable, mucho mayor que sobre los otros procesos hoy activos en el continente americano. Por eso esta apuesta merece la pena.

En cuanto a España, basta con que priorice este tema en su política bilateral con Centroamérica y lo defienda con convicción en el seno de la UE, auspiciando en lo posible posiciones que favorezcan soluciones integracionistas para los problemas de la región. Esto vale también para la

ayuda oficial al desarrollo (AOD), que no puede distribuirse atendiendo al criterio de café para todos sino tomando muy en cuenta realidades tan dispares como las que vive el continente. En términos comparativos, es lógico que Centroamérica goce de una atención especial en la gestión de los escasos recursos empleados en la AOD. Por supuesto, nada de lo aquí sugerido garantizará el éxito de la apuesta de la UE y de España por Centroamérica. Pero convendría intentarlo.