

# INTEGRACIÓN Y SUPRANACIONALIDAD EN AMÉRICA LATINA\*

Jaime G. Delgado Rojas

## Introducción

La integración regional latinoamericana ha construido supranacionalidades: su calidad, sobre todo en la Comunidad Andina y Centroamericana, es producto de pretensiones de madurez estatal, o bien para llenar vacíos históricos en la construcción institucional. Tal calidad es dada por el contenido soberano que le fue transferido por los Estados suscritores, en sus momentos constitutivos: en Centroamérica desde la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración y del Régimen Centroamericano de Industrias de Integración de 1958, en la Comunidad Andina a partir del Acuerdo de Cartagena de 1969, en la Comunidad del Caribe desde 1973. Incluso el MERCOSUR, intergubernamental y resistente a la supranacionalidad, ha ido creando, a partir de 1991, su peculiar pirámide jurídica comunitaria. Estas supranacionalidades en tanto construcciones estatales expresan la singularidad y diversidad de los estados fundantes, marcados por sus tiempos constitutivos y realidades. De ahí el carácter gradual y especializado de los procesos puestos en marcha, según las demandas histórico-culturales de las sociedades involucradas.

En este ensayo intento un ejercicio de interpretación, sobre estos esfuerzos socio políticos, en los que han participado intelectuales, políticos y empresarios y se ha echado mano de la experiencia europea. En una primera parte incursiono en la teoría de la integración y en sus debates, con una intención clarificadora. Este ejercicio conceptual nos va a permitir explicar los procesos de

---

\* Publicado en *Integración latinoamericana Raíces y Perspectivas*, (pp. 183-202), Rodrigo Paez Montalbán y Mario Vázquez Olivera (coords), México: CIALC, UNAM. 299 págs. ISBN UNAM: 978-607-02-0466-1. ISBN EÓN: 978-607-7519-35-5

construcción supranacional en la Comunidad Andina y Centroamérica y destacar, sobre esa base, sus rasgos distintivos.<sup>1</sup>

### **Supranacionalidad: concepto y elementos sustanciales**

El Tratado de París por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), es el primer instrumento de carácter internacional que crea una supranacionalidad. Los acuerdos que crearon la CECA en 1952, se profundizaron luego con los de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y el Tratado de Roma de 1957, que dio origen el Mercado Común Europeo. Esa experiencia generó entusiasmos y motivaciones en Latinoamérica donde, desde el siglo XIX, se habían formulado propuestas con perspectivas unitarias frente a intentos anexionistas foráneos. En la segunda mitad del siglo XX se abrieron mesas de discusión importantes en América del Sur y Centroamérica, si bien, en esos primeros encuentros no se vislumbraban supranacionalidades, la práctica fue forjando derecho comunitario e instituciones con atribuciones vinculantes.

La integración, bien entendida, no es el mero acto de negociación ni, simplemente, su resultado. La supranacionalidad que de ella emana, es constituida por Estados cuya vecindad regional les ha aportado algún proyecto político más o menos compartido y cierto grado de identidad: una suerte de *comunidad imaginada*, que implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más estados, con alguna identidad e intereses comunes y con distribución de poder equilibrada.<sup>2</sup> La integración surge de la región, básicamente, como una expresión política de la voluntad de los Estados de fortalecer sus vínculos regionales.<sup>3</sup> De esa regionalidad, de su contenido social e incluso democrático, surgen las construcciones supranacionales que, en tanto criaturas de Estados vecinos, se

---

<sup>1</sup> En *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana* (Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José. 2007, en proceso de edición) desarrollo este tema a nivel teórico conceptual y en relación con la práctica de la integración en América Latina. con mayor amplitud, no.

<sup>2</sup> Carlos Murillo Zamora, “Regímenes de integración regional. Una aproximación teórica”, Tesis de posgrado, Heredia, Universidad Nacional-Sistema de Estudios de Posgrado, mayo del 2002.

<sup>3</sup> Ángel María Casas, *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*, Abya Ayala y corporación Editora Nacional (Eds.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003, p. 43 y ss.

sustancian de la transferencia que por igual le hacen, de competencias soberanas en ámbitos especializados. Esa supranacionalidad no es cualquier tipo de construcción internacional, sino un nuevo orden jurídico que no se agota en la traslación de funciones, aunque la implica, cuando se hace referencia a la institución burocrático-administrativa; no culmina con esta funcionalidad por cuanto responde a una lógica de derecho que, como ordenamiento jurídico asume un conjunto de principios que lo diferencian del derecho internacional: eficacia directa, aplicabilidad inmediata, primacía del Derecho Comunitario, responsabilidad estatal por incumplimiento, tutela judicial efectiva y respeto de los derechos humanos.<sup>4</sup> A saber, los acuerdos quedan, por la transferencia de la competencia y su especificidad, por encima de la legislación nacional del Estado fundante y hacen posible que se constituya un nuevo actor. De ahí que podamos determinar cuáles son las particularidades, algunas en calidad de principios, ya sea de la norma o de la institución supranacional:<sup>5</sup>

- 1.- Principio fundacional: la participación voluntaria y libre de los Estados signatarios en el pacto constitutivo.
- 2.- Principio de especialidad: los acuerdos son puntuales en relación con los temas involucrados, por lo que no hay, en momento alguno, invasión o interferencia en el resto de la vida política nacional.
- 3.- Principio de primacía: el Estado signatario se abstiene de aplicar en los temas negociados el derecho local y, más bien, asume la exigencia de aplicación, por jerarquía, del derecho comunitario.
- 4.- Principio de subsidiariedad: el Estado se reserva funciones y atribuciones en aquellos temas o áreas que no fueron objeto de negociación, o bien por su expreso señalamiento y para reproducir lealtades locales y nacionales.
- 5.- Derecho derivado: el Estado acepta como vinculantes los acuerdos de organismos comunitarios o supranacionales.

---

<sup>4</sup> Enrique Napoleón Ulate Chacón, *Integración regional y derecho comunitario europeo y centroamericano*, San José, Eds. Chico, 2004, Tomo I Parte General, p. 285.

<sup>5</sup> Sobrino, en Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) y Programa de Cooperación Andina a Bolivia (PCAB), *Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina y PCAB, julio 2001, <http://www.librosenred.com/integracionysupranacionalidadsoberaniayderechocomunitarioenlospaisesandinos.asp>

6.- Sentido comunitario: los integrantes de los organismos de integración asumen la representatividad regional o comunitaria, con lo que se abstienen de expresar criterios e intereses nacionales.

7.- Regla de mayoría: la toma de decisiones en los organismos comunitarios se hace sobre la base del criterio de la mayoría y el Estado en minoría renuncia al derecho a veto.

Los acuerdos de integración regional suscritos en Europa y América Latina han generado derecho comunitario y creado una amalgama de organismos intergubernamentales y supranacionales, aunque la diferenciación entre ellos no sea meramente descriptiva, pues no sólo apunta a la competencia nacional en relación con la comunitaria, al estilo como se conforman, o al método de toma de decisiones. Los procesos de integración marchan con ese conjunto irregular y amalgamado de instituciones, basadas en acuerdos internacionales que las ubican “*más allá del Estado nación*”,<sup>6</sup> aunque no en un esquema de tipo federativo, como suele interpretarse a la Unión Europea: “*es algo más que los Estados miembros, pero menos que una Federación*”.<sup>7</sup>

### **Suramérica: integración y supranacionalidad**

Si bien en las negociaciones de integración iniciales en las que estuvieron involucrados los países sudamericanos no hay intenciones conceptuales de supranacionalidad, en todo el proceso que asesoró la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada por las Naciones Unidas en 1948, había, al contrario, planteamientos que implicaban transferencia de funciones estatales hacia entidades subregionales: se promovía en los Estados, negociaciones hacia la ampliación de mercados, la creación de instancias intergubernamentales, alguna estructura supranacional, pero sobre todo, hubo un buen conjunto de acuerdos y normativas pactadas que se constituyeron en un rico patrimonio de derecho comunitario.

---

<sup>6</sup> [Somek, 2001]

<sup>7</sup> Pierre Du Bois, ‘Souveraineté nationale, souveraineté européenne’, s.f., en [http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souve-rainete\\_europene.pdf](http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souve-rainete_europene.pdf).

El antecedente más lejano lo encontramos en 1826 cuando se celebró el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Simón Bolívar para impulsar la unidad latinoamericana y contribuir a la independencia de Cuba y Puerto Rico. Ahí se pretendía constituir una Confederación Hispanoamericana de Naciones, para lo cual, no sólo era indispensable la independencia de las dos islas antillanas, sino la presencia en Panamá de todas las naciones hispanoamericanas. Esta propuesta quedó estancada en el siglo XIX, pero su semilla empezó a despuntar un siglo y cuarto más tarde.

Bajo la inspiración de la CEPAL, los países latinoamericanos de mayor tamaño en territorio, desarrollo económico y población, constituyeron en la Conferencia de Montevideo, junto con algunos de sus vecinos, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Tratado fue concertado y suscrito originalmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en la capital uruguaya, el 18 de febrero de 1960. Luego se adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Era una experiencia pionera en el continente, acompañada por los resultados de otras negociaciones en Centroamérica que venían desde 1952.

La puesta en marcha de la ALALC tuvo no pocos tropiezos como fue ampliamente documentado por Miguel Wionczek, aunque fue prometedora.<sup>8</sup> La Conferencia Económica Interamericana de Buenos Aires de 1957 es su antecedente más cercano; ahí se valoró el deterioro interno de estas economías y sus dificultades de inserción hacia fuera, lo que obligó a la búsqueda de alternativas. No puedo excluir la influencia ejercida por la experiencia de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero de 1952 y la firma del Tratado de Roma de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea. El acuerdo creaba una institución típicamente intergubernamental: sus órganos estaban integrados por representantes de los gobiernos y actuaban de acuerdo con las instrucciones de éstos.<sup>9</sup> La Conferencia de las Partes tenía las tareas de adoptar las providencias necesarias para la

---

<sup>8</sup> Véase Miguel S. Wionczek, 'La historia del Tratado de Montevideo', en *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, Miguel S. Wionczek (ed.), México, FCE, 1964, pp. 53-93.

<sup>9</sup> Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (IEJI), *Derecho comunitario centroamericano. Ensayo de sistematización*, San José, Imp. Trejos, 1968, p. 313.

ejecución del tratado y examinar su aplicación, promover la realización de las negociaciones previstas y evaluar sus resultados, establecer reglamentos, fijar presupuestos y designar el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Permanente; sus decisiones se tomaban por mayoría calificada, siempre que no hubiera voto negativo. Al Comité le correspondía velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado con un representante permanente por país, con derecho a voto. La Secretaría Ejecutiva era parte de este Comité.

Mediante el Tratado de Montevideo de 1960 se postuló una zona de libre comercio que eliminaría en una década las barreras arancelarias y para-arancelarias; contaba con listas nacionales de concesiones otorgadas entre los países y listas comunes de los productos que carecían de limitaciones al comercio, además de otros acuerdos de complementación industrial y cláusulas de salvaguardia ex de los países de menor desarrollo económico. Empero, sus limitaciones más notorias eran la existencia de estos distintos niveles de desarrollo de los países miembros, junto a la imposibilidad política de impulsar un desarrollo equilibrado en función de nivelar tales desigualdades y la carencia de una efectiva autoridad supranacional.

Al poco tiempo de su puesta en marcha, prácticamente habían perdido validez las listas comunes y se habían reducido las concesiones otorgadas por la escasa predisposición a la apertura comercial. El instrumento de complementación industrial quedó transformado en beneficios impositivos y aduaneros, que fueron aprovechados por las transnacionales y, por esa vía, fracasó la promoción de los procesos de industrialización en los países miembros con escaso desarrollo. La CEPAL había propuesto mecanismos de protección o salvaguardias, pues su preocupación estaba enfocada hacia las economías más vulnerables como Ecuador, Bolivia y Paraguay y, en América Central, particularmente Honduras. Al cabo de diez años, los países de menor desarrollo relativo de América del Sur y Honduras en Centroamérica, como lo indicaré posteriormente, sufrían las consecuencias de haber sido sometidos a una economía regida por las reglas del mercado. La ALALC declinó por su condición exclusiva de

zona de libre comercio, entregada a los mecanismos del mercado que, en su automatismo, discriminaba a los más débiles.<sup>10</sup>

Las naciones de menor y mediano desarrollo relativo integrantes del Tratado como reacción a los efectos negativos de la ALALC, suscribieron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, que creó el Pacto Andino en calidad de acuerdo de integración subregional. Este acuerdo se constituye en la mejor llamada de atención al interior del Tratado; pero no es sino en su veinte aniversario, en 1980, que se revisa lo actuado por el organismo de 1960 y se crea en su sustitución, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Es notable que la diferencia que se marca en el nombre se centre en los términos “libre comercio” e “integración”, lo cual no sólo es simbólico, sino que orienta el análisis. En el tratado suscrito, esta vez, se planteó la creación de un mercado común al que se llegaría mediante la constitución de zonas de preferencias económicas, sin fecha límite y con la firma de acuerdos entre dos o más países, sin necesidad de que sus compromisos fueran extendidos a todos. Sus instrumentos fueron las preferencias aduaneras regionales, los acuerdos de alcance regional para todos y los de alcance parcial, suscritos por algunos de los miembros y que podían ser paulatinamente multilateralizados. Con esto se pretendió atender a las diferencias de desarrollo relativo de los países participantes.

El nuevo Tratado de Montevideo de 1980 creó tres órganos típicamente intergubernamentales: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia integrada por plenipotenciarios de los países miembros, y el Comité de Representantes en calidad de órgano permanente, técnico, con una Secretaría General. Aunque no hay atribuciones supranacionales en sus organismos, sus decisiones se han constituido en patrimonio del proceso integrador latinoamericano que se invoca con no pocos éxitos en el derecho interno de algunos países miembros.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Horacio Roberto Moavro, *La decisión. Aportes para la integración Latinoamericana*, 2ª ed., Caracas, IFEDEC, 1992, p. 339.

<sup>11</sup> Hay un estudio jurídico realizado en el 2004 por encargo de la Secretaría del MERCOSUR sobre este tema. No sólo hay derecho comunitario del MERCOSUR, sino herencia del derecho comunitario emanado de ALADI, que es reconocido por Tribunales nacionales, a pesar de la rigidez constitucional que no da espacio a la transferencia de soberanía a un organismo

La ruta abierta por los países andinos hizo posible una variedad de matices en las relaciones entre los miembros de la ALADI: en 1991 fue creado el MERCOSUR integrado por Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil; al que posteriormente se incorporaron como miembros asociados a Chile y Bolivia y más recientemente solicitó ingreso Venezuela. MERCOSUR y la Comunidad Andina fueron la base de la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en el 2004 y antecedente de la recién constituida Unión de Naciones de América del Sur. A ALADI ingresó Cuba en 1998 gracias a que para esa fecha tenía acuerdos comerciales con prácticamente todos sus socios. Ahora los acuerdos entre Cuba y Venezuela del 2004 son base y soporte de otros acuerdos de cooperación, con diferentes países del continente al amparo de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas (ALBA).

### **Comunidad de Naciones Andinas**

El Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969 fue un importante esfuerzo de integración marcado por el pensamiento desarrollista de la CEPAL. Los estados que lo suscribieron ocupan el territorio del más grande imperio precolombino en este continente. Una cultura milenaria que aún pervive en las poblaciones que la heredan y es la base socio-cultural de la Comunidad Andina de Naciones. El Pacto Andino, como también se le conoció, en su origen pretendía rescatar la inspiración doctrinaria fundacional del Tratado de Montevideo de 1960, de favorecimiento a los países de menor y medio desarrollo relativo: Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Chile. Más tarde, en 1973, se unió Venezuela, y posteriormente se retiró Chile, en 1976. Fue una experiencia de integración regional basada en la planificación industrial, con rectoría del Estado; así estaba normado en el artículo 26 del acuerdo de Cartagena de 1969.<sup>12</sup> El común denominador de los participantes era su insatisfacción con la

---

supranacional. Ver Secretaría del Mercosur, *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales* (2003), Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung-E.V. y Secretaría del MERCOSUR, 2005, versión electrónica, <http://www.mercosur.org.uy>

<sup>12</sup> [Saucedo González 1999, 59]

distribución de los beneficios generados en la ALALC, acaparados particularmente en los países de mayor desarrollo: Brasil, Argentina y México.

El Acuerdo intentaba promover, como lo había planteado la CEPAL en los años 50, un desarrollo equilibrado y armónico de los países participantes, que les permitiera acelerar su crecimiento mediante la integración económica. Muy particularmente, tenía un régimen especial para Bolivia y Ecuador, calificados como las naciones de menor desarrollo relativo, que consistía en compromisos declarativos e instrumentales para favorecer la participación equitativa de estos países en el esquema de integración.

En 1969 se crearon los órganos principales: la Comisión y la Junta, y los Comités Auxiliares; en un primer momento con un sabor intergubernamental, sus atribuciones supranacionales se fueron forjando en la marcha del proceso, pues se fue creando derecho comunitario y fortaleciendo la estructura institucional con atribuciones vinculantes.

La Comisión, constituida por un representante plenipotenciario de cada gobierno, expresaba su voluntad mediante decisiones tomadas con el voto de dos tercios de los países suscritores; puede observarse que, por el método de toma de decisiones, era supranacional, aunque en el caso de los programas de industrialización, que los decidía a propuesta de la Junta, el país que votaba en forma negativa podía abstenerse de participar en el programa. Le correspondía a la Comisión formular la política general del Acuerdo, adoptar las medidas necesarias para el logro de sus objetivos, aprobar normas indispensables para potenciar la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros. A su vez, debía designar y podía remover a los miembros de la Junta, darle instrucciones, delegarle atribuciones, además de conocer y decidir sobre sus propuestas. Obviamente, estas labores serían muy difíciles de poner en ejecución sin la mínima atribución vinculante en el entorno de los acuerdos de integración. Sin embargo, la eficiencia del mecanismo dependía de la simultaneidad y homogeneidad en la aplicación de los acuerdos en los Estados parte, lo cual no se garantizaba en ninguna cláusula.

La Junta fue definida como un órgano técnico, con atribuciones ejecutivas. Estaba integrada por tres miembros que actuaban en función de los intereses de la subregión en su conjunto; es decir, era comunitaria. Esos miembros podían ser nacionales de cualquier país latinoamericano y eran responsables de sus actos ante la Comisión; su funcionamiento era permanente y en sus actos expresaba la unanimidad de sus integrantes. Había, como órganos auxiliares, un Comité Consultivo, el canal de vinculación del país miembro con la Junta, con cualidades meramente asesoras y de colaboración en sus labores. El Comité Asesor Económico y Social, especie de instancia de portavoz de los sectores laborales y empresariales, de representación nacional, no tenía, tampoco, ninguna función vinculante ante la Junta o la Comisión. Posteriormente este órgano sería dividido en dos: uno integrado por representantes nacionales del sector empresarial y el otro, en igual forma, por el sector laboral. Esto pone en evidencia la debilidad institucional para sentar en una misma mesa a sectores que naturalmente están involucrados con la integración y la comunidad.

En los subsiguientes años, la estructura se fue ampliando y haciéndose más compleja en ámbitos intergubernamentales, pero también en el espacio supranacional. Destacan la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reserva y los Convenios Sociales: “Andrés Bello”, especializado en el tema educativo; el “Hipólito Unanue”, referido a la salud; el “Simón Rodríguez”, centrado en temas socio-laborales; además el Sistema “José Celestino Mutis”, dedicado a la agricultura, seguridad alimentaria y medio ambiente. Es notable comprobar cómo, en la medida en que el proceso avanzaba, se fueron involucrando en la institucionalidad de la integración temas no propiamente comerciales y se fueron creando instancias especializadas dedicadas a temas y problemas de carácter social, cultural y medioambiental. No se podía dejar de lado, en esta intrincada estructura, una Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones.

En 1979 se creó un Consejo Andino, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, instancia intergubernamental dedicada a la cooperación política, la coordinación de la política exterior y la orientación de la integración económica. También el Parlamento Andino integrado por

representantes parlamentarios de los Congresos de los países miembros, con la función de sustentar “*el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia; velar por el respeto de los derechos humanos; promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina y fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina*”.<sup>13</sup>

Empero, lo más destacado de la institucionalidad construida es el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 1979 y que comienza a funcionar en 1985. Este tribunal tiene a cargo “*declarar el derecho comunitario, dirimir las Controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente*”. Puede observarse con esto la suficiente madurez en los Estados como para propiciar que la soberanía estatal fuera, en estos temas, transferida.

Resulta importante destacar que en la CAN los órganos se fueron redefiniendo y detallando sus competencias supranacionales: a la Comisión se le asignaron potestades y atribuciones que le permitían regular materias referentes a la integración económica, no obstante en un primer momento no había un procedimiento que permitiera uniformidad y simultaneidad en la toma de decisiones. Este carácter vinculante llegó a ser redefinido posteriormente por el Tribunal de Justicia del Acuerdo, órgano al que le corresponde dirimir problemas en la aplicación directa de las “Decisiones” de la Comisión, al consignarlas como vinculantes y de aplicación directa. Esta definición obvió el estilo desigual e incluso contradictorio que tenía el mecanismo anterior, debido a la falta de simultaneidad y de homogeneidad en la aplicación de las decisiones. El Tratado que crea al Tribunal estableció que las “Decisiones” de la Comisión “*obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina*” (Art. 2). Luego señala que “*las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior*” (Art. 3). Además advierte que: “*Cuando su texto así lo disponga,*

---

<sup>13</sup> Moavro, *op. cit.*, p. 364.

*las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro”.*

Esta creación de supranacionalidad estuvo legitimada desde las constituciones nacionales de los países del Sistema, a excepción de Bolivia. En esas constituciones se consagraba expresamente la autorización para crear o transferir competencias a órganos supranacionales, así como la posibilidad de la aplicación directa e inmediata en sus respectivas jurisdicciones de las normas emanadas de los órganos comunitarios y el carácter obligatorio de las mismas.<sup>14</sup>

La Constitución Política de Bolivia no posibilita la posibilidad de participación del país en organismos supranacionales, como tampoco la cesión de competencias, por cuanto sus artículos 2 y 30 señalaban que *“La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)”* y que *“Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución (...)”*. Estas restricciones constitucionales no fueron obstáculo para su participación en los organismos de integración y la adquisición de los beneficios del Tratado. Sin embargo nunca se hicieron esperar las presiones para que modifique su cuerpo constitucional.<sup>15</sup> El acuerdo de Cartagena, carta fundacional de la Comunidad Andina fue ratificada por el gobierno boliviano mediante Decreto Ley 08995 de 6 de noviembre de 1969.<sup>16</sup>

Por su parte, Colombia permite, por vía constitucional, que el *“(...) Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”* (art. 150, inc. 16); en similar sentido se pronuncia la Constitución ecuatoriana

---

<sup>14</sup> Lorena Rincón Eizaga, ‘La supranacionalidad en los esquemas de integración. Especial referencia a la Comunidad Andina y MERCOSUR’, en *Revista Arbitrada Lex Nova*, Colegio de Abogados del Estado Zulia #239, Maracaibo, 2003, [http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo\\_8.htm](http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo_8.htm).

<sup>15</sup> El proyecto constitucional boliviano, en discusión durante el 2007, hace señalamientos más avanzados en este tema, en tanto que no lo evade del todo; sin embargo, no se desprende de un sesgo intergubernamental, o bien de las reservas a los derechos humanos, garantizados como supranacionales. Sobre los otros Tratados internacionales indica que forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley (Art. 258).

<sup>16</sup> El caso boliviano ha sido bien debatido en la Comunidad Andina. Para este trabajo he contado con el informe de un Simposio realizado en dos sedes, una en La Paz y la otra en Sucre, entre el 21 y el 24 de noviembre del 2000. Dicho informe fue publicado por la Secretaria General de la Comunidad Andina y el Programa de Cooperación Andina a Bolivia. *Vid supra* nota 5.

cuando señala en el numeral 4 del artículo 161: “*El Congreso Nacional aprobará o improbará los (...) tratados y convenios internacionales (...) que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o de la ley*”; en el artículo 163 declara: “*Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgadas en el registro oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la Republica y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía*”. La Constitución peruana, muy escuetamente dice en su artículo 55: “*Los tratados firmados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional*”.

Merece especial señalamiento la Constitución venezolana, aunque no al texto que se pretendía reformar en el 2007. En la constitución de 1999 declara:

*(...) La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de sus naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. (...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna (artículo 153).*

Puede observarse con claridad que el liderazgo en el señalamiento de esta transferencia especializada de soberanía lo tienen las constituciones colombiana y venezolana. Es obvio el sentido bolivariano que se marca en esas cartas constitucionales, sin embargo, el texto de reforma presentado a los electores venezolanos en el 2007 modificaba este artículo 153 en el siguiente sentido, que anula la transferencia de funciones y la creación de derecho comunitario:

*La República promoverá la integración, la confederación y la unión de América Latina y del Caribe, a objeto de configurar un gran Bloque Regional de Poder Político, Económico y Social.*

*Para el logro de este objetivo, el Estado privilegiará la estructuración de nuevos modelos de integración y de unión en nuestro continente, que permitan la creación de un espacio geopolítico dentro del cual los pueblos y los gobiernos de nuestra América vayan construyendo ex proyecto Grannacional al que Simón Bolívar llamó: “una Nación de Repúblicas”.*

*La República podrá suscribir tratados y convenios internacionales basados en la más amplia cooperación política, social, económica, la complementariedad productiva grannacional y la solidaridad y el comercio justos.*

Una comparación descriptiva nos señala ambos textos constitucionales como iguales en su espíritu bolivariano y latinoamericanista y su retórica de integración; sin embargo, difieren en la conceptualización, en tanto que uno se apunta hacia la supranacionalidad y el derecho comunitario, mientras que el otro plantea un gran bloque geopolítico regional, nuevos modelos de integración y unidad y la “más amplia cooperación”.

### **Cuánto de novedosa hay en el ALBA<sup>17</sup>**

La propuesta del ALBA es muy novedosa en relación con la retórica bolivariana que ella agita, el estilo de incorporación de otras naciones y los temas que se ponen en marcha. La propuesta fue presentada por el Presidente venezolano Chávez Frías en III Cumbre de la Asociación de Estados Caribeños, celebrada en la Isla de Margarita, en diciembre del 2001, como un planteamiento alternativo al Área de

---

<sup>17</sup> Sobre el ALBA tengo un trabajo realizado recientemente, expuesto en calidad de conferencia titulada “ALBA, ofensiva diplomática con retórica de integración”, en el II Congreso del CIPEI, realizado en el mes de julio del 2008 en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León, en León de Nicaragua, en cuyo sitio web (<http://www.unanleon.edu.ni/cipei/>) está el texto completo.

Libre Comercio de las Américas. A partir de ahí, la Alternativa Bolivariana de las Américas irá a transitar la ruta de su autoafirmación y la conquista de su legitimidad política y social en el Continente. Desde entonces, el ALBA se ha constituido en una plataforma ideológica: reivindicó los temas que el aperturismo neoliberal había marginado, aprovechando el nuevo rumbo y los nuevos liderazgos marcados por orientaciones hacia lo social y lo nacional en la política latinoamericana. El ALBA es un planteamiento que si bien no se apura hacia la clásica supranacionalidad como fue en la integración de los años 60 y la retomada en los 90, profundiza en la cooperación Sur-Sur, u horizontal, con mecanismos del comercio y los servicios, definiciones sobre aduanas y aranceles y fondos compensatorios para paliar asimetrías.

En la cumbre de abril del 2007 en Tintorero, Estado venezolano de Lara, los presidentes del ALBA formularon una propuesta de institucionalización intergubernamental con un Secretariado, un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA y un Consejo de Ministros de los países del ALBA. Sobre estos tres organismos estaría, como órgano máximo, el Concejo de Presidente y en la base siete comisiones de trabajo: Política, Social, Económica, Inversión y Finanzas, Energética, Ambiental y Juventud. Pero, por sobre todo, los más llamativos son los proyectos e cooperación que se impulsan, con el nombre de proyectos Grannacionales en Educación, Cultura, Comercio Justo, Finanzas, Alimentación, Salud, Transporte, Turismo, Minería, Industria y Energía, al lado de unos 40 proyectos o empresas grannacionales.<sup>18</sup> No faltó el anuncio, por parte de su directora ejecutiva, Jacqueline Giménez, de que “el ALBA superaría a la Organización de Estados Americanos (OEA), como instrumento de integración en el aspecto social, de justicia y de salud”.<sup>19</sup>

## **Desde una Capitanía General en Centroamérica**

---

<sup>18</sup> V Cumbre del ALBA, Hacia la Unidad Latinoamericana Caribeña (Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, organigrama, Proyectos. Tintorero-Estado Lara, 29 de abril de 2007, [http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&new\\_topic=29](http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&new_topic=29)).

<sup>19</sup> *El Alba superará a OEA como mecanismo de integración*, Agencia Bolivariana de Noticias (ABN) Fecha de publicación: 10/02/07, (<http://www.aporrea.org>).

Un sinnúmero de intentos de unidad y federación desde el siglo XIX han servido de refuerzo y acicate para que dirigentes, políticos e intelectuales centroamericanos emulen intenciones en esta primera década del Siglo XXI: una herencia en los cinco países de la Capitanía General de Guatemala, a los que se han incorporado Panamá, Belice y República Dominicana. Sus Presidentes, reunidos como Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en diciembre del 2004 firmaron las reformas a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), con el objetivo de erradicar los inconvenientes que servían de excusa a los Estados miembros del SICA para mantenerse al margen de estos organismos del Sistema. Luego vendrían otros protocolos de reformas a las reformas y el ingreso, largamente esperado de Guatemala a la CCJ, lo que ha posibilitado que otros países vean con mejores ojos su ingreso a ese Tribunal regional.<sup>20</sup> En la cumbre del 2004 se concertó que la CCJ “*puede dictar sentencia de carácter jurídico vinculatorio para la solución de los conflictos regionales*” pues es “*un Tribunal regional de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo*”.<sup>21</sup> Una vez más la integración centroamericana reanuda el esquema de supranacionalidad que, aunque no ha sido de reciente creación, lo han eludido sistemáticamente.

En 1952 se inician las negociaciones para la creación de un mercado común en el istmo. El ambiente de debate fue creado por la CEPAL, cuyo informe sobre la situación económica se dio a conocer en la Comité Centroamericanos de Cooperación Económica, organismo creado en el seno del Consejo Económico Regional de la ODECA. Un año anterior en el istmo había sido creada la Organización de Estados Centroamericanos, por medio de la Carta de San Salvador. Las discusiones que iniciaron en 1952 culminaron en un primer momento en 1958 con la firma de dos documentos centrales sobre Libre Comercio e Integración: en uno se rescataban los principios de reciprocidad y desarrollo equilibrado recomendados por la CEPAL; en el otro se abrían las economías a un Tratado

---

<sup>20</sup> Guatemala acuerda su ingreso a la CCJ en el 2007 y nombra Magistrados a inicios del 2008. Por su parte, el Protocolo de Reformas al Parlacen de 15 de diciembre del 2004 fue modificado en 20 de febrero del 2008, mediante un nuevo protocolo de reformas, que retoma los conceptos que había desde 1987, pero esta vez sin la firma del mandatario costarricense.

<sup>21</sup> Véase Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, 15 de diciembre del 2004.

Multilateral de Libre Comercio e integración. En estos dos documentos se plantean compromisos nacionales en torno al desarrollo regional, con cláusulas claramente concebidas como ejemplos de derecho comunitario centroamericano: el objetivo, sobre todo en torno a la reciprocidad y el desarrollo equilibrado, era el no desatar un proceso de integración que favoreciera desmedidamente a los países de mayor desarrollo relativo, como eran El Salvador y Guatemala, en detrimento de los vecinos de menor desarrollo, sobre todo Honduras. Hacia 1960 la dinámica de la integración y la presión foránea por abrir las economías a la inversión foránea, sobre todo norteamericana, apuraron la puesta en marcha de los acordado en 1958 con un nuevo acuerdo denominado Tratado General de Integración Económica Centroamericana, mediante el cual se creaba el Mercado Común y se institucionalizaban organismos rectores del proceso: la Secretaría Permanente y el Banco Centroamericano de Integración. Pero que incorporaba todo el proceso precedente y no obviaba, en modo alguno, la existencia de la ODECA de 1951.

Este Mercado Común, puesto en marcha a partir de 1961 para cuatro países suscriptores y de 1963 en adelante con la adhesión de Costa Rica, será la mejor experiencia de crecimiento económico, modernización de la infraestructura regional e industrialización. Empero, los beneficios seguirían concentrándose en los países de mayor desarrollo relativo y sus deméritos en Honduras. La guerra entre El Salvador y Honduras, de 1969, es una buena señal de este desarrollo inequitativo y poco equilibrado puesto en marcha en el istmo centroamericano, a pesar de los llamados de advertencia de la CEPAL. Y después de 1969 la crisis del Mercomún también quedará marcada por la crisis política regional que no es dirimida sino a finales de los años 80.

A partir de 1991 y en la posguerra centroamericana se fue creando el Sistema de la Integración sobre cinco instrumentos: dos Protocolos, el de Tegucigalpa de 1991 y el de Guatemala de 1993; dos Tratados, el de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, ambos de 1995, más

el programa regional Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994.<sup>22</sup> Pero también, sobre el plan de reestructuración de 1996 y 1997, la puesta en circulación en 1998 de una propuesta de Tratado Único del Sistema y los protocolos de reformas del Parlacen y la Corte del 2004. Con esos instrumentos se forja en la región una particular estructura jurídica comunitaria, con una institucionalidad regional más intergubernamental que comunitaria, en cuya puesta en práctica se pusieron en evidencia sus problemas y falencias.

Conviene señalar algunas notas descriptivas sobre aquellas partes de la estructura que ostentan alguna competencia vinculante. Advierto que sólo el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, la Secretaría General y el Comité Consultivo de la sociedad civil (CC-SICA), son órganos propiamente comunitarios, mientras que el resto, con funciones directivas, normativas o ejecutivas, son intergubernamentales, en tanto que sus integrantes representan a los Estados partícipes y expresan el interés nacional de su gobierno.

El Órgano Supremo del Sistema es la Reunión de los Presidentes Constitucionales definida en todos los instrumentos de la integración desde la Carta de San Salvador de 1951, ya como Presidentes, o bien como Jefes de Estado. Pero este órgano tropieza con la pluralidad de mandatos, resoluciones, declaraciones y acuerdos que asume o suscribe en respuesta a las presiones y demandas de la coyuntura, confrontados a la incapacidad de ejecución, nacionalización y realización de los mismos; esto desemboca en un proceso de integración, compuesto por un listado de buenas intenciones y de retóricas, más que de resultados. No es sino en los acuerdos de diciembre del 2004 que los Presidentes toman medidas en torno a esa conducta: acuerdos para integrar el Comité Ejecutivo, revitalizar su funcionamiento en el Sistema, vincularlo con los gabinetes nacionales (inc. A); definición del carácter

---

<sup>22</sup> Sin embargo, no puede obviarse la importancia que tienen las cumbres de Presidentes, las cuales, por ser Órgano Supremo del Sistema, dan orientaciones y directrices a toda la estructura. No me voy a ocupar de todos los acuerdos de estas reuniones; sólo citaré aquellos en que alguna definición presidencial tenga incidencia en la estructura y en el derecho comunitario.

vinculante de las decisiones de las Cumbres al ámbito nacional (inc. E) y, en consecuencia, obligación de darles publicidad en las Gacetas o Diarios Oficiales de los Estados miembros (inc. F).<sup>23</sup>

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores data sus atribuciones desde la creación de la ODECA, en 1951. En el Protocolo de Tegucigalpa se definen sus funciones en calidad de subsistema político. Su competencia es, básicamente administrativa en torno a las reuniones de presidentes y las vinculaciones entre los Estados (art. 17 P.T.).<sup>24</sup>

En este Protocolo no se definen mecanismos precisos de comunicación, ni jerarquías funcionales en el ámbito regional con los otros Consejos paralelos. No es sino en los acuerdos de la Cumbre del 2004 donde se previenen mecanismos de comunicación y alguna indicación jerárquica de los mandatos.

El Comité Ejecutivo, de corte intergubernamental y con representantes de los Ejecutivos nacionales, tiene bien claro su cometido y funcionalidad: en el Protocolo se le manda reunirse periódicamente una vez por semana, lo que significaba darle residencia permanente a sus miembros en El Salvador. En los acuerdos de diciembre del 2004 se establece una reunión mensual, más la participación de sus miembros en los gabinetes gubernamentales nacionales. No fue sino en la “Agenda de Guácimo” de 1994 y en los acuerdos de diciembre del 2004, que se tomaron las medidas para integrarlo.

La Secretaría General del Sistema es el órgano ejecutor de los mandatos acuerdos y decisiones de los Presidentes y los Consejos de Ministros, según el Protocolo de Tegucigalpa. El órgano está a cargo de un Secretario General, el más alto funcionario administrativo del Sistema, que ostenta su representación legal y es nombrado por la Reunión de Presidentes por un periodo de cuatro años, igual a lo establecido en la ODECA. Este funcionario es la expresión de la voluntad integracionista centroamericana, pues así lo establece el perfil que señala el Protocolo –contar con una reconocida

---

<sup>23</sup> *Vid supra* nota 21.

<sup>24</sup> Para comprender las citas de este capítulo, se indica con P.T. el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y con P.G. el Protocolo de Guatemala de 1993.

vocación integracionista- (art. 26). Si bien es el funcionario con mayor definición de funciones (art. 26 P.T.), en los instrumentos de la integración comparte méritos con sus homólogos de la SIECA, el SISCA, el CCAD y el CECC, lo cual desdibuja los procedimientos de intercambio de información y comunicaciones, y reduce las posibilidades de acción sobre la base de recursos específicos. De los acuerdos del 2004 se infiere que su trabajo estaría orientado a coordinar con las otras secretarías la ejecución de los acuerdos de los organismos de la institucionalidad, con mejor fijación de jerarquías, mecanismos de comunicación y apego al principio de subsidiariedad.

No corresponde entrar en detalles sobre el proceso de reestructuración impulsado a fines del Siglo XX. Sólo indico que en la Cumbre de Panamá de 1997, conocida como Panamá II se conocieron varios documentos evaluativos de la integración. En ellos no sólo se juzgaba la intrincada y caótica institucionalidad, sino el costo económico del Sistema: se dirigieron las baterías, en un sentido “fiscalista” hacia el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia y a la necesidad de hacer una unificación funcional, jurídica, territorial y burocrática de la Secretaría General, los únicos organismos con carácter comunitario que disponían de algún presupuesto para su funcionamiento. En el fondo ideológico de todo este esfuerzo estaba la moda neoliberalizadora del Estado para crear mecanismos regionales funcionales a la apertura con el resto del mundo. Esa demanda de reducción de los gastos públicos regionales era simétrica con lo que se le imponía en los Estados nacionales como parte del esfuerzo por abrir los espacios del mercado a los acuerdos de Libre Comercio y a la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas. No obstante, el discurso legitimador de la reestructuración del Sistema se engalanó con un lenguaje unionista de corte decimonónico, en la Declaración de Managua de 1997.

## **La supranacionalidad centroamericana**

El derecho comunitario de la región se estampa en acuerdos y resoluciones que contemplan obligaciones a los gobiernos en relación con temas estratégicos de la integración económica, desde 1958: libre tránsito de mercancías, el trato tarifario e impuestos aduanales y respeto a la tripulación en los medios de transporte comercial, pero también la aceptación como vinculante del derecho derivado de los organismos regionales. Ese derecho, que se construye sobre la traslación de competencias nacionales al ordenamiento jurídico comunitario, pone en evidencia la porosidad del tradicional derecho soberano del Estado en Centroamérica. La norma y, por derivación, el derecho que emana de los órganos comunitarios, prevalece sobre el derecho nacional, de tal forma que mediante este procedimiento queda imposibilitado el Estado de realizar unilateralmente reformas internas posteriores. Sin embargo, tales principios y enunciados han estado muy lejos de la euforia librecambista que dinamiza las economías de la región durante la década de 1990 y en los inicios del Siglo XXI.

Los acuerdos impulsados en la década del 90, después de la crisis bélica regional, también tuvieron su trascendencia jurídica comunitaria. La culminación del proceso de paz y reconciliación nacional de los años 80 desembocó en un esfuerzo por la integración. Los documentos alusivos a los conflictos armados señalaban la importancia de revivir la integración económica, y a ese cometido se abocaron las clases políticas, los empresarios y el resto de la sociedad civil centroamericana. De esta forma, las cumbres presidenciales reorientaron su esfuerzo hacia la consolidación de la paz dentro de un esquema de integración regional que trascendía los aspectos puramente económico-comerciales.

Alfaro Rodríguez señala cómo los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala y el Tratado de Integración Social contemplan normas de tipo claramente comunitario y, por ende, con sentido supranacional. Para sustentar su afirmación transcribe el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, que dice:

*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su*

*ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.*

*No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado.*

Puede observarse en ese artículo la cautela por objeciones legales nacionales al cumplimiento de compromisos comunitarios, lo que, obviamente, pone en evidencia el carácter incipiente del proceso de integración de los años 90, a diferencia de formulaciones más audaces de los años anteriores. Sin embargo, en sentido contrario y profundizando este sentido comunitario y supranacional en Centroamérica, en el Protocolo de Guatemala y en el Tratado de Integración Social, se indica, en sus artículos 55 y 17 en su inciso 3, que “*Los Reglamentos tendrán carácter general obligatorio en todos los elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Partes*”, con lo que se les otorga el papel de fuente de derecho comunitario derivado.

Hay acuerdos y lenguaje integracionistas en otros documentos y resoluciones centroamericanas de los años 90. Es el caso de la Declaración de Nicaragua suscrita en la Reunión Extraordinaria celebrada en Managua, el 2 de septiembre de 1997, y que se firma en el contexto de la reestructuración del Sistema. Ahí se expresa que “*Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural*” y que esto es “*el punto de partida hacia la Unión*”, constituida como “*una Patria Grande, democrática y equitativa, próspera y tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente*”.

Esta declaración de Managua marca un hito en el proceso de integración de Centroamérica, por su lenguaje, que evoca los discursos unionistas del siglo XIX: comunidad, unión centroamericana, patria y casa común. En ese texto, no hay referencia o mención alguna al Estado nacional o a su sistema jurídico constitucional; más bien, Centroamérica es vista como un encuentro de pueblos y

naciones “con una extraordinaria diversidad cultural y étnica, con una lengua e historia común”, que aspiran a esa Patria Grande.

Por su contexto, y por las prioridades políticas que había en su momento, esta Declaración es la plataforma ideológica de legitimación de la reforma al Sistema. El esfuerzo de reestructuración se hacía sobre la base de un *Programa de apoyo al fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*, conocido como Proyecto BID-CEPAL. Del mismo surgieron varios documentos, de los cuales el *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana* fue muy difundido, al lado de la posición de consenso adoptada por los Representes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos en la Cuarta Reunión celebrada en marzo de 1997; esta posición es conocida como *Propuesta para el Fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana*.<sup>25</sup> Todo ese esfuerzo se empantanó en una interminable discusión sobre el *Tratado Único del Sistema*, cuyos borradores circularon en los países del istmo en varias versiones. En su planteamiento había una intención marcada por profundizar la integración regional, fortaleciendo su institucionalidad. De la lectura de los comentarios se infiere que era demasiado audaz y, por ello, activó las resistencias constitucionalistas de todo el istmo.

Tales resistencias constitucionalistas son un recurso ideológico que subraya la primacía jurídica nacional. No obstante, se ha constatado que las Constituciones centroamericanas tienen espacios abiertos para la ratificación de acuerdos comunitarios regionales y el mecanismo válido para alcanzar la norma supranacional. Voy a empezar por la que me resulta más cercana. En el artículo 7 de la Constitución costarricense se otorga a los Tratados internacionales autoridad superior a las leyes y, en materia de derechos humanos, se establece la supremacía sobre la misma Constitución, según voto de interpretación constitucional (Sala Constitucional N° 3435-92).<sup>26</sup> En el artículo 121, inciso 4, se autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. En

---

<sup>25</sup> [Sojo, 1997]

<sup>26</sup> Así es interpretado por el jurista Enrique Napoleón Ulate Chacón. Ulate Chacón, *op. cit.*, p. 183.

la República de El Salvador, su Constitución alienta y promueve la integración global y se establece la posibilidad de crear organismos con funciones supranacionales (arts. 89 y 144). En la Constitución de Guatemala se reconoce expresamente la Comunidad centroamericana en su artículo 150 y se estimulan las medidas orientadas a la unión política o económica regional (art. 171, incs. 1 y 2). La Constitución de Nicaragua privilegia la integración y propugna la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana (arts. 5 y 8), mientras que en la Constitución de Honduras hay un compromiso en el Preámbulo hacia la restauración de la unión centroamericana y se reconoce el proceso de integración y el respeto a los tratados (art. 335). El Salvador, Honduras, Nicaragua y sólo muy recientemente Guatemala han ratificado el Convenio de la CCJ, lo que le ha dado fortaleza al organismo y solidez jurídica al derecho comunitario. Esta posibilidad no es tan clara en Panamá, República Dominicana y Belice, naciones que se han ido incorporando a la institucionalidad regional e, incluso, integran el PARLACEN.

Si bien las reformas al Sistema que se impulsaron en 1997 no tuvieron resultado positivo en el ámbito jurídico, su necesidad sigue vigente. En ese sentido, y emanados de diferentes esfuerzos, en la Cumbre Presidencial de diciembre del 2004 se suscribieron dos protocolos y una Declaración presidencial. En lo firmado se acuerda la reestructuración del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia y la reactivación de la Secretaría General.

No puede olvidarse que la Corte Centroamericana de Justicia es parte sustantiva de la supranacionalidad regional, por su carácter, estilo de integración y competencias. En su artículo 1 se indica que es el “*Órgano Judicial principal y permanente del Sistema de Integración Centroamericana, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados*”; asimismo que resuelve con autoridad de cosa juzgada y en la única instancia en asuntos de su competencia. El artículo 3 de su Estatuto dice:

*La Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o*

*participen en el “Sistema de la Integración Centroamericana”, y para sujetos de derecho privado.*

Este organismo hereda la historia de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907 (Corte de Cartago) y el señalamiento, solo enunciativo, del Consejo Judicial Centroamericano de la ODECA, con cuya denominación los Presidentes de los Poderes Judiciales redactaron el Convenio de Estatutos de la CCJ de 1992.

La CCJ, al igual que la Corte de Cartago,

*(...) representa la conciencia nacional de Centro América y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana.*

*En tal virtud, los magistrados que la integran no podrán considerarse inhibidos del ejercicio de sus funciones por el interés que puedan tener, en algún caso o cuestión, los*

*Estados de donde proceda su nombramiento. (art. 6)*

La Corte es el único organismo claramente supranacional,<sup>27</sup> por sus competencias, en cuanto a la forma de integración de sus Magistrados, en el método y procedimiento para tomar sus resoluciones, en el carácter vinculante de las mismas y su implicancia en el derecho interno de los Estados<sup>28</sup> Expresamente, los particulares son sujetos procesales activos (art. 22, c), pero sus competencias no se extienden a la materia de derechos humanos (art. 25), aunque su función sea garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo (art. 2), con lo cual podrían tener que decidir sobre asuntos que topan con derechos fundamentales. Puede conocer sobre cualquier tema que soliciten los Estados, pero en el caso

---

<sup>27</sup> Jorge Antonio Giammattei Avilés, ‘La Corte Centroamericana de Justicia como tribunal constitucional de la Comunidad Centroamericana’, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2003, p. 517.

<sup>28</sup> Ulate Chacón, *op. cit.*, p. 185 y s.

de problemas fronterizos, territoriales o marítimos se requiere la solicitud de todas las partes involucradas (art. 22<sup>a</sup>).

Las objeciones para su ratificación, sobre todo por parte de Costa Rica, están marcadas por el carácter de sus mismas competencias, frente a claras obsesiones constitucionalistas; además, en el artículo 22 inciso f) se le dan atribuciones para dirimir conflictos nacionales entre poderes y órganos estatales y de irrespeto de fallos judiciales, lo cual en la práctica se ha considerado, sobre todo por el gobierno nicaragüense, como una interferencia en los asuntos internos del Estado.

En febrero del 2002 la Corte pierde la función de resolución de divergencias, según el acuerdo presidencial que reforma el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa y que, a partir de ese momento, va a tener esta enmienda:

*Las diferencias surgidas en el Subsistema de la Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica que contendrá un método de solución alternativo de controversia comerciales incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculantes para los Estados Miembros que intervengan en la respectiva diferencia. El incumplimiento de un laudo arbitral dará lugar a la suspensión de beneficios de efecto equivalente a los dejados de percibir, según se decida en el respectivo laudo.*

Con esta reforma, pero también con el anuncio, desde mediados de los 90, sobre la necesidad de reestructuración de los organismos comunitarios del SICA, se ha desencadenado en la integración centroamericana un proceso de deterioro cuyo rumbo está fijado por la dinámica aperturista y de negociaciones al libre comercio con socios extraregionales.

Puedo inferir, atendiendo a la fortaleza de lo acordado en Centroamérica en torno a la institucionalidad comunitaria, que, confrontada con la experiencia acumulada en Europa en relación

con su derecho comunitario y su Tribunal de Justicia, la supranacionalidad ístmica avanzó demasiado, respecto a lo que podían tolerar los Estados miembros y lo que el contexto regional potenciaba, sobre todo en un ambiente de liberalización de la economía, de aperturas y de Tratados de Libre Comercio. Las coyunturas políticas que, también hacen tambalear al Estado, impactan la institucionalidad comunitaria, que carece de capacidad de reacción e instrumentos de garantías que le den soporte, por lo cual se torna débil. Más débil aún cuando las presiones por la apertura y libre comercio llevan a los organismos de la integración y el derecho comunitario a un segundo término, como se observa en la actual coyuntura con el entusiasmo por el Libre Comercio preconizado por la potencia hemisférica.

### **A título de conclusión**

La euforia del aperturismo, tan puesta de moda a partir de la culminación, en Marruecos, de la Ronda Uruguay del GATT de 1994 impuso el arrinconamiento de las instituciones supranacionales y la exaltación del bilateralismo económico, el multilateralismo y las institucionalidades intergubernamentales. En todos estos esquemas, la conducta hegemónica pretende mayores espacios de dominación: coacción y veto. En ambos casos, la soberanía nacional de las partes débiles de la relación queda rezagada y las naciones entonces, al margen de la historia, como lo enunciara con todo cinismo Hegel. No obstante que se agite, como se dio en Centroamérica en 1997, una retórica unionista que recuerda los discursos decimonónicos.

Mientras el esfuerzo de construcción comunitaria y de instituciones supranacionales reivindicaba lo perdido en la globalización, manteniendo la condición de sujetos de la historia: por ello, tal vez, ha sido tan difícil en la Comunidad Andina y Centroamérica. Pero también, por ello no se comprende el abandono no solo práctico que se hace desde los Estados hacia estas construcciones comunitarias en América del Sur cuando la retórica unionista cunde los discursos oficiales y se apuesta, casi irracionalmente desde esas retóricas, hacia lo intergubernamental, dejando los compromisos, por muy solemnes que fueren, solo en el ámbito de la cooperación interestatal y regional.

## Bibliografía

- Agencia Bolivariana de Noticias (ABN) 10/02/07, “*El Alba superará a OEA como mecanismo de integración*”, <http://www.aporrea.org>
- Areilza, José D., *Sovereignty or management? The Dual Character of the EC's supranationalism*, Jean Monnet Center at NYU School Law, 1995, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/95/9502ind.html>.
- Arenal, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Balassa, Bela, ‘Hacia una teoría de la integración económica’, en *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, Miguel S. Wionczek (comp.), México, FCE, 1964, pp. 3-14.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Buenos Aires, 1998, Paidós.
- Browne, Stephen, ‘Regionalismo. Expansión del concepto de asociación lateral’, en *Cooperación sur*, N° 2, 1998, pp. 90-107.
- Bulmer-Thomas, Víctor, y A. Douglas Kincaid, *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*, San José, Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 12, 2001.
- Casas, Ángel María, *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*, Abya Ayala y corporación Editora Nacional (Eds.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- Comisión Económica para América Latina 1 de agosto de 1952, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica*, expuesto por el Dr. Raúl Prebisch, CEPAL E/CM.12/AC.17/3.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe marzo de 1992, *Integración Centroamericana: recopilación de documentos básicos y de las declaraciones presidenciales*, LC/MEX/R.343.
- Confederación Universitaria Centroamericana, *El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos)*, Roberto Herrera Cáceres (ed.), San José, CSUCA y SG-SICA, EDUCA, 1996.

Cuevas Molina, Rafael (coord.), *Integración en Centroamérica cultural, social, política y económica*, (con artículos de Rafael Cuevas, Carmen Camacho, José Miguel Alfaro y Jaime Delgado), Heredia, Universidad Nacional-Instituto de Estudios Latinoamericanos-Maestría en Estudios Latinoamericanos, 2004.

Delgado Rojas, Jaime, 'Sustentabilidad de la integración centroamericana', en *Dimensiones de la integración europea y americana*, Carlos Molina Del Pozo y Jaime Delgado Rojas (comps), Heredia, Facultad de Ciencias Sociales-UNA, 2000, pp. 265-300.

\_\_\_\_\_, "El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil", consultoría realizada por encargo de la CCT-ICAES, Confederación Centroamericana de Trabajadores Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES), San José, 2004, <http://www.cct-clat.org/integral.doc>

\_\_\_\_\_, *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007, en proceso de edición.

\_\_\_\_\_, Delgado Rojas, Jaime "ALBA, ofensiva diplomática con retórica de integración", II Congreso del CIPEI, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León, León de Nicaragua, julio 2008. <http://www.unanleon.edu.ni/cipei/>

Du Bois, Pierre, 'Souveraineté nationale, souveraineté européenne', s.f., [http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete\\_europene.pdf](http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete_europene.pdf).

Eizaga, Lorena Rincón, 'La supranacionalidad en los esquemas de integración. Especial referencia a la Comunidad Andina y MERCOSUR', en *Revista Arbitrada Lex Nova*, Colegio de Abogados del Estado Zulia #239, Maracaibo, 2003, [http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo\\_8.htm](http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo_8.htm).

Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*, Buenos Aires, Desalma, 1994.

Fernández Shaw, Felix, *La integración de Centroamérica*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1965.

Freitas Jr., Antônio Rodríguez de, *Globalização, Mercosul e crise do Estado nação. Perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança*, São Paulo, Editora LT, 1997.

Giammattei Avilés, Jorge Antonio, 'La Corte Centroamericana de Justicia como tribunal constitucional de la Comunidad Centroamericana', en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2003, pp. 507-522.

\_\_\_\_\_, *Conciencia centroamericana*, Managua, Nicaragua, Ed. Somarraba, julio 1996.

Guerra Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe*, México, IIE-UNAM, 1991, (Col. México y América).

Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (IIEJI), *Derecho comunitario centroamericano. Ensayo de sistematización*, San José, Imp. Trejos, 1968.

Lehuede Chaparro, Héctor, *La supranacionalidad*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1966.

Mansfield, Edward D., y Helen V. Milner (eds.), *The political economy of regionalism*, New York, Columbia University Press, 1997.

Mattli, Walter, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, New York, Cambridge University Press, 2001.

Moavro, Horacio Roberto, *La decisión. Aportes para la integración Latinoamericana*, 2ª ed., Caracas, IFEDEC, 1992.

Molina, Carlos Eduardo, 'Los trabajadores y la comunidad latinoamericana de naciones', en *Globalización e integración Continental*, Rafael Cuevas y Jaime Delgado (comps.), Heredia, IDELA-UNA, 2001, pp. 125-191.

Murillo Zamora, Carlos, "Regímenes de integración regional. Una aproximación teórica", Tesis de posgrado, Heredia, Universidad Nacional-Sistema de Estudios de Posgrado, mayo del 2002.

- Nye, Joseph S., 'Integración regional comparada: concepto y medición', en *Revista de la integración. Economía, Política y sociología*, BID-INTAL, N° 5, noviembre de 1969, Buenos Aires, pp. 50-86.
- Olivar Jiménez, Martha Lucía, 'La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur', en *MERCOSUR. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*, Maristela Basso (org.), Porto Alegre, Librería Do Advogado editora, 1995, pp. 15-76.
- Secretaría del Mercosur, *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales* (2003), Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung-E.V. y Secretaría del MERCOSUR, 2005, versión electrónica, <http://www.mercosur.org.uy>
- Secretaria General de la Comunidad Andina (SGCAN) y Programa de Cooperación Andina a Bolivia (PCAB), *Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos*, Lima, Secretaria General de la Comunidad Andina y PCAB, julio 2001, <http://www.librosenred.com/integracionysupranacionalidadsoberaniayderechocomunitarioenlospaisessandinos.asp>
- Soares Micali, Isabella, 'Le Marché común de Cone Sud MERCOSUR et les autres mécanismes d'intégration et de coopération sur le continent américain – un panorama comparatif', en *MERCOSUR. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*, Maristela Basso (org.), Porto Alegre, Librería Do Advogado editora, 1995, pp. 401- 443.
- Ulate Chacón, Enrique Napoleón, *Integración regional y derecho comunitario europeo y centroamericano*, San José, Eds. Chico, Tomo I Parte General, 2004.
- Wionczek, Miguel S., 'La historia del Tratado de Montevideo', en *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, Miguel S. Wionczek (ed.), México, FCE, 1964, pp. 53-93.

## **Documentos, acuerdos y tratados**

Acta de Trujillo y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito el 10 de marzo de 1996.

Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, 15 de diciembre del 2004.

Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Declaración conjunta y Acuerdo entre Venezuela y Cuba, 14 de diciembre del 2004.

Convenio de los Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia, Panamá, 10 de diciembre de 1992.

Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, Tegucigalpa, 10 de junio de 1958.

Declaración de Ayacucho, Pampa de La Quinua-Ayacucho, 9 de Diciembre de 2004.

Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.”Compromiso de La Comunidad Andina por la Democracia”, Oporto, Portugal, 17 de octubre de 1998.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Sucre, 23 de abril de 1997.

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), Guatemala, 29 de octubre de 1993.

Protocolo de Reformas a la Corte Centroamericana de Justicia, 15 de diciembre del 2004.

Protocolo de Reformas al Parlamento Centroamericano, 15 de diciembre del 2004.

Protocolo de Reformas al Parlamento Centroamericano, 20 de febrero del 2008.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.

Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Versión 1979, La Paz, 25 de octubre de 1979.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Modificado por el Protocolo de Cochabamba, Bolivia, 28 de mayo de 1996.

Tratado de Integración social Centroamericana, (Tratado de San Salvador) 30 de marzo de 1995.

Tratado de Montevideo, Montevideo, Uruguay, 18 de febrero de 1960.

Tratado de Montevideo, Montevideo, Uruguay, 12 de agosto de 1980.

Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre las Repúblicas de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador (1887), *Revista de Relaciones Internacionales*, 12, pp. 71-79.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Managua, 13 de diciembre de 1960.

Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, Tegucigalpa, 10 de junio de 1958.

Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Cartagena, 28 de mayo de 1979.

Tratado Único del Sistema de la Integración Centroamericana (con las observaciones recibidas hasta el 22 de abril de 1998).

V Cumbre del ALBA, Hacia la Unidad Latinoamericana Caribeña (Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, organigrama, Proyectos. Tintorero-Estado Lara, 29 de abril de 2007, <http://www.alternativabolivariana.org/>)