



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

Los procesos de integración regional y su “caja de herramientas”

Luis Ricardo Rodríguez Vargas¹

rrodriguez@secmca.org

Muy gráficas son las palabras de Jean Monnet...: “cada cual, a lo largo de este siglo, ha ido buscando su propio destino aplicando sus propias reglas”. Esto es lo que había que cambiar. Y la clave estaba en “unir a los hombres, resolver los problemas que los dividen, hacerles ver su interés común” (Isaac Martín Delgado).

Cuando el Mitch golpeó a la región, trabajamos también en conjunto; esta vez, como entonces, gracias a nuestra acción conjunta e integrada, tenemos mayores posibilidades de éxito... son tiempos de mayor solidaridad, cooperación e integración (Vinicio Cerezo).

I. Enseñanzas de la pandemia: la integración sirve

Cuando el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia la COVID-19, enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2, debido a su “alto nivel de propagación y contagio por varios continentes”, se supo que la situación era grave y podía serlo aún más. Apenas un mes antes la misma OMS había declarado “emergencia de salud pública de importancia internacional”, que se define como “un evento extraordinario que... constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada”².

Los países del mundo entero llevaban semanas preparándose para intentar contener la enfermedad mediante vigilancia, detección temprana, aislamiento, rastreo, prevención, divulgación y abastecimiento de los sistemas de salud. La aparición de los primeros casos en Centroamérica durante marzo de 2020 produjo –además de la reacción de alarma en la población– que los gobiernos tomaran decisiones como el cierre de aeropuertos, cancelación o suspensión de actividades, limitaciones al tránsito y al comercio y la

¹ Asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Magister en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Universidad de Costa Rica. Las opiniones expresadas por el autor no necesariamente reflejan los puntos de vista de la SECMCA ni del CMCA.

² Reglamento sanitario internacional, 58ª Asamblea Mundial de la Salud, Resolución WHA58.3 de 23 de mayo de 2005, artículo 1.1.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

definición de rigurosos protocolos sanitarios. Con ello, las premisas de la convivencia contemporánea se vieron modificadas significativamente, tanto en lo local como en lo internacional.

Poco después, la aplicación de normas sanitarias nacionales antagonizó con las necesidades del comercio intrarregional, y los flujos de mercancías resultaron afectados en algunas fronteras, con graves implicaciones. Sin embargo, a fines de mayo de 2020, una resolución conjunta emitida por dos consejos de ministros (COMIECO y COMISCA) y coordinada con grupos de la sociedad civil, adoptó un conjunto de lineamientos aplicables al sector de transporte terrestre en la región, y así la compleja ecuación comenzó a despejarse. Cuando las noticias dieron cuenta de esto, me pregunté cómo se hubiera intentado resolver la problemática sin esa herramienta. Eso me hizo recordar al fontanero que no podía cambiar una pieza y que, cuando le sugerí que usara una “llave cangreja”, me preguntó qué era eso. Si sólo contamos con un martillo, tratamos todos los problemas como si fueran clavos.

La respuesta regional evidenció que la integración centroamericana había ayudado en esa difícil situación. No fue suficiente para resolver el problema, pero sí parte importante de la solución.

Esta nota expone algunas consideraciones acerca de la “caja de herramientas” que los tratados de integración ofrecen a sus Estados miembros (y, en definitiva, a sus pueblos) para atender necesidades comunes, resolver problemas comunes o alcanzar objetivos comunes; y profundiza en una de ellas, el derecho comunitario, explicando algunas de sus características y principios, tal como los han entendido los tribunales de mayor rango de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) al analizar la validez de las normas comunitarias o al aplicarlas a casos concretos.

En ese sentido, Perotti, Salazar y Ulate (2016) afirman que *“el éxito de un proceso de integración... obedece a la conjunción de varios factores, todos de diversa índole, y dentro de estos, el ordenamiento jurídico respectivo ocupa uno de los primeros lugares dado que influye decididamente, de una manera u otra, en el resto de los factores. De allí que la consolidación de las reglas jurídicas coadyuva, en definitiva, a la consistencia y perdurabilidad del proceso”*.



II. La diversidad de procesos de integración regional y su núcleo esencial

El estudio de los procesos de integración regional (IR) puede comenzar haciéndose tres preguntas básicas: por qué integrarse, hasta dónde integrarse y cómo integrarse. No son cuestiones fáciles de contestar.

Los Estados nacionales, por medio de sus normas fundamentales (constituciones) identifican y delimitan su territorio, pueblo y estructura política (elementos esenciales del Estado, de conformidad con la teoría tradicional) y, al hacerlo, se los separa de los elementos de los otros Estados. Por decirlo de una manera, se trazan fronteras, y no sólo territoriales. Al definir, por ejemplo, quiénes somos “nosotros” (los nacionales de un determinado país) se nos separa de “los otros” (no nacionales), lo que justifica un trato diferenciado entre ambos grupos, que será válido siempre que no sea arbitrario, discriminatorio ni violatorio de los derechos humanos. En cambio, mediante los procesos de integración entre Estados (y en general, mediante el derecho internacional), se busca la eliminación de algunas de esas barreras. Por ejemplo, en las normas de libre comercio se habla del “trato nacional”³ que se da a las mercancías; y en los tratados de la Unión Europea se prohíbe expresamente toda discriminación por razón de la nacionalidad⁴. Parafraseando a Monnet, la integración une, resuelve problemas que nos separan, nos hace ver intereses comunes.

Según Delgado Rojas (2009), *“a los procesos de integración se llega cuando existe clara conciencia de que, juntos, los Estados pueden avanzar más rápidamente en la consecución de objetivos compartidos que si lo hacen por separado”*. Cuando los Estados se plantean crear un proceso de integración regional o adherirse a uno ya existente, en principio deberían estar conscientes de los beneficios que les traerá y de las obligaciones que asumen y que se obligan a cumplir de buena fe, porque la integración no es un fin sino un medio para alcanzar fines. En esos objetivos radica la justificación de la decisión soberana de formar parte del proceso y delegar o renunciar –en cierto grado– a una parte de su soberanía (o, como algunos dicen, *“ejercer en forma conjunta parte de su soberanía”*).

³ El principio de trato nacional está presente, por ejemplo, en los tres principales Acuerdos de la OMC (artículo 3 del GATT, artículo 17 del AGCS y artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC).

⁴ Tratado de funcionamiento de la UE, art. 18.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

Así, el núcleo esencial de los procesos de integración regional radica en la búsqueda de objetivos comunes, la atención o tratamiento de necesidades comunes y la resolución de problemas comunes, mediante políticas públicas, acciones o normativas creadas o implementadas por los Estados y también por instituciones regionales. Ello sobrepasa la simple *cooperación* entre Estados soberanos, propia de las relaciones internacionales tradicionales.

Existen diversos procesos de integración regional en el mundo, diferentes uno del otro. Algunos se limitan a determinados ámbitos (por ejemplo, el económico), mientras que otros son más profundos, poseen múltiples dimensiones e incluso crean instituciones permanentes de naturaleza regional. Cada proceso responde a objetivos propios, definidos en los tratados constitutivos, e implica dinámicas específicas. Torrent (2012) afirma que *“los procesos de integración regional arrancan de manera distinta y siguen caminos distintos que pueden avanzar en direcciones diferentes, aunque todos esos caminos compartan algunos elementos”*. Así, es IR la creación de una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común, y también la creación de una comunidad, que implica una integración más profunda, con instituciones regionales con personalidad jurídica internacional propia y competencias delegadas por los Estados. Hasta dónde integrarse... es una pregunta cuya respuesta depende de una decisión política de los gobiernos, o incluso —a veces— de los pueblos.

III. Origen y precondiciones de las comunidades de Estados.

Todos los procesos de IR requieren de un andamiaje jurídico: tanto un TLC como una Comunidad nacen de una manifestación de voluntad soberana de un grupo de Estados, mediante la suscripción y aprobación de tratados, que son instrumentos regidos por el derecho internacional público y que usualmente poseen rango superior a las leyes en la jerarquía del ordenamiento jurídico.

Acerca del origen de las comunidades de Estados, Delgado (2009) señala algunas ideas relevantes sobre los elementos sustanciales de los acuerdos que las crean:

“El acuerdo es estatal, pues participan personeros estatales en calidad de representantes formalmente legítimos de la nación... Los acuerdos implican madurez estatal; esto quiere decir que se parte de un régimen de derecho sólido, o estado de derecho legitimado socialmente... Se presume la transferencia o delegación de parcelas de la soberanía nacional hacia una entidad..., se constituye sobre la base de esa sustancia soberana que



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

se le transfiere... La instancia jurídica adquiere el sentido de supranacional por la calidad y autoridad de los acuerdos que le dieron origen."

En el mismo orden de ideas, Torrent (2012) indica que la integración no nace en el vacío, sino que está condicionada por una diversidad de factores o precondiciones, tales como la existencia de un pasado u origen común (un sentido de comunidad), la geografía, la facilidad de comunicaciones entre las diversas regiones, la población, el tamaño de las economías y la congruencia política, entre otras. *"A estas precondiciones deben añadirse dos que parecen de gran importancia: la primera es jurídico-política. La experiencia demuestra que son muy importantes la credibilidad y la eficacia del derecho que fundamenta la integración... también son factores importantes el nivel de gasto público y la estructura de impuestos de los Estados miembros"*.

Es necesario que los Estados tengan claros los objetivos del proceso de integración, ya que estos son los que justifican la existencia de las estructuras, los procedimientos, las normas y las competencias delegadas al órgano regional y a sus distintas instancias. Asimismo, se requiere que se valoren las precondiciones existentes, que podrán influir en la consecución de esos objetivos.

Es verdad que cualquier organización internacional nace de un acuerdo entre Estados; sin embargo, no todas pueden ser consideradas entidades comunitarias. ¿Por qué? Cuando se analiza la constitución y naturaleza de las organizaciones internacionales que podemos llamar "tradicionales" (la ONU o la OEA, por ejemplo), se observa que éstas nacen como estructuras intergubernamentales con fines de cooperación. Ello se expresa, entre otros aspectos, en que las obligaciones de los Estados están plenamente definidas en el acuerdo constitutivo y en que quienes participan en las reuniones del organismo son representantes de los Estados; por ello, ordinariamente el proceso en la toma de decisiones en esas organizaciones implica la regla de la unanimidad: todos los Estados miembros deben estar de acuerdo.

"Las organizaciones internacionales clásicas se caracterizan por la configuración intergubernamental de sus órganos, lo que significa que en cada órgano (...) están representados los intereses individuales de cada Estado miembro. Esto se debe a que los Estados quieren mantener sus poderes soberanos y les interesa establecer relaciones de cooperación, sin arriesgar sus facultades soberanas" (Salazar y Ulate, 2013).

La doctrina señala otras características de las organizaciones internacionales tradicionales, como la ausencia, en general, de poderes normativos con eficacia directa y aplicación



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

inmediata (se dictan normas, pero subordinadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados) y la existencia de mecanismos de solución de conflictos entre Estados, cuyas decisiones son obligatorias para ellos, pero su eficacia no se extiende a los particulares.

Lo anterior difiere significativamente de lo que sucede en las comunidades de Estados, ya que estas persiguen objetivos de integración (no de mera cooperación). La principal diferencia estriba en la cesión de soberanía que hacen los Estados a favor de la Comunidad: cuando la crean, acuerdan libremente ceder a ella y a sus órganos una parte de su soberanía, transfiriéndole determinadas competencias, algunas de naturaleza normativa. Como resultado, las obligaciones comunitarias pueden ir más allá de lo que expresamente se consignó en los tratados y afectar no sólo a los Estados miembros sino, además, a los ciudadanos de estos.

“La transferencia o sesión de competencias que hacen los Estados a favor de los órganos supranacionales tiene como consecuencia directa que éstos pueden dictar actos normativos vinculantes (derivados), con características de aplicación directa en el ordenamiento interno de cada Estado. En la toma de decisiones, se tiende a superar la regla de la unanimidad para exigir la mayoría absoluta o calificada, mediante procedimientos complejos en los cuales se requiere la participación de dos o más órganos comunitarios, a fin de garantizar la transparencia y legitimidad democrática de las Instituciones” (Salazar y Ulate, 2013).

Según Mangas y Liñán (2010), la pertenencia de un Estado a una comunidad “produce una distribución de competencias entre el Estado miembro y la Unión: el Estado se reserva un conjunto de competencias bajo su soberanía y, por tanto, regidas por el Derecho nacional. Pero en las materias cedidas rigen los Tratados y los actos de las Instituciones o Derecho derivado. Luego, los dos ordenamientos jurídicos coexisten en el interior de cada Estado miembro”. Así, los tratados constitutivos de una Comunidad de Estados crean entidades jurídicas internacionales que son estructuras supranacionales en su funcionamiento y atribuciones y que ejercen competencias comunitarias para el logro de los fines comunes. Constituir una Comunidad para que ésta se circunscriba a actividades de simple cooperación es un contrasentido, pues ellas se podrían lograr mediante acuerdos tradicionales sin delegación de competencias. “El propósito de realizar objetivos regionales y comunes (...) es un efecto natural de la naturaleza jurídica propia



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

de todo ordenamiento comunitario. No hay ordenamiento comunitario que no tienda a realizar objetivos regionales y comunes”⁵.

Sobre nuestra región, Caldentey del Pozo (2010) afirma que “la integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario”. La conformación intergubernamental de la mayoría de los órganos centroamericanos⁶ ha llevado a que, en ocasiones, los representantes estatales defiendan en ellos intereses de sus propios Estados, sin una consideración adecuada de los intereses colectivos. Pero esto no debería ser así.

IV. El contenido de los tratados constitutivos de una comunidad.

El derecho internacional público abarca materias muy diversas: desde las relaciones diplomáticas y comerciales entre Estados hasta la construcción de instituciones y organismos; desde la definición de normas relativas a problemáticas globales como el cambio climático hasta la defensa y protección de los derechos humanos de todos los habitantes o de un grupo específico (migrantes, refugiados, mujeres, niñez) o la protección de especies, los mares y los bienes culturales; desde la cooperación para el desarrollo hasta la asistencia judicial o fiscal o el sistema financiero internacional. Un amplio catálogo de áreas, propio de la sociedad internacional contemporánea.

Por su parte, los tratados constitutivos de una Comunidad de Estados regulan (o deben regular) muchos aspectos para su creación y adecuado funcionamiento, incluyendo las obligaciones que asumen los Estados y la definición clara del proceso de integración: sus objetivos, las competencias delegadas a los órganos e instituciones, sus funciones, las políticas públicas regionales y los medios con los que contará la Comunidad para realizar esas funciones y ejercer esas competencias, así como los mecanismos (administrativos o jurisdiccionales) para la resolución de conflictos y para garantizar el cumplimiento (forzoso, si es necesario) de las obligaciones comunitarias por parte de los diferentes

⁵ Sala Constitucional de Costa Rica, Voto 2013-8252 de 21 de junio de 2013.

⁶ Algunos órganos regionales se integran por representantes de los Estados, y otros, por funcionarios comunitarios que trabajan para la comunidad y velan por objetivos comunes. En Centroamérica, los órganos integrados por personal comunitario son las secretarías y las instituciones; sus funcionarios no representan a los Estados miembros ni reciben instrucciones de ellos. Véanse los arts. 27 del Protocolo de Tegucigalpa y 17 del Acuerdo Monetario Centroamericano.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

destinatarios de las normas. Basta con asomarse, por ejemplo, a los tratados de la Unión Europea (UE) para confirmar lo anterior:

- a) En el Tratado de la UE, se crea la Unión, se definen los valores fundamentales, la finalidad y objetivos, los principios fundamentales (atribución de competencias, igualdad entre estados, respeto a identidad nacional, cooperación leal, subsidiariedad, proporcionalidad); la defensa de los derechos fundamentales; los principios democráticos (igualdad de ciudadanos, participación, transparencia y rendición de cuentas), las instituciones y sus funciones; y disposiciones relativas a la cooperación reforzada y a las políticas exterior y de seguridad.
- b) En el Tratado de funcionamiento de la UE se definen los tipos de competencias de la UE y sus ámbitos, la posibilidad de que la UE apoye, coordine o complemente la acción de los Estados en diversas áreas; normas sobre no discriminación y ciudadanía; y la definición precisa y completa de las políticas y acciones de la Unión: mercado interior, libre circulación de mercancías (normas sobre unión aduanera y prohibición de restricciones cuantitativas); agricultura y pesca, libre circulación de personas, servicios y capitales (normas sobre trabajadores, derecho de establecimiento, servicios, capital y pagos), disposiciones sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia (incluyendo políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración, y cooperación judicial civil, penal, policial) y política de transportes. Se dedica un título completo a las normas comunes sobre competencia y ayudas de los estados, fiscalidad y aproximación de legislaciones, y otro a la política económica y monetaria (incluyendo normas sobre el Banco Central Europeo (BCE) y el “sistema europeo de bancos centrales”, sobre la coordinación de políticas mediante el Comité económico y financiero, y disposiciones aplicables para los estados cuya moneda es el euro). Otros títulos se dedican al empleo, a la política social; a la educación; a la formación profesional, juventud y deporte; a la cultura; a la salud pública; a la protección a los consumidores; a la industria; a la cohesión económica, social y territorial; a la investigación y desarrollo tecnológico; al medio ambiente; a la energía; al turismo; a la protección civil y a la cooperación administrativa. También se dedica un apartado a la asociación de los países y territorios de ultramar, y otro a la acción exterior de la Unión (incluyendo política comercial común, cooperación con terceros países para el desarrollo –ayuda humanitaria, cooperación económica, financiera y técnica–, acuerdos de asociación y relaciones con organizaciones internacionales). Luego, las disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones (Parlamento, Consejo Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, BCE, Banco



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

Europeo de Inversiones, Tribunal de cuentas), sobre los actos jurídicos de la UE y sus procedimientos de adopción, sobre los órganos consultivos, disposiciones financieras y presupuestarias, lucha contra el fraude, cooperación reforzada... y otras.

Todo eso, para que el proceso cumpla sus funciones y se alcancen los objetivos que le dieron origen, con la mayor seguridad jurídica posible acerca del rol de cada uno de los actores, sus obligaciones, las distintas “herramientas” con las que se cuenta y los procedimientos, y frenos y contrapesos democráticos. Esa detallada definición es, a mi juicio, necesaria si se busca la eficacia y desarrollo del proceso⁷.

Finalmente, abramos la caja de herramientas de la integración. A ver qué cosas útiles nos encontramos en ella.

V. Las distintas herramientas de la caja

Torret (2012) enuncia los instrumentos de la integración regional de la siguiente manera:

*“La integración regional es un esfuerzo y una tarea comunes de una pluralidad de Estados que requiere la utilización de los instrumentos disponibles para influenciar la realidad económica y social. Estos instrumentos pueden clasificarse en tres categorías: **legislación** (reglas jurídicas, normas); **actividades públicas** (incluyendo la concesión de subvenciones a determinadas actividades económicas desarrolladas por operadores privados); y la **redistribución de ingresos** mediante transferencias presupuestarias. Como los procesos de IER son un fenómeno internacional, también utilizan los instrumentos diplomáticos tradicionales del **diálogo** y la **cooperación**”.*

El primer instrumento enunciado es el jurídico. Tradicionalmente la creación del derecho (normas jurídicas generales) es una actividad reservada a los Estados (los particulares, obviamente, pueden generar derecho, pero de alcance particular, mediante contratos y otras manifestaciones de voluntad privada). Con la invención de las Comunidades se atribuyeron o delegaron en ellas competencias que hasta entonces eran estatales, como la creación normativa. Esta es una importante cesión de soberanía. El Tratado prevé que la Comunidad, por medio de sus órganos, emita normas generales de conformidad con los procedimientos establecidos. Esas normas son fuentes de derechos y obligaciones

⁷ Los tratados centroamericanos de integración no son tan detallados y se centran básicamente en aspectos institucionales y generales. Ello significa, en alguna medida, una debilidad para la eficacia del sistema.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

tanto para los Estados como para los otros sujetos de derecho, incluyendo ciudadanos, empresas, etc.

Los otros instrumentos hacen referencia a las potestades que el Tratado otorga a los Estados, atribuciones o posibilidades de actuación que les permite impulsar el proceso, siempre dentro del marco de los objetivos y principios comunitarios. Los Estados no son sujetos pasivos del proceso de IR, sino actores protagónicos. Más aún, en palabras del Tribunal Constitucional alemán, los Estados son «*los dueños de los tratados*» y, por ende, del proceso (y deben comportarse como dueños responsables, que cuidan los objetivos alcanzados, ya que la comunidad –con virtudes y defectos– les ha costado mucho y representa algunos de sus mayores anhelos).

Finalmente, al servicio del proceso comunitario estarán también las herramientas de la diplomacia tradicional. La Comunidad ha permitido generar confianza entre los Estados socios, sobre todo si cumplen de buena fe sus obligaciones comunitarias; y ello les permite dialogar y ponerse de acuerdo en otros temas, incluso extracomunitarios, mediante mecanismos propios del derecho internacional, como la cooperación horizontal, la transferencia de tecnología o conocimiento, el intercambio de información, los buenos oficios, la intermediación en conflictos y el diálogo constructivo y solidario.

VI. El derecho comunitario: manual de funcionamiento

La creación de una Comunidad con fines de integración hace nacer un sistema jurídico nuevo, el derecho comunitario, conformado tanto por los tratados fundacionales (suscritos por los Estados) como por las normas que los órganos e instituciones comunitarias emiten en ejercicio de sus competencias normativas atribuidas. Los primeros constituyen el denominado derecho comunitario originario, y las segundas, el derecho comunitario derivado. El sistema jurídico comunitario posee principios propios y se relaciona con los ordenamientos jurídicos nacionales de un modo peculiar. La doctrina señala la existencia de principios constitutivos y principios rectores. Entre los primeros⁸ se incluyen el de atribución de competencias, el de irreversibilidad, el de proporcionalidad, el de subsidiariedad y el de lealtad o buena fe. Entre los segundos se enuncian los de autonomía y obligatoriedad. A ellos se unen otros: primacía frente al derecho interno,

⁸ Cf. artículo 4 del Protocolo de Tegucigalpa.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

efecto directo y aplicabilidad inmediata, coordinación institucional, solidaridad, gradualidad, globalidad, equidad y participación democrática.

El derecho comunitario constituye, según la doctrina más autorizada, un ordenamiento autónomo, con características propias, dirigido al cumplimiento de fines y objetivos comunes o a la atención de necesidades del grupo, mediante la construcción progresiva de procesos de integración regional basados en relaciones de solidaridad entre sus miembros. Se trata de una poderosa herramienta; por ende, su producción debe estar adecuadamente regulada. Cada tipo de normas cumple una importante función en el proceso normativo comunitario. Las originarias (tratados) permiten que la atribución de competencias y la creación y funcionamiento de la organización tengan un fundamento general sólido, con jerarquía superior, lo que otorga gran seguridad jurídica, aunque implique dificultades de reforma. En cambio, las derivadas (reglamentos, resoluciones, acuerdos, recomendaciones, directrices, declaraciones, directivas y otros) ofrecen mayor facilidad de adaptación y concreción, al ser emanadas de los órganos comunitarios, pero no pueden ser fuente de nuevas competencias comunitarias. Ambos tipos de normas subsisten y se complementan mutuamente en forma simbiótica, y se relacionan con los ordenamientos de los Estados miembros.

Los más altos tribunales de los países miembros del SICA han analizado la naturaleza y características del derecho comunitario centroamericano y reconocido su importancia. Citaré a continuación algunos ejemplos.

En 1993, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica explicó el derecho comunitario de esta manera:

"se entiende por "comunitaria" aquella normativa que, aunque creada mediante fuentes típicas del Derecho de Gentes, como son los tratados, en realidad tienen un carácter "supranacional", en cuanto que es capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aún contra su voluntad por ejemplo, mediante decisiones adoptadas por una mayoría; cosa esta completamente diferente que la de los órdenes meramente internacionales, en que los Estados se comprometen solamente a los que se comprometen por tratado, o, si éste crea, además, algún tipo de organismo internacional, las decisiones en ese organismo, o no son vinculantes, o si lo son deben tomarse por unanimidad, es decir, con la aceptación expresa del Estado (...)" (Voto 1079-93).

Luego, en 1996, aclaró sus características:



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

“Doctrinalmente se le define como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlas, interpretarlas, aplicarlas y hacerlas valer. En tanto el derecho internacional promueve la cooperación internacional, el Derecho Comunitario promueve la integración de los países involucrados, y por ello se ha dicho que conforma un nuevo orden jurídico..., caracterizado por su independencia y primacía (...). El derecho comunitario posee una gran penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros, que se manifiesta en la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía (...) Del Derecho Comunitario surgen derechos y obligaciones, no sólo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos... Valga indicar que la transferencia de competencias al ordenamiento jurídico comunitario debe ser expresa y mediante tratado, de modo que la atribución de la potestad reglamentaria (...) a órganos comunitarios, sólo puede ejercerse sobre materias expresamente definidas o trazadas en un tratado” (Voto 4638-96).

Más recientemente, en cuanto a los efectos del derecho comunitario, dijo:

“El principio de la primacía del Derecho comunitario busca garantizar efectos prolongados de sus disposiciones en los ordenamientos jurídicos de los Estados (...): implica que las autoridades nacionales de una Comunidad de Estados, como Comunidad de Derecho (...), tiene como norte alcanzar objetivos y propósitos comunes al proceso de integración, para lograr el bien común y para ello se comprometen a no dictar disposiciones o medidas que se sustraigan de la normativa comunitaria originaria o derivada (...) el Derecho comunitario es un derecho de comunidad, que alcanza no solamente a los Estados, sino también a las Instituciones comunitarias y, especialmente, genera derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos, en este caso de la Comunidad Centroamericana. Por ende, tiene carácter propio vinculante, porque contiene obligaciones válidamente aceptadas por los Estados, regidas por reglas propias (las normas originarias y derivadas)” (Voto 6728-16).

También ha hecho referencia a las competencias de los órganos comunitarios:

“De conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa, en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) los órganos que ostentan capacidad normativa lo son –además de la Reunión de Presidentes, órgano con mayor jerarquía– los consejos sectoriales e intersectoriales de ministros, cualquiera que sea su integración (...). Los Reglamentos emitidos (...) forman parte del Derecho Comunitario derivado, por lo que gozan de eficacia directa (generan derechos y obligaciones para todos los centroamericanos, no solamente para los Estados), aplicabilidad inmediata (...) y primacía sobre el Derecho interno (preeminencia en su aplicación, no validez, como lo ha analizado la doctrina alemana)”.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

Acerca de la naturaleza del derecho comunitario derivado, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha dicho:

“Los Reglamentos, como derecho derivado, tienen conforme a su naturaleza, algunas características: a) Tienen alcance general: esto significa que tiene prescripciones generales e impersonales, es decir legislan abstractamente; b) Son de obligatorio cumplimiento en todos sus elementos: implica que todos los elementos dispuestos en el reglamentos son vinculantes para los Estados pertenecientes a la comunidad, de esto se desprende que el reglamento haga disponer a la autoridad creadora de un poder completo de regulación; c) Es directamente aplicable: los reglamentos no requieren de un filtro jurídico intermedio que los haga aplicable en el territorio de los Estados miembros del sistema, esto implica no requerir intervención alguna por parte de los parlamentos domésticos, ya que el mismo es aplicable de forma directa, media vez se haya verificado la publicación por Decreto Ejecutivo en el Estado suscriptor del sistema; d) Efecto Directo: los reglamentos tienen como las leyes nacionales, un despliegue pleno de sus efectos sobre el administrado y la administración, y ello significa que la misma es invocable por cualquiera de los justiciables o administrados del sistema, ya sea personas jurídicas o naturales en cualquier momento y ante cualquier entidad” (Sentencia 193-C-2001).

Tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte de Constitucionalidad de Guatemala han resuelto asuntos vinculados al derecho comunitario. Esta última ha dicho, por ejemplo, que

«el Derecho comunitario que se perfila a los finales del siglo XX no sólo admite sino estimula la perfección de acuerdos internacionales que progresen de la cooperación a la integración entre las naciones. El derecho constitucional guatemalteco contiene claras indicaciones orientadas hacia la integración centroamericana» (Expediente 482-98)

También en la República Dominicana encontramos jurisprudencia relevante sobre el contenido y alcances del Protocolo de Tegucigalpa, indicando que dicho instrumento

«manifiesta la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en la construcción progresiva de la integración de la Región, que representa la concretización de un esfuerzo político destinado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como supuestos fundamentales del proceso; renovando los propósitos y principios esenciales que rigen la Comunidad Centroamericana; modifica y fortalece la estructura institucional, estableciendo las competencias y funciones a los diversos Órganos e instituciones que componen el Sistema; precisando las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo Derecho comunitario centroamericano (...) diseñadas para alcanzar



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

una integración general, incorporando objetivos políticos (...), establece propósitos sociales...; propósitos económicos y financieros; propósitos ambientales y metas globales para promover el desarrollo económico sostenido, social, cultural y político de los Estados Miembros (...) el Protocolo constituye un espacio regional de materialización de una de las iniciativas de integración que a lo largo de la historia han propiciado los Estados Miembros, acorde con el compromiso constitucional de República Dominicana de actuar como Estado abierto a la cooperación e integración, mediante la negociación de tratados con la comunidad internacional” (Sentencia TC/0136/13).

Además, se han dictado numerosas sentencias que dirimen conflictos específicos relativos a la aplicación de disposiciones comunitarias (por ejemplo, sobre temas arancelarios) o aspectos del funcionamiento de instituciones regionales, las cuales no se citan acá porque su contenido trasciende el objetivo de este ensayo; pero es importante mencionar su existencia porque demuestran que los tribunales nacionales han utilizado normas de derecho derivado para la resolución de conflictos sometidos a su conocimiento.

VII. Consideraciones finales

Una Comunidad de Estados nace de acuerdos suscritos entre ellos para buscar beneficios comunes o lograr objetivos que no podrían alcanzar en forma aislada. Trasciende los fines de mera cooperación, supone superar la noción clásica de soberanía y reconfigura elementos básicos de la doctrina jurídica tradicional, pues a los conceptos de “lo nacional” y de “lo internacional” debemos añadir el de “lo regional”. Es claro que el proceso de integración regional ofrece a los Estados diversas herramientas, instrumentos útiles para alcanzar los objetivos regionales y también para colaborar con los Estados en la atención de necesidades y problemáticas. Su conocimiento y la comprensión de su funcionamiento permitirá su utilización oportuna, en busca del bien común.

Bibliografía

Acuerdo Monetario Centroamericano, 1999.

Caldentey del Pozo (Pedro), Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores. En “El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, El Salvador, 2010.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 126, octubre 2021

Delgado Rojas (Jaime), "Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana", San José, Editorial UCR, primera edición, 2009

Mangas Martín (Aracelly) y Liñán Noguerras (Diego), Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Editorial Tecnos, Madrid, 2010

Perotti (Alejandro), Salazar Grande (César), Ulate Chacón (Enrique), Derecho y doctrina judicial comunitaria. Tercera edición – San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2019.

Reglamento sanitario internacional, 58ª Asamblea Mundial de la Salud, resolución WHA58.3 de 23 de mayo de 2005.

Salazar Grande (Cesar) y Ulate Chacón (Enrique), Manual de derecho comunitario centroamericano, San Salvador, segunda edición, 2013.

Torrent (Ramón), Fundamentos teóricos de la integración regional. SG-SICA/CEDDET, 2012.

Protocolo de Tegucigalpa, 1991.

Tratado de la Unión Europea.

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.