

# CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE CENTROAMÉRICA



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung



CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No.7



# CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE CENTROAMÉRICA



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung

CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No. 7

## **Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica**

Cuaderno de Integración No. 7, Editorial Bicentenario  
Colección: Cuadernos de Integración  
D.R. 2022

Félix Ulloa h.  
Vicepresidente de la República de El Salvador  
***Dirección de la publicación***

Mario Otero  
Director General y jefe de Despacho de la  
Vicepresidencia de la República de El Salvador  
***Coordinador de la publicación***

Oscar Martínez Peñate  
***Editor***

Javier Alas  
***Corrección de estilo***

Office Service  
***Diseño y diagramación***

Servimpresos  
***Impresión***

Primera edición, 2022  
ISBN: 978-99983-7-5  
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

El siguiente documento ha sido producido gracias al apoyo de:



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**



[www.hss.de/ca](http://www.hss.de/ca) [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) @LaHannsSeidel [zak@hss.de](mailto:zak@hss.de)

# **Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica**

**22 de agosto de 2022  
Vicepresidencia de la República de El Salvador  
El Salvador, Centroamérica**



## Contenido

<b>Presentación del Vicepresidente de la República de El Salvador</b> .....	10
Félix Ulloa h.	
<b>Saludo de Hanns Seidel Stiftung</b> .....	0
Representante regional para Centroamérica y el Caribe de Hanns-Seidel-Stiftung	
<b>Palabras de apertura</b> .....	12
Adriana Mira Viceministra de Relaciones Exteriores	
<b>Saludos</b>	
Doris Alejandrina Gutiérrez .....	15
Designada presidencial de la República de Honduras	
Juan José Cabrera .....	17
Secretario privado y representante de la vicepresidencia de la República de Guatemala	
Denis Moncada .....	19
Canciller de la República de Nicaragua	
Señor Philipp Fleischhauer .....	21
Representante regional para Centroamérica y el Caribe de la Fundación Hanns Seidel	
César Ernesto Salazar Grande .....	23
Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia	
Werner Vargas .....	27
Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana	
<b>Conferencia inaugural: El Futuro de Centroamérica</b> .....	30
Félix Ulloa hijo Vicepresidente de la República de El Salvador	

**Conferencias:**

**Integración Regional y derecho comunitario:**

**El ideario común de una Política de Estado y/o Unión Centroamericana ..... 37**

Enrique Napoleón Ulate Chacón

**Una reforma ágil hacia la Unión Centroamericana  
en el marco de la Segunda Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica ..... 73**

Ricardo Acevedo Peralta

**El rol prospectivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, (BCIE),  
en el desarrollo económico, social y ambiental de la Unión Centroamericana ..... 80**

Rodrigo Méndez

**Importancia de la Integración Económica en una futura Unión Centroamericana ..... 86**

Francisco Lima

Secretario General del Sistema de Integración Económica Centroamericana

**La creación de un Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana y la  
experiencia del Tratado de la Unión Europea ..... 93**

José María Pardeiro

**Acrónimos ..... 105**



## Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica



Adriana Mira, viceministra de Relaciones Exteriores, César Ernesto Salazar Grande, Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, Doris Alejandrina Gutiérrez, designada presidencial de la República de Honduras, Félix Ulloa h., Vicepresidente de la República de El Salvador; Werner Vargas, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, Denis Moncada, canciller de la República de Nicaragua, Juan José Cabrera, secretario privado y representante de la vicepresidencia de la República de Guatemala.

## Presentación del vicepresidente de la República de El Salvador



**Félix Ulloa hijo**

*Vicepresidente de la República de El Salvador*

Con la satisfacción del trabajo bien hecho, así como comprobar el progreso del proyecto de integración centroamericana, me complace en presentar el Cuaderno de Integración No.7. Quiero destacar el apoyo de la Fundación Hanns Seidel al proyecto e igualmente valorar a todas las autoridades, expertos y académicos participantes en la Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica, realizada en San Salvador el 22 de agosto de 2022, nos brindó la oportunidad de vislumbrar una forma más concreta sobre proyecto de la Unión Centroamericana.

La presencia y la participación de expertos constitucionalistas quienes han hecho valiosas aportaciones al proyecto; la aportación de los representantes políticos centroamericanos que dejaron la impronta al proyecto de sus respectivos países; y, asimismo, funcionarios de diferentes instituciones regionales mostraron que el diálogo y la comunicación es fuente necesaria de inagotable creatividad para afrontar los problemas de la región.

En el presente cuaderno completamos las actividades precedentes sobre la integración en diferentes regiones del mundo que, comparadas con la realidad de Centroamérica, nos satisface percibir que el modelo centroamericano a pesar de que necesita una modernización para convertirlo en más y mejor funcional, ha tenido un desarrollo que ha permitido coordinar determinadas acciones a nivel regional en las diferentes áreas, además, y sobre todo posee perspectivas de futuro.

Es el resultado de un nuevo esfuerzo conjunto que forma parte del proceso para la consecución de una alternativa para alcanzar la unión centroamericana, que implican superar retos y desafíos regionales como lograr el pleno empleo, detener la emigración, el Estado del bienestar. Todo ello nos dirige a alcanzar nuestro objetivo: el Tratado de la Unión Centroamericana.

La recomendación de la lectura de este cuaderno es obvia, para los más escépticos que puedan observar lo accesible del proyecto y los beneficios esperados; para los más anuentes, que lo más factible no está exento de escollos. Y para los indecisos, que examinen los análisis que se estudian en el cuaderno y comprendan los beneficios inherentes de la plena integración.

Esperamos que este cuaderno sea de consulta a los funcionarios de los gobiernos de la región, a los centros de investigación, a los docentes e investigadores universitarios, y obviamente, una fuente primaria de análisis de los estudiantes universitarios, de tal forma, que esta publicación no sólo ocupe un espacio en un librero, sino que sea un cuaderno de consulta para todos los que trabajan en instituciones públicas, educativas, sociales, y privadas. Y que selle el compromiso personal de cada lector, en favor del Tratado de la Unión Centroamericana.

## Palabras de apertura



**Adriana Mira**

*Viceministra de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador*

Señor Vicepresidente de la República, Félix Ulloa, señores magistrados de la Corte Suprema de Justicia, señores diputados de la honorable Asamblea Legislativa, señores diputados al Parlamento Centroamericano, señora designada presidencial de Honduras, Doris Alejandrina Gutiérrez; señor secretario privado y representante de la vicepresidencia de la República de Guatemala, Juan José Cabrera, señor presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, César Ernesto Salazar, señor secretario general del Sistema de la Integración Centroamericana, Werner Vargas; señor canciller de la República de Nicaragua, Denis Moncada, excelentísimos señores embajadores y jefes de misiones acreditados en nuestro país, honorables señores representantes de organismos internacionales, señores miembros del gabinete de Gobierno; invitados especiales, amigos de la prensa y amigos todos. Buenos días.

Es un honor para mí estar aquí con ustedes, agradeciendo siempre esta invitación y la alta convocatoria que tiene la vicepresidencia de la República. Quiero también aprovechar para extenderles un caluroso saludo de la canciller, Alexandra Hill, a cada uno de ustedes aquí presentes.

Conversábamos con el presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, qué bonito se siente que esto sea presencial, ver a tantas personas acá reunidas en un evento que es tan importante, y que es el segundo esfuerzo de la vicepresidencia para que hagamos una reflexión sobre nuestra integración, sobre el trabajo que tenemos como países de Centroamérica, con Belice y República Dominicana, por supuesto.

Quiero agradecer al Vicepresidente Félix Ulloa y a su equipo, que realizaron en septiembre del año pasado la Primera Conferencia Internacional sobre el Futuro de Centroamérica, un espacio que nos permitió a todos a reflexionar ¿adonde estamos y qué es lo que queremos?

Quiero traerle a su memoria que en aquel momento, si bien estábamos en un salón similar a este, había una convocatoria bastante amplia y nos estaba faltando un elemento muy importante: no teníamos Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Ahora me siento sumamente contenta de tener al señor Werner Vargas ya electo por los diferentes países, y eso es una muestra de que en realidad queremos avanzar, porque aunque tuvimos un impase de más de un año y no podernos poner de acuerdo —porque eso fue lo que pasó— siempre va adelante nuestro deseo de integrarnos y de trabajar unidos.

El encuentro anterior y este nos permiten generar este espacio en el marco de los doscientos años de nuestra independencia, y delinear los principales desafíos de la región, identificando acciones para superarlos y avanzar hacia una verdadera unión centroamericana.

En esta Segunda Conferencia queremos cumplir el objetivo de profundizar este ejercicio que iniciamos anteriormente, tomando en cuenta los avances logrados y las oportunidades que tenemos como región.

Nuestro gobierno, bajo el liderazgo del Presidente Nayib Bukele, trabaja día con día para hacer realidad nuestra histórica vocación integracionista. Busca que nuestro proceso de integración avance, se modernice y llegue a ser una experiencia exitosa y de desarrollo permanente. Por ello nos alegra mucho contar con la presencia del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, Werner Vargas, nombrado en el marco de la reunión extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno del SICA, el pasado 11 de agosto para el período 2022-2026.

Secretario, usted conoce de primera mano esta situación y tiene un reto enorme en sus manos, pero quiero reiterar el apoyo, que estoy segura, no solo es de El Salvador sino de todos los países que conforman el sistema para que podamos avanzar. Sabemos de su amplia experiencia, porque es amigo de todos, amigo de la casa, y yo se lo he dicho en pláticas más informales, no tengo el gusto de conocerlo, nos vamos a reunir el viernes, pero mi equipo de la Dirección General de Política Exterior habla cosas muy buenas de usted y de cómo ha venido trabajando el Sistema. Yo creo que eso es una gran fortaleza, conocer el sistema desde adentro para poder identificar cómo ir avanzando.

Como países estamos conscientes de que se requiere un golpe de timón enorme en nuestro proceso de integración, pero tenemos la convicción de apoyar e impulsar aquellos procesos que sean necesarios para

alcanzar una Centroamérica con muchas más oportunidades para su población. Si estuviésemos juntos, de verdad juntos, seríamos una potencia. Tenemos una población enorme, si hacemos suma; tenemos un mercado muy atractivo y estamos avanzando. Estamos avanzando con Guatemala y con Honduras en una integración profunda que nos lleve a abrir nuestras aduanas, que nos lleve a que haya una movilidad muchísimo más fácil en materia migratoria en los tres países. Sabemos que Nicaragua es observador y esperamos que poco a poco se vayan uniendo el resto de los países para realmente llegar a la integración.

Por otra parte, estamos convencidos del papel primordial que tendrá el Subsistema de Integración Económica Centroamericana en este proceso, y por eso nos alegra muchísimo que el Secretario General, Francisco Lima, trabaje al unísono en este tema, un salvadoreño de corazón, pero que es centroamericano, integracionista con corazón más grande.

Finalmente, como cancillería salvadoreña pueden tener la plena seguridad de nuestra disposición para impulsar, apoyar y acompañar esfuerzos nacionales y regionales para avanzar realmente en esa integración que nuestra población tanto espera y necesita.

Nuevamente muchísimas gracias, y deseo que este espacio sea para abrirnos, sea para poner una hoja de ruta de cómo poder ir avanzando, y que podamos unirnos en todo sentido como centroamericanos.

Muchísimas gracias.

## Saludos



**Doris Alejandrina Gutiérrez**

*Designada presidencial de la República de Honduras*

Muy buenos días a todos y a todas. A la mesa principal, a todos ustedes, señores y señoras, invitados especiales a este importante evento liderado por la hermana República de El Salvador, a quien Francisco Morazán —el máximo líder de la Unión Centroamericana— legó sus restos por su lealtad con la lucha del área centroamericana. Debemos dar un fuerte aplauso a ese héroe centroamericano que en su momento levantó las banderas para la unidad, y se logró la unidad centroamericana. Pero esa unidad centroamericana que se logró durante algunos años fue frustrada por sectores conservadores que sabían que para mantener la hegemonía de los pueblos y para mantener la esclavitud, había que dividir el área centroamericana, y no solo la dividieron, sino que además Morazán fue al patíbulo diciendo: «*Declaro que mi amor por Centroamérica muere conmigo*».

Este proceso de unidad está siendo retomado, y por eso con estas palabras quiero rescatar cuatro puntos clave.

En primer lugar, que la unidad de los pueblos es la única que nos hace fuertes frente a todos los demás imperios del mundo, no debemos permitir que nos sigan imponiendo Tratados de Libre Comercio, para quienes es libre es para esas potencias, pero no para nosotros. Así que la unidad y la fortaleza de los pueblos y los Gobiernos es lo que nos hace fuertes, y es lo que nosotros tenemos que buscar.

En segundo lugar, el reto más grande, yo me preocupo cada vez que venimos a estas reuniones importantes y me pongo a pensar, por ejemplo: ¿qué está pasando en mi país con una gran cantidad de mujeres asesinadas?, ¿qué está pasando en mi país con una gran cantidad de migrantes que se van buscando otras oportunidades? Entonces, el reto que yo lanzo a todos estos grandes funcionarios que están aquí del área centroamericana y todos los demás presentes, es que todas estas ideas que discutimos tienen que llegar a las bases, a las comunidades, que las comunidades se empoderen también de que solo unidas pueden salir adelante, y nuestros pueblos gradualmente van a ir entendiendo esa realidad.

También quiero decirles, como ya lo mencionaba mi compañera colega de El Salvador, dentro de esta mesa de caballeros estamos dos mujeres que representamos la mayoría de la población, y para esas mujeres — aunque se rían un poco — esta es la realidad; pero los consideramos nuestros aliados, y por eso una acción afirmativa que vamos a realizar como parte del proceso de unidad centroamericana es la definición de una política trinacional de participación de las mujeres de Honduras, Guatemala y El Salvador, y eso va a ser el próximo 25 de agosto en Copán, Ruinas.

Las mujeres nos estamos adelantando a la integración, definiendo una política clara sobre nuestra participación. De igual manera tiene que ser en el campo económico, de igual manera debe ser en el campo ambiental, en el campo político, etc. Porque solamente si luchamos unidas y unidos vamos a salir adelante.

Por último, quiero decirles que nosotros y nosotras como hondureñas, y con el orgullo de tener una mujer, por primera vez, presidenta en 200 años «dizque» de independencia, estamos convencidas de que así como unimos a las familias vamos a ser abanderadas de la unión de nuestros pueblos y de nuestros países.

Por último, quiero decirles que no debemos olvidar ese legado de Francisco Morazán, y recordemos que «*Alta es la noche y Morazán vigila hoy, mañana y siempre*».

Muchas gracias.



**Juan José Cabrera**

*Secretario Privado y representante de la Vicepresidencia  
de la República de Guatemala*

Excelentísimo señor Félix Ulloa h., Vicepresidente de la República de El Salvador, excelentísima señora Doris Gutiérrez, designada presidencial de la República de Honduras, excelentísimo señor César Ernesto Salazar, presidente de la Corte Centroamericana de Justicia; excelentísimo señor Werner Vargas, secretario general del SICA, felicitaciones, enhorabuena por su nombramiento; excelentísimo señor Denis Moncada, ministro de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua y excelentísima señora Adriana Mira, viceministra de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador; señores funcionarios de la República de El Salvador, señores conferencistas, señoras y señores. Muy buenos días.

Inicialmente quisiera presentar una disculpa en nombre del señor Vicepresidente constitucional de la República de Guatemala, licenciando Guillermo Castillo, quien lamentablemente no pudo atender esta importante reunión por haber contraído compromisos de Estado con antelación. Es importante mencionar que el licenciado Guillermo Castillo Reyes es un integracionista de corazón, y un ferviente creyente del Sistema de Integración de Centroamérica. Asimismo deseo externar una especial felicitación al señor Vicepresidente de la República

de El Salvador, el doctor Félix Ulloa, por su alto interés en el avance de la integración centroamericana, lo cual se evidencia en la convocatoria a tan importante evento que celebramos el día de hoy. Mi especial admiración y reconocimiento para usted señor Vicepresidente Ulloa.

El proceso de integración de Centroamérica inicia hace cerca de setenta años con la conformación de la Organización de los Estados Americanos, ODECA, y posteriormente en el año 1991 se firma el Protocolo de Tegucigalpa, por medio del cual se creó el sistema de la Integración Centroamericana, SICA, el que indudablemente ha tenido avances. Pero como todo sistema, necesita revisarse y establecer si se requiere de algunas modificaciones para hacerlo más ágil y efectivo.

Un referente de los avances que es importante resaltar del sistema de integración es el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, el cual se firmó en la Cumbre de Madrid en mayo del año 2010, en la que tuve la oportunidad de participar cuando serví a mi país desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De igual manera se han creado instancias que han tenido grandes avances dentro del sistema en materia de integración económica. Por ejemplo podemos mencionar el Consejo Consultivo de la Integración Económica, CCIE, el cual surge de una resolución del Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO, en el que participan 14 federaciones del sector privado de Centroamérica, y ha tenido avances realmente admirables.

Asimismo, en la parte social se estima conveniente el apoyo institucional de las altas autoridades del sistema de integración para fortalecer el CC-SICA, el cual ha funcionado, por muchos años, con fondos de la cooperación internacional, pero creemos que debe ser revisado y fortalecido.

Finalmente, deseo exhortar a las diferentes instancias del SICA para que las deliberaciones y resultados de esta Segunda Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica se tomen en cuenta, para contar con un sistema de integración funcional y robusto.

Muchísimas gracias.



**Denis Moncada**

*Canciller de la República de Nicaragua*

Identificado con el principio de identidad de igualdad de género que expresaba la estimada delegada de Honduras, permítanme, en primer lugar, saludar a todas las señoras, compañeras mujeres amigas aquí presentes.

Estimado Vicepresidente de la República de El Salvador, doctor Félix Ulloa, distinguidos delegados de las vicepresidencias, invitados especiales participantes, señoras y señores de los medios de comunicación.

Para Nicaragua es grato saludarlos y expresar la bienvenida a esta importante y necesaria conferencia sobre el Futuro de Centroamérica, convocada por el señor Vicepresidente Félix Ulloa.

Los encuentros amistosos, dando los espacios para conversar, escucharlos, intercambiar, son útiles para ampliar nuestra visión sobre un mañana digno para nuestros pueblos libres y soberanos de esta región centroamericana caribeña, cintura del continente americano, puente y punto de encuentro para todos los pueblos de este hemisferio y del mundo.

Me honra transmitirles el fraterno y especial saludo del pueblo digno y soberano de Nicaragua, del Presidente comandante Daniel Ortega Saavedra y de la compañera Vicepresidenta Rosario Murillo, que agradece al Vicepresidente Ulloa, al pueblo salvadoreño y a su gobierno su amable invitación a este foro.

Los sueños y propósitos de los pueblos centroamericanos por unidad e integración nos motivan a reencontrarnos como hermanas y hermanos, con decisión de avanzar construyendo el presente y el futuro, luchando contra la pobreza, con desarrollo humano equitativo, accesible, sostenible y participativo de nuestros pueblos, principales protagonistas de su historia con su futuro victorioso.

Centroamérica es tierra de memorables patriotas, próceres integracionistas de nuestra región. Nicaragua y los pueblos hermanos aquí representados aspiramos a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, y especialmente de los pueblos centroamericanos caribeños. Integración y unidad que lograremos, aunque intenten obstruirlos los poderes imperiales hegemónicos en decadencia progresiva: la unidad de los pueblos es un proceso inevitable.

Los habitantes de nuestros países centroamericanos, las familias, los pueblos de nuestra región, merecemos recorrer sendas de restitución de derechos construyendo un mundo y una región libre, soberana, independiente, justa, fraternal, solidaria, institucional y complementaria; con seguridad, paz y prosperidad para todas y todos.

Señor Vicepresidente Ulloa, amigas, amigos, comparto las breves palabras de la compañera Rosario Murillo, Vicepresidenta de la República de Nicaragua: *«Es la voluntad de Dios la que enciende los colores, los vigores, los amores de toda la patria centroamericana y en Nicaragua bendita y siempre libre, siempre llena de amor, pondremos nuestro granito de arena para llamarnos todos los días los pueblos centroamericanos, los Gobiernos, los jefes de Estado y de Gobierno llamarnos a trabajar por el bienestar, por la alegría que merecemos los pueblos de esta región, de esta cintura de nuestra América».*

Estimados hermanos y hermanas, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de Nicaragua reconoce el esfuerzo y visión de la vicepresidencia de la hermana República de El Salvador en la organización y desarrollo de esta importante conferencia.

Tenemos la esperanza de que este segundo encuentro intentando escudriñar el futuro centroamericano, tendrá valiosos frutos y resultados positivos, porque la buena voluntad, la paz y el bien común hoy nos une a todos aquí en San Salvador.

Muchas gracias.

**Philippp Fleischhauer**

*Representante regional para Centroamérica y el Caribe  
de la Fundación Hanns Seidel*

Señor Vicepresidente de la República de El Salvador, doctor Félix Ulloa hijo, señores vicepresidentes de las Repúblicas de Centroamérica, señores designados presidenciales; señores diputados de la Asamblea Legislativa, señores diputados del Parlamento Centroamericano, señores magistrados de la Corte Centroamericana de Justicia; miembros del cuerpo diplomático acreditado en el país, representantes del gobierno, alumnos del Diplomado de Integración y demás invitados que nos acompañan en este importante evento.

Para mí es un honor saludarles en representación de Hanns Seidel Stiftung, HSS, en el marco de la Segunda Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica. Hanns Seidel Stiftung es una fundación política con sede en Múnich, Alemania, que forma parte de la Cooperación Internacional Alemana y que realiza su trabajo internacional mediante el uso de fondos públicos del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Federal de Alemania.

HSS lleva cincuenta años implementando proyectos dirigidos al fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la consolidación democrática en más de setenta países alrededor del mundo.

En Centroamérica hemos estado presentes por más de tres décadas, colaborando con aliados locales a través de asesoramientos, los procesos formativos e investigativos que forman parte de la democracia y propicien el intercambio internacional, tal como esta conferencia.

Este espacio busca promover el debate con la guía de expertos, tomadores de decisiones de alto nivel en Centroamérica y la Unión Europea, sobre las oportunidades y desafíos para fortalecer la reactivación económica y política, para impulsar con ello el desarrollo humano, el bienestar de su población y la consolidación de un marco regional centroamericano.

Lo anterior resultará en un proceso en el que la integración avance y se modernice, y llegue a ser una experiencia exitosa y de desarrollo permanente.

La realización de esta conferencia va encaminada a darle continuidad a los esfuerzos que bilateralmente se están haciendo para poner en discusión el tema de la integración centroamericana.

Ejemplos de estos son nuestro Plan de Formación sobre el Sistema de Integración Centroamericana, que se presentó el 23 de junio de 2021, el cual se ha realizado en dos ediciones, y han completado el diplomado setenta y siete profesionales de diferentes instituciones estatales; y la Primera Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica, en el marco de la conmemoración del bicentenario y los treinta años de la creación del SICA.

Celebramos la posibilidad de cooperar con la vicepresidencia de la República de El Salvador para fortalecer el debate a través de conferencias como esta, y para el fortalecimiento del proceso que lleva a cabo la integración centroamericana para beneficio de todos los países involucrados.

Muchísimas gracias, y que tengan una fructífera y buena conferencia.

**César Ernesto Salazar**

*Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia*

Excelentísimo señor Vicepresidente, Félix Ulloa, además de un saludo cordial y felicitarlo por este encuentro, excelentísimo señor canciller de la República de Nicaragua, Denis Moncada, mucho gusto, gracias por su presencia; excelentísima designada presidencial de la República de Honduras y representante de la República de Guatemala, muchas gracias, excelentísima señora viceministra de Relaciones Exteriores, Adriana Mira, muchas gracias; señor Secretario General, invitados especiales, funcionarios de la República de El Salvador y de otros países que nos acompañan, diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano aquí presentes; exmagistrados de la Corte Centroamericana de Justicia, magistrados de la Corte Suprema Justicia de El Salvador, muchas gracias por su presencia y bienvenidos todos y todas.

Es obligado de mi parte, como Presidente y representante legal de un órgano principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana, referirme al proceso de la integración centroamericana y a la vida propia del SICA, del sistema como una organización de la región centroamericana.

Como ustedes saben, la vida de esta organización empieza a partir de la suscripción y ratificación del Protocolo de Tegucigalpa, cuya vigencia ha sido puesta siempre en el análisis de los países miembros. Ha habido esfuerzos significativos de carácter funcional para mejorar el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana.

Personalmente en 2004 formé parte de la comisión *ad hoc* por parte de la Secretaría General, de un planteamiento que se estaba haciendo sobre la base de la existencia de muchas instituciones, y sobre la base del funcionamiento de la comunidad de derecho en ese entonces. Con la participación de todos los Estados se acordó hacer un esfuerzo por instalar una reforma de carácter funcional, y fue así que en 2004 se acordaron trece aspectos que tenían que ver con el funcionamiento del Comité Ejecutivo, con una reforma al Parlamento Centroamericano; con una reforma sustantiva en términos de toma de decisiones de los órganos del SICA, como son los Consejos de Ministros, y la creación de una organización financiera que controlara el gasto público de los órganos del SICA.

Fueron tres aspectos que se acordaron para lograr que lo construido en el Protocolo de Tegucigalpa pudiera funcionar, es decir, se optó por una reforma de carácter funcional.

Ahora hemos sido convocados muy atinada y oportunamente por un esfuerzo particular, académico, investigativo, científico, de parte de la vicepresidencia de la República de El Salvador, a efecto de analizar nuevamente o hacer una propuesta para el funcionamiento de la integración centroamericana. Ahora se trata, probablemente, de una propuesta de carácter estructural. Es decir, hacer nuevamente un Tratado que signifique o que vaya más allá de las competencias y de las instituciones creadas desde el Protocolo de Tegucigalpa en 1991.

Una propuesta estructural, por supuesto, no puede dejar de tomar en cuenta que cualquier organización a la que nosotros le vamos a confiar la búsqueda del bien común centroamericano, debe ser una organización que tiene como fundamento la Constitución de cada uno de los Estados Parte. Cualquier creación o modificación de la integración centroamericana tiene que partir de la norma habilitante de nuestras Constituciones, y es donde nosotros, por supuesto, acompañamos, aseguramos que nuestras Constituciones tienen esa norma habilitante no solamente para buscar un mejor funcionamiento de la integración, sino una unión de carácter económico y político de Centroamérica.

El mismo Protocolo de Tegucigalpa ya concibe el objetivo de tener una unión económica y política, y se conceptualiza como naturaleza del SICA ser una comunidad económica y política; es decir, el SICA. Muchos de nosotros hemos pensado que es algo por hacer, y realmente es una organización que es distinta a la de los Estados y que tiene personalidad propia y competencias propias.

Entonces, cualquier reforma estructural —como lo vamos a ver, y es el contenido de este taller y de esta conferencia— no puede dejar de tomar en cuenta que vamos hacia la vigencia de una comunidad de derecho. Es decir, el SICA a través de la vigencia de un Tratado único no puede dejar de ver la existencia y vigencia de una comunidad de derecho.

¿Qué significa eso? Significa, precisamente, que los Estados centroamericanos toman la decisión de buscar el bien común, pero sobre la base de un principio fundamental, el Principio de Legalidad. Es decir, todos los órganos del SICA estarían sometidos a la ley y lo están, ese es el principio de una comunidad de Estado, de una comunidad de derecho, y cualquier reforma tendría que montar a la configuración efectiva del funcionamiento de una de derecho.



Obviamente una reforma de esta naturaleza debería contar también con un principio fundamental, el principio de universalidad. No podemos hacer una propuesta de mejora del SICA, de completar esas competencias si no se trata de la participación de cada uno de los Estados. Es decir, un tratado de esta naturaleza no podría entrar en vigencia si no es con los ocho Estados que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana.

Ya no podemos ser y subsistir como varios sistemas de integración, uno de seis, uno de siete, otro de ocho. Y para unos temas esto sería sumamente importante, que como requisito fundamental fuera la participación de los ocho, no de dos velocidades como se ha venido funcionando en el Sistema de la Integración Centroamericana.

Por supuesto, cuando el Protocolo de Tegucigalpa se configuró había muchas políticas, es decir, los Estados no tenían una idea concreta de qué competencias se podían otorgar a los diferentes órganos e instituciones del Sistema.

Después de más de treinta años de funcionamiento del SICA, ahora cada sector ha aprobado políticas públicas, estrategias, y ahora sí contamos, probablemente, con la facilidad de establecer en el Tratado que se proponga, o en el Tratado que se llegue a discutir en el SICA, esas competencias materiales que son necesarias para saber a quién se le va a reclamar su cumplimiento.

Porque a la fecha esas competencias sociales, esas competencias económicas quedan en manos tanto de la organización como de los Estados, donde nosotros no sabemos realmente qué competencias han sido trasladadas al SICA y a quién se le va a reclamar su falta de cumplimiento.

Entonces, ahí tenemos un problema de eficacia en ese sistema que, en un Tratado de mayor envergadura, de mayor propósito, se podría fundamentalmente arreglar. Entonces mi mensaje es, realmente, que es bienvenida cualquier discusión, cualquier esfuerzo académico.

Por parte de los órganos del SICA, un órgano como es la Corte Centroamericana de Justicia, requeriría el respeto a los principios y propósitos del mismo Sistema y de los procedimientos establecidos, como el cumplimiento de la legalidad del Sistema para cualquier inicio de reforma del mismo. Pero eso es algo que se va a dar si los Estados están en esa conciencia de mejorar o de ampliar la integración centroamericana.

Yo quiero dejarles, por último, un mensaje de que cualquier tipo de proceso o de cualquier tipo de organización que nos lleve a integrarnos o vivir en comunidad, deberíamos nosotros sentirnos contentos si se logran tres objetivos:

- En primer lugar, de que nos tratemos bien entre nosotros, es decir, que los centroamericanos nos damos el trato nacional, con eso sería bastante.
- En segundo lugar, que vivamos en un espacio de libertades, que yo me sienta muy bien al circular por mi país como circular por cualquier otro país de Centroamérica y de República Dominicana —incluida allí, embajador

- Y tercero, que encontremos soluciones comunes a problemas comunes.

Con esas tres cosas que lográramos, no importa el sistema creado, no importa la organización creada, pero si logramos esos tres objetivos sintámonos contentos como centroamericanos.

Muchas gracias y felicidades.

**Werner Vargas**

*Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana*

Muy buenos días, excelentísimo Félix Ulloa hijo, Vicepresidente de la República de El Salvador, excelentísima señora Doris Alejandrina Gutiérrez, designada presidencial de Honduras; excelentísimo señor compañero Denis Moncada Colindres, canciller de la República de Nicaragua, honorable señora Adriana Mira, viceministra de Relaciones Exteriores de El Salvador —próximamente tendremos reunión y podremos conversar sobre estos temas que usted mencionaba. Honorable señor Juan José Cabrera, Secretario Privado y representante de la vicepresidencia de Guatemala, honorable señor César Salazar Grande, presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, cuerpo diplomático, representantes de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana —quienes, como he mencionado, son los protagonistas de este sistema y de esta integración regional. Honorables secretarios, secretarías y representantes del Sistema de la Integración Centroamericana, queridos diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano, representantes del pueblo ante el Sistema de la Integración Centroamericana; distinguidos conferencistas, invitados, estudiantes del diplomado en Integración Centroamericana en su tercera edición, amigos y amigas todas, los que se encuentran presencialmente y los que nos están viendo a través de los sistemas virtuales. Buenos días.

Agradezco de manera especial la iniciativa del Gobierno de El Salvador, en particular del Presidente Nayib Bukele y su Vicepresidente Félix Ulloa hijo, quienes cumpliendo con la voluntad popular del pueblo salvadoreño consagrada en el art. 89 de su Constitución, han congregado a grandes constitucionalistas e integracionistas

en este importante foro. No es una combinación sencilla, integracionistas y constitucionalistas, pero creo que harán un gran esfuerzo, junto a titulares de las instancias regionales, académicos y público interesado para intercambiar opiniones y propuestas respecto al proceso de la integración regional y su fortalecimiento.

En mi calidad de Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, y como centroamericano convencido de que la integración es el medio que nos permita lograr el desarrollo de nuestros pueblos, deseo compartir algunas reflexiones relacionadas con los beneficios de la integración regional.

Hace cerca de 200 años el advenimiento de voluntades políticas concretó la República Federal de Centroamérica, hito que marcó el punto de partida de una historia arraigada sobre una profunda identidad común. Nuestro actual proceso de integración es la manera de reencontrarnos con nuestra propia naturaleza histórica. Somos pueblos hermanos con aspiraciones compartidas, motivados por alcanzar un futuro más próspero, justo, equitativo para todas y para todos.

Los críticos desafíos a los que se enfrenta la humanidad ponen en riesgo su existencia como especie, particularmente los efectos causados por el cambio climático que amenazan con ser irreversibles; las secuelas de la pandemia de la Covid-19, que condicionan el desarrollo social y económico de los pueblos, las nuevas amenazas a la salud pública, los flujos de la movilidad humana en distintas partes del mundo; el establecimiento de estructuras del crimen organizado transnacional, entre otros aspectos, dejan en evidencia una realidad muy clara.

Los retos transnacionales exceden las capacidades individuales de los Estados, por lo tanto, la integración centroamericana no es una remembranza de nuestra época federalista sino un imperativo categórico y pragmático que nos permite hacer frente a estas realidades. De ahí la importancia de este ejercicio de reflexión para ubicarnos respecto a dónde nos encontramos y hacia dónde se dirige el proceso de integración, pero, sobre todo, ser conscientes de los grandes beneficios de este.

Nuestro compromiso, como Secretaría General del SICA, es acompañar los procesos que nos permitan alcanzar mayores estadios de integración, velando por el cumplimiento de los propósitos y principios trazados en la norma comunitaria fundamental y el derecho derivado.

Al plantear los beneficios de la integración no podemos evitar pensar, inmediatamente, en cifras de intercambio comercial e inversión, aportaciones y retornos, según la lógica transaccional. Sin embargo, estos indicadores no hacen justicia a la multidimensionalidad del proceso y toda su potencialidad como proyecto de desarrollo.

Existen beneficios difusos, podemos llamarlos también intangibles, como resultado de la integración que no necesariamente pueden ser cuantificados monetariamente, que están presentes y que vale la pena reconocerlos en su justa dimensión. Y entre ellos puedo mencionar:

- El espacio que provee la intervención para la integración, para la construcción de entendimientos y confluencia de voluntades políticas entre nuestros Estados, de manera que sean nuestras coincidencias y no nuestras diferencias las que marquen la pauta de nuestro camino a seguir, sobre la base del respeto por la autodeterminación y la soberanía de nuestros pueblos.

- El valor del posicionamiento conjunto como región en entornos multilaterales, como plataforma ideal para proyectarnos en bloque y posicionar nuestras prioridades comunes ante terceros países o grupos de países.
- La cooperación y complementariedad que ha estado detrás de importantes resultados sectoriales que nos permiten contar con un mercado eléctrico integrado.
- Una integración regional con un mecanismo de negociación y compra conjunta de medicamentos
- Con un proceso de integración profunda para la consolidación de la unión aduanera.
- Un mecanismo de navegación aérea que brinda servicios especializados a la región, entre muchos otros, que nos hacen más atractivos para la cooperación y la inversión internacional.
- Una importante producción de normativas comunitarias regional que constituye la base sólida para el fortalecimiento de las instituciones regionales de integración que acompañan a esta comunidad económica, política centroamericana. Una comunidad de Estados y de derecho.

El tiempo no alcanzaría para enumerar detalladamente cada uno de estos logros, cada uno de estos beneficios, solo pretendo ejemplificar con ello que el SICA es la plataforma apropiada para consolidar beneficios para nuestras poblaciones.

Cotidianamente la población centroamericana, sin darse cuenta, percibe los logros alcanzados en el proceso de integración centroamericana, disfruta sus alcances y es nuestro deber como institucionalidad regional hacerles notar el origen de los mismos.

Los jefes de Estado y Gobierno del SICA garantizan la voluntad de los pueblos centroamericanos al derecho de mantenernos unidos, al derecho de tenernos unidos y, por nuestra parte, los servidores públicos regionales nos esforzamos para garantizar que los espacios conquistados se mantengan y sean fortalecidos en lo que corresponda. Sin embargo, es lamentable que existan enfoques que pretendan desacreditar los aspectos medulares de nuestra actuación conjunta, exacerbando las contradicciones en un intento infructífero por mantenernos separados y rivalizados.

Nuestra aspiración es vivir en paz y armonía. La unión es nuestro medio para alcanzarlo, para alcanzar los intereses comunes a partir de nuestras similitudes, arraigando así nuestra identidad regional.

Nuestro actuar está orientado en superar las desavenencias, en dejar a un lado lo que nos separa y encontrarnos amorosamente en lo que nos une.

Muchas gracias.

## Conferencia inaugural



### **Félix Ulloa hijo**

*Vicepresidente de la República de El Salvador*

Muy buenos días, distinguida audiencia presente y quienes nos sintonizan por los medios virtuales, señoras y señores de la mesa de honor.

A nombre del pueblo salvadoreño, del Presidente Bukele y del mío propio, quiero agradecer la presencia de ustedes en esta segunda convocatoria para reflexionar sobre el futuro de Centroamérica.

Quiero agradecer especialmente a los conferencistas que han venido de diferentes países, que han tenido que viajar muchos kilómetros para poder atender esta convocatoria en la cual queremos, de nuevo, hacer una reflexión sobre el futuro de esta región.

Desde que el Presidente Bukele me comisionó para atender específicamente los temas de la integración, y que coincidió con nuestro mandato inicial el uno de junio de 2019, revisando el Protocolo de Tegucigalpa encontramos que en el art. 14 estaba establecida la Cumbre de Vicepresidentes como un organismo

constitutivo del Sistema. Y decidimos activarlo para hacer desde esta instancia una voz que pudiera motivar el diálogo político de alto nivel que sentíamos que había estado ausente en los años posteriores al Protocolo de Tegucigalpa, a las sucesivas Cumbres. En las mismas, revisando los documentos, las declaraciones, las actas de esas Cumbres, veíamos la presencia, casi unánime, de todos los presidentes que conformaban el Sistema.

Pudimos revisar la presencia de jefes de Estado que comenzaron a generar este diálogo, a partir de la necesidad de desactivar y desmontar las maquinarias de guerra que se estaban dando en la región en la década del ochenta.

Con la conformación de la entidad del Sistema de la Integración Centroamericana a través del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, pudimos observar que en las sucesivas Cumbres estaban presentes otros dos Estados en calidad de observadores, Belice y la República Dominicana; ya Panamá se había integrado a partir de ese documento que sirvió como un instrumento de modificación de la Carta de San Salvador de la ODECA, que se firmó en 1962.

Y revisando toda esa serie de documentos, de acuerdos, de declaraciones de buena voluntad, pudimos hacer una visión retrospectiva de todos los esfuerzos que hemos hecho los centroamericanos desde el momento que nos independizamos del Reino de España, en el siglo XIX. Desde la fundación de la República Federal en 1824, en muchas ocasiones nos hemos referido como esa contradicción que se dio entre los intereses de grupos privilegiados del período postcolonial, con las fuerzas progresistas e innovadoras que luchaban por democratizar y modernizar los sistemas de aquella época.

Ha habido más de cincuenta intentos de reconstrucción de esa República Federal. En una ocasión había cuatro Estados de signo liberal y un Estado de signo conservador que no pudo concretarse a mediados del siglo XIX. A finales del siglo XIX la situación era diferente, había un Estado de signo liberal y 4 de signo conservador y ese presidente liberal, don Justo Rufino Barrios, el gran reformador de Guatemala, dijo que iba «a reconstruir la República Federal, aunque fuese por la vía de las armas». Y en ese intento, en su primera jornada militar fue muerto aquí en El Salvador tratando de unir por la fuerza a la región.

Estas lecciones de la historia fueron evolucionando hasta llegar a constituirse la República Mayor de Centroamérica con tres Estados: con Nicaragua, Honduras y El Salvador, en una reunión en 1896 en Amapala, que duró dos años la experiencia. Y el último esfuerzo de constituir o reconstituir la República Federal, se volvió a hacer con otros tres países, en esta ocasión El Salvador, Honduras y Guatemala, que formularon la Constitución de 1921. La celebramos el año pasado en la primera jornada, cuando se cumplían 100 años de ese esfuerzo.

El año pasado hicimos esa misma reflexión diciendo, bueno, se han cumplido 100 años de ese intento de una República Federal, se cumplen 200 años de la Independencia del Reino de España y se cumplen también treinta años de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, y adonde nos encontramos treinta años más tarde. Y veíamos que no estábamos en una situación tan desesperante como pudieron haber estado los países en situaciones similares, sobre todo porque nos sentamos a reflexionar en medio de la pandemia de la

Covid-19; pero tampoco habíamos alcanzado los niveles a los que aspirábamos cuando, revisando también los documentos históricos de esta reunión de estas Cumbres, encontrábamos la Declaración de Managua de 1997.

Una Cumbre de los presidentes, los seis presidentes de Centroamérica, el Primer Ministro de Belice y el Presidente de República Dominicana, donde se comprometían, y lo voy a leer porque me parece que es un documento histórico de mucho valor porque comienzan diciendo: «*Centroamérica es una comunidad política, económica, social y cultural. Esta realidad es el punto de partida hacia la unión centroamericana que tanto estamos decididos a alcanzar*».

A partir de esta visión de la creación de la unión centroamericana de hace veinticinco años, quisimos hacer una visión comparativa con el proceso de integración europea que tiene credenciales históricas similares a las nuestras. La CECA, la Comisión Económica del Carbón y del Acero, que se formó a mediados del siglo pasado, casi coincidió con la creación de la ODECA en El Salvador, y cuando se había constituido la Comunidad Económica Europea, nosotros, un año más tarde, estábamos construyendo el Mercado Común Centroamericano; y cuando nosotros en ese esfuerzo de desmontar la maquinaria de guerra de los 80, en 1991, constituimos el Protocolo de Tegucigalpa, en Europa, el año siguiente, 1992, se estaba suscribiendo el Tratado de Maastricht. O sea, hasta ahí íbamos, más o menos, paralelamente avanzando en nuestros procesos, pero ellos avanzaron más rápidamente. Y en 2005 empezó el proceso de revisión de sus acuerdos marcos para crear una Constitución de Europa, que al final terminó con el Tratado de Lisboa de 2009 que creó la Unión Europea.

Y ese es el desafío que sentíamos nosotros en Centroamérica, que treinta años más tarde no habíamos dado ese salto para pasar de la integración centroamericana a la unión centroamericana, que ya de forma visionaria estaban planteando nuestros presidentes en 1997.

Y ese es el objeto de esta convocatoria en esta ocasión, y por eso hemos convocado a juristas, expertos en derecho de integración, en derecho constitucional. Para que nos ayuden a pensar, a reflexionar de qué manera podemos crear esa ingeniería constitucional de un nuevo Tratado que permita actualizar, modificar, replantearnos el Protocolo de Tegucigalpa. Y que le pueda permitir a la región dar ese salto para que toda la arquitectura institucional y jurídica sumamente compleja que hemos desarrollado, pueda, al fin, tener un punto de encuentro en lo que hemos considerado, siguiendo lo que decían los presidentes en esa ocasión: «*hacerle el techo a la casa común centroamericana*».

Porque hemos constituido una cantidad de secretarías, de organismos técnicos, pero todavía no se han constituido esos órganos fundamentales que, en el esquema republicano al que todos nos adscribimos, tendrían que estar las tres funciones garantizadas, la función legislativa, la jurisdiccional y, por supuesto, la ejecutiva.

Ya nos lo decía el doctor César Salazar en su intervención, en el Protocolo de Tegucigalpa, cuando se desarrolló toda esa arquitectura jurídico-política para darle sentido a una nueva institucionalidad reformando la Carta de



San Salvador, la Carta de la ODECA, no había claridad todavía sobre qué rumbo se iba a hacer, porque la aprehensión era terminar con los procesos de paz que se habían iniciado. Ya Nicaragua había firmado la Paz, nosotros todavía no habíamos firmado la paz en Chapultepec, se hizo hasta el año siguiente, y Guatemala firmaría sus acuerdos de paz en 1996.

Por lo tanto, las visiones no podrían ser integrales ni integradoras, tenían deficiencias y vacíos, que es lo que queremos corregir ahora. Sin embargo, sí se pudo establecer mecanismos para la función ejecutiva con las Cumbres de Presidentes, con la Secretaría General. También la función jurisdiccional quedó establecida a través del Estatuto de la Corte Centroamericana, pero en el caso del Parlamento Centroamericano se dejó a su propio Protocolo Constitutivo.

Hubo una breve referencia, pero no se definió de qué manera se iba a ejercer una función legislativa que le permitiera a este órgano emitir normas de carácter comunitario, generales y de obligatorio cumplimiento. Y esa es una de las falencias que tiene el Sistema, y de las cuales, si consideramos que es oportuno en este momento, en la reflexión que se va a hacer, poder considerar en la reforma al Protocolo de Tegucigalpa la inclusión del PARLACEN con esas características; de ser un órgano legislativo que emita normas comunitarias, que sean ergo hombres en todo el espacio comunitario. Ese es el techo de la casa común al que aspiramos.

Decían los presidentes en esa época: *«Hacemos un llamado a todos los sectores de Centroamérica para que apoyen activamente este proceso y se sume sin reservas a la construcción de una casa común en donde encuentren cabida todos los centroamericanos»*. Es decir, esa es la casa común que queremos construir como la Casa Común Europea.

Y esas falencias, como el caso del Parlamento Centroamericano, deben ser un desafío para la creatividad normativa de cómo allanar el camino, para que en esa nueva normativa se pueda tener claro, no solo los órganos, sino las tres funciones fundamentales de todo modelo republicano.

Hemos escuchado voces de varios jefes de Estado, en lo personal me ha tocado escuchar dos expresiones, una del Presidente de Guatemala, el Presidente Giammattei, cuando todavía no había tomado posesión y estábamos en Guatemala en la elección de la junta directiva del PARLACEN, diciendo: *«o el PARLACEN funcionaba o se cerraba»*. Y en la última Cumbre de jefes de Estado que sostuvimos el 11 de este mes de agosto, convocado por la presidencia *pro-tempore* de República Dominicana donde tuvimos el agrado de elegir al secretario general del SICA, que también aprovechamos para felicitarlo. La presidenta de Honduras se expresaba de igual manera, y decía: *«el Parlamento Centroamericano no funciona, y si no lo hacemos funcionar Honduras se va a salir del Parlamento Centroamericano»*. Es decir, estas expresiones de dos jefes de Estado que están en el ejercicio del poder en sus respectivas naciones, debe ser un llamado de atención para pensar y repensar cómo vamos a hacer que el Parlamento Centroamericano se vuelva ese órgano que ejerce la función legislativa en el espacio comunitario; porque cerrarlo, disolverlo, no es la solución, la solución es hacerlo funcional.

Entonces, aprovechando el apoyo que tenemos de la Fundación Hanns Seidel, que nos permite realizar esta convocatoria, nos permite editar los Cuadernos de la Integración, que cada uno de ustedes ha recibido en una memoria donde ya llevamos cuatro cuadernos, creo que hasta el quinto ya está publicado; desarrollar el Diplomado de Integración, de manera virtual, pues gracias a esa oportunidad decidimos convocar de nuevo a los vicepresidentes de la región. Y digo vicepresidentes porque todavía así lo mantiene el Protocolo, aunque habla en el caso de Honduras de designado, y tenemos a nuestra colega la designada de Honduras, o en el caso de Belice del viceprimer ministro de Belice, que también nos ha acompañado en muchas de las jornadas. Pues aquí en la mesa tenemos ya la representación de cuatro vicepresidencias que han venido de sus países para estar presentes y, por supuesto, las embajadas de los otros cuatro países: República Dominicana, Panamá, Belice, Costa Rica. Estamos aquí presentes porque queremos ser parte de este diálogo.

Les enviamos a todos los vicepresidentes este documento, que es una propuesta de contenido para un Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana. Este documento se hizo circular en el mes de junio a las vicepresidencias, a los designados de Honduras, al viceprimer ministro de Belice, para que tuviéramos unos elementos de discusión en esta jornada. Aquí estamos ya considerando la inclusión del Parlamento Centroamericano como parte de la estructura de los órganos fundamentales de ese nuevo sujeto que quisiéramos constituir de la unión centroamericana, y eso es lo que en esta ocasión nos ha convocado de nuevo. Muchos de ustedes estuvieron en la primera jornada del año pasado.

Las reflexiones, por supuesto, tenían que ver con muchos de los desafíos de la región en el marco de la pandemia, en la visión de la postpandemia, en las bondades de hacer gestiones como una unidad, como una región, frente a procesos universales que se estaban dando, para aliviar y paliar los efectos negativos de la pandemia de la Covid-19.

Y ahora, un año más tarde, les estamos lanzando un reto un poco más específico y concreto, los estamos invitando a que podamos elaborar, a partir de este borrador, una propuesta que la llevemos a nuestros países, que la trabajemos, porque la meta —se lo hemos planteado al Presidente Bukele, está de acuerdo— es que para 2024 podamos tener ese documento que nos permita presentarle a los órganos fundamentales de la integración —y especialmente a la Cumbre de Presidentes, que es donde se toman estas decisiones— una propuesta de reforma al Protocolo de Tegucigalpa, y que pasemos de la integración a la unión centroamericana.

Todos sabemos que las condiciones políticas, los equilibrios políticos, las correlaciones políticas en la región nunca van a estar en condiciones ni de unanimidad ni de uniformidad en el plano político, en el plano ideológico, y habrá diferencias entre algunos Gobiernos, entre algunos Estados, entre algunos líderes, que son transitorias. Porque los Gobiernos, los líderes, los presidentes son transitorios; lo que es permanente son los principios, las necesidades de los pueblos, las exigencias, las demandas históricas a las cuales hay que atender.

Yo me he puesto a revisar, desde que se firmaron los Acuerdos de Esquipulas a mediados de los años 80, cuando estábamos en los peores años de los conflictos armados de nuestros países, las diferencias ideológicas que había entre los mandatarios que se reunieron para buscar una solución a la paz. En Centroamérica en esos

años, y me lo contaba en una ocasión, con toda confianza el presidente Vinicio Cerezo, me dijo que tuvieron que tomar una decisión drástica los cinco presidentes de Centroamérica, de encerrarse en un consistorio allí en Esquipulas y prometerse que no iban a salir hasta que no tuvieran un acuerdo para desmontar la guerra en la región. Y pasaron una semana encerrados los cinco hasta que salió el primer documento de Esquipulas I, que luego se convirtió en Esquipulas II, y que luego fue el Plan de Paz de Centroamérica, que nos permitió ir desmontando esas maquinarias de guerra. Y eran presidentes con diferentes signos ideológicos, políticos y diferentes intereses, pero el fin supremo de la paz previó.

Por eso el Protocolo de Tegucigalpa, si ustedes ven, se fundamenta en esos cuatro principios, declarando a Centroamérica como zona de paz, desarrollo, democracia y libertad. Sí se alcanzaron esos objetivos. En las sucesivas Cumbres de Presidentes, revisando la participación de todos y cada uno de ellos, vemos la diferencia de presidentes y presidentas, porque en el caso de esta reunión que se dio en Panamá estaba de presidenta de Nicaragua doña Violeta Barrios de Chamorro; y había otros presidentes en la región —algunos ya no nos acompañan en este mundo— pero que tuvieron esa visión y ese talante de poner a un lado las diferencias políticas e ideológicas para poder alcanzar los objetivos supremos, que eran mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos centroamericanos y poder darnos la paz y el desarrollo a los que tanto aspiramos.

Creo que ahora podemos hacer lo mismo. Nosotros confiamos en que si de esta jornada logra salir un documento que pueda presentarles a los jefes y jefa de Estado —ahora tenemos a la Presidenta de Honduras, que puede ser ese factor dinamizador— una propuesta viable para dar ese salto, también va a ser un mensaje hacia la comunidad internacional. Hacia nuestros aliados en Europa, en el norte de América, en Asia, que han visto con mucha expectativa en esta región posibilidades de crecimiento y desarrollo. Posibilidades de ser un sujeto relevante en la comunidad de naciones si estamos unidos. Porque cada uno de los países, individualmente considerados en esa visión mezquina de los Estados nacionales que surgió en el siglo XIX, somos irrelevantes; pero si nos presentamos como una región, unidos, vamos a ser considerados como sujeto relevante en ese concierto de naciones. Ahí creo que está la clave para el ejercicio de esta jornada, buscar en la unión de Centroamérica el futuro que ya no sea solo de paz y de desarrollo, de libertad y democracia, sino, sobre todo, de bienestar para nuestros pueblos.

Con esos deseos quisiera agradecerles de nuevo la presencia de ustedes, y desearles éxitos a los amigos que van a trabajar en sus diferentes mesas para preparar ese documento que esperamos con ansias, para poderlo llevar a todas las instancias de nuestra región.

Muchísimas gracias.



Personalidades que asistieron a la Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica.



Vista panorámica de la asistencia a la Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica.

## Conferencias



### **Integración Regional y derecho comunitario: el ideario común de una Política de Estado y/o Unión Centroamericana<sup>1</sup>**

**Enrique Napoleón Ulate Chacón<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Esta conferencia se basa en mi obra sobre Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano (San José, Ed. Chico, 2004) y en el artículo «Bicentenario Centroamericano y derecho comunitario: la integración regional como política de Estado», publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas No. 157, enero-abril, 2022. A lo cual se integran las reflexiones sobre la Propuesta de Contenido para un Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana, documento elaborado por la Vicepresidencia de la República del Gobierno de El Salvador (julio 2022).

<sup>2</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Especialista en Derecho Agrario y Ambiental. Doctor en Política y Derecho Agrario, por la *Scuola Superiori di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa, Italia*, con énfasis en Derecho Comunitario. Presidente del Tribunal Agrario. Exmagistrado Suplente de la Sala Primera de Casación. Exmagistrado Suplente de la Sala Constitucional. Catedrático y Coordinador del Doctorado Académico en Derecho, UCR, desde el año 2016. Premio Fernando Coto Albán «Al buen Juez», Poder Judicial, 2019. Premio «Alberto Brenes Córdoba», Colegio de Abogados, 2004. Premio «Ulises Odio Santos», Poder Judicial, 2005. Premio Nacional «Aguileo J. Echeverría», Ministerio de Cultura, 1999. Nombrado director-Editor de la Revista de Ciencias Jurídicas, por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Dr. Alfredo Chirino Sánchez, a partir del año 2022 (FD-1899-2021 del 10 de octubre de 2021).

## Introducción

En la actualidad, ningún ordenamiento jurídico interno, por más moderno y completo que sea, escapa de la influencia de los procesos de integración, internacionalización y globalización. Por el contrario, el grado de interdependencia entre los ordenamientos jurídicos nacionales y los sistemas jurídicos internacionales es cada vez más fuerte.

La autonomía jurídica, el poder público y la soberanía de los Estados son cada vez más relativos, y hasta se cuestiona la capacidad del Estado y del derecho de dirigir las relaciones jurídicas frente a los desafíos de los procesos de globalización económica.

Seguramente el reto de las nuevas disciplinas, sobre todo de aquellas más dinámicas o en proceso de formación (*in fieri*), es el de generar nuevas reglas que se traduzcan en normas y principios del ordenamiento jurídico, en el contexto del ordenamiento mundial, y que contribuyan a alcanzar un verdadero equilibrio social, económico, cultural y ambiental. Es decir, contribuir al desarrollo sostenible de los pueblos, las regiones y del mundo entero.

Para responder a esos retos, desde hace varias décadas, especialmente desde los años 50, muchas regiones del mundo iniciaron procesos de integración regional, con el fin de alcanzar a través de la integración (económica, social y cultural) de pueblos y Estados-naciones, un desarrollo económico más equitativo, que elevara el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos.

Europa y Centroamérica fueron las primeras en iniciar ese proceso integracionista. En Europa, con el Tratado de Roma, se sentaron las primeras bases de lo que sería en el futuro el Derecho Comunitario, ordenamiento jurídico autónomo, propio de una organización internacional *sui generis*; mediante el mismo se crean órganos supranacionales comunes, con atribuciones de competencias y con poderes normativos suficientes para alcanzar la armonización de las legislaciones nacionales, en aras de alcanzar fines comunes.

Generalmente, los procesos de integración regional se basan en la búsqueda de solidaridad entre los países a fin de superar diferencias de tipo cultural, económico, político y social, existentes entre los diversos pueblos y regiones. La mayor parte de las experiencias se han originado después de eventos bélicos<sup>3</sup> que han producido graves crisis en las economías y en las estructuras sociales, muchas veces agravadas por la desigualdad socioeconómica de la población y la injusta distribución de la propiedad y demás medios productivos<sup>4</sup>. La reconciliación, la unión y la solidaridad entre los pueblos y Estados<sup>5</sup>, han resultando indispensables para iniciar tales procesos.

3 Sobre la idea de Europa entre las dos Guerra Mundiales, véase Truyol y Serra, Antonio. *La Integración Europea*, I, Madrid, Ed. Tecnos, 1999, p. 26-36.

4 Este es el caso de Centroamérica, que entre los intentos integracionistas ha sufrido durante muchas décadas de conflictos civiles y militares internos y externos que se han logrado superar, por último, con los Acuerdos de Paz (Esquipulas I y II), y con la elección de la vía integracionista para la consolidación de la Paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos. Entre otros, véase, DE GUTTRY, Andreas. *El Proceso de Integración Regional en Centroamérica. Recopilación de documentos básicos con Estudio Introductorio*, I, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1992; *Il processo d'Integrazione Centroamericana*. In: *Relazioni Internazionali*, giugno, 1993, p. 78-87.

5 Rieben, Henri. *Reconcilier et Unir les européens*. Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1995; *Des guerres européennes à l'union de l'Europe*. Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1987.

Las diferencias históricas, culturales y económicas regionales han producido diversos «modelos» o procesos de integración, que se han distinguido por su mayor o menor grado de efectividad para alcanzar los objetivos comunitarios. Se ha pasado desde una integración económica de base (a través de una zona de libre comercio) hasta llegar a hablarse de una integración económica y monetaria, política y social (a través de una Comunidad de Estados) de tipo vertical, donde los Estados se desprenden de una parte de su soberanía para permitir la creación de órganos Supranacionales Comunitarios<sup>6</sup> y ejercer sus competencias conjuntamente.

## 1. Integración en tiempos de crisis. De lo global, a lo regional y local

En las puertas de la Primera Guerra Mundial (1914-1917), Centroamérica se encontraba en crisis. Internamente, cada Estado tenía conflictividad civil interna, y luego de varios intentos unionistas los Estados quedaron divididos. Frente al abandono de las raíces coloniales, las tesis nacionalistas y localistas cobraban fuerza. Sin referente europeo, Estados Unidos decide, a principios del s. XX, impulsar el primer plan de Washington, quizás movido por garantizar cierta estabilidad regional y dar impulso a su interés geopolítico, pero sobre todo comercial, de conformar un canal interoceánico.

**1.1.** El Tratado de Paz y Amistad de Washington, suscrito en 1907 rápidamente por los cinco países centroamericanos, se convirtió indudablemente en el primer y más importante instrumento jurídico internacional, orientado a promocionar la integración regional, mediante una cultura de paz, la seguridad jurídica y la conciencia centroamericana. Es el verdadero cimiento del primer tribunal internacional<sup>7</sup>, con competencias nacionales, constitucionales y con un acceso directo, de los justiciables, para la protección de los derechos humanos. Lastimosamente esa comunidad basada en el imperio del derecho común, dictado por la Corte de Justicia Centroamericana, más conocida como Corte de Cartago, no duraría más de una década. Quizás, los resabios de la Primera Guerra Mundial y el desconocimiento de Nicaragua de la sentencia de la Corte que anuló el Convenio —inconsulta a Costa Rica— de cesión de derechos a Estados Unidos, sobre el Río San Juan, provocó la temprana desaparición en 1917 del primer Tribunal internacional-regional de justicia del mundo. Pero quedó un importante acervo comunitario y de derechos humanos, y una joya arquitectónica de su última sede: La casa amarilla o cancillería. Los archivos de sus procesos judiciales se preservan en la biblioteca nacional.

Luego de la II Guerra Mundial, con la influencia del proceso de pacificación e integrador de la Comunidad Económica Europea y la CEPAL, se suscriben los primeros tratados bilaterales y multilaterales de la región. Existió una fuerza marcada por el intercambio comercial, pero, sobre todo, a través de la sustitución de importaciones. La creación de un área de libre comercio, con desgravación arancelaria, y una unión aduanera, orientada hacia un mercado común centroamericano, marcó una nueva impronta en el proceso. Aunque ya

<sup>6</sup> Ponen en relieve las grandes diferencias existentes entre el modelo de Integración europea y los modelos Latinoamericanos: Klein, Wolfram. El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 2000, p. 21 ss.; Mangas Martín, Araceli. Unión Europea y Mercosur: marco institucional y jurídico. En: *Roma e America, Roma, Centro di Studi Latinoamericani, Univ. «Tor Vergata»*, 4/1997, p. 9-30; Molina del Pozo, Carlos y Delgado Rojas, Jaime. Dimensiones de la integración europea y Latinoamericana. San José, Costa Rica, Universidad Nacional, 1ª. Ed., 2000.

<sup>7</sup> Fui testigo del Primer encuentro de Cortes Internacionales de Justicia del mundo, organizado el 4 y 5 de octubre de 2007, a cien años de creación de la Corte de Cartago (1907-2007).

se había tenido una primera experiencia de supranacionalidad, con la CJC, surgiría el germen del método comunitario con el Tratado General de Integración Económica de 1958, casi al mismo tiempo que el método originario del Tratado del Carbón y del Acero, y luego, del Tratado de Roma. Así es, aunque las Constituciones Centroamericanas tachaban como delito de traición a la patria cualquier intento de sedición y/o cesión de soberanía, también exhortaban a la búsqueda de mecanismos para alcanzar la paz.

El método comunitario, por el cual los Estados miembros de la comunidad se desprenden de una parte de su soberanía para gestar en común recursos compartidos, a través de órganos comunitarios, llámese «Alta Autoridad» (CECA) o Comité Ejecutivo (TGIE), genera de manera casi impredecible, una «vis expansiva», en el arco de una década, cuya potencia fue impensable para los Estados. En efecto, estos se van desprendiendo de parcelas limitadas de competencia, para trasladarlas a órganos comunes, con competencias normativas, ejecutivas y cuasi judiciales. En cada uno de los órganos creados encontramos el propósito de alcanzar, mediante relaciones de solidaridad profundas, el bien común. Y la única forma de lograrlo es a través de políticas comunes, órganos comunes y la transferencia paulatina de competencias. Entonces, de un proceso de mundialización, marcado por el paso entre el bilateralismo al multilateralismo —GATT, ONU— pasamos a uno de regionalización —OEA, ODECA— y luego a la integración prevalentemente económica (CEE, SIECA), que luego se va extendiendo a otros ámbitos.

Es marcada la importancia, incidencia y permanencia de varias instituciones «originarias» del proceso de integración regional, cuya existencia hubiere sido incierta sin la necesaria evolución Constitucional, mediante reformas constitucionales impulsadas para dar paso a los Tratados de Integración, en los cuales claramente se cedieron las primeras competencias.

- La Secretaría General de Integración Económica Centroamericana, creada por el Tratado General, y con sede en Guatemala, y su embrión comunitario, el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo.

- El Instituto Centroamericano de Administración Pública. La creación visionaria<sup>8</sup>, en 1954 —cumplió sus 65 años— de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), órgano útil para garantizar la formación docente, la investigación y asesoramiento en temas de administración y manejo de la cosa pública regional, lo cual se logró con un fuerte apoyo de Naciones Unidas. En 1961 el PNUD apoyaría el convenio que dio vida al ICAP, para responder a las demandas de modernización administrativa orientados a la integración económica y el desarrollo social regional. Sus actividades: adiestramiento, investigación y servicios de asesorías y seminarios.

---

8 «Los primeros contactos de los Estados centroamericanos con vistas a la integración, evidenciaron hasta qué grado el manejo de la cosa pública dentro de cada país necesitaba de importantes reformas para adecuarlas a los planes y proyectos de escala regional. Por eso fue que, con justa razón, se pensó en la necesidad de organizar una institución que capacitara a los servidores del Estado, con el fin de que las administraciones públicas no se convirtieran en un obstáculo para fines del referido Programa. De ahí que la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC) fuera la primera institución regional que se organizara en Centroamérica». Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos (IIEJ). Derecho comunitario centroamericano. Ensayo de Sistematización, San José, Costa Rica, 1968, p.220-221.



- El Banco Centroamericano de Integración Económica<sup>9</sup>, surgió como una necesidad de suplir las carencias financieras para lograr un desarrollo en infraestructura, estructuras productivas, especialización agropecuaria, industrias y servicios, obras públicas, caminos, puertos, telecomunicaciones y otros proyectos locales de interés en el proceso de integración<sup>10</sup>. El Comité de Cooperación Económica del istmo, con el apoyo de Naciones Unidas y el BID, entre otros, así como de los Bancos Centrales, elaboró el proyecto para su creación. El Convenio Constitutivo fue suscrito el 13 de diciembre de 1960, y entró en vigor el 8 de mayo de 1961, teniendo su sede en Tegucigalpa, Honduras.

- El Consejo Monetario Centroamericano nace en virtud del Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana, el 25 de febrero de 1964 —cumplió ya 55 años— en cuyo artículo IV integra el Consejo Monetario con los presidentes de los Bancos Centrales, y tienen por finalidad acercar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia de los países centroamericanos, con miras a su coordinación y armonización.

- La Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. Su gestación se da en febrero de 1960, en el ámbito de la Conferencia Diplomática, en Honduras, suscribiéndose su Convenio Constitutivo que la crea como una institución internacional de integración con derechos exclusivos para prestación de servicios de tránsito aéreo, telecomunicaciones y radio ayudas. En 1964 su Consejo Directivo crea la Comisión Asesora Técnica<sup>11</sup>, y posteriormente se crean sus agencias (ACSA, ACNA).

**1.2.** Los acuerdos de Esquipulas I y II fueron el bastión de salida de otra gran crisis, en la cual casi todos los países de la región estaban imbuidos con sangrientas luchas internas en tres países, a lo que se sumó la crisis económica derivada de los precios de petróleo, provocando escasez de divisas y falta de liquidez. Se abrió una nueva oportunidad para la democratización y pacificación de Centroamérica. El liderazgo y la voluntad política de los presidentes y jefes de Estado de la región coincidieron en la necesidad de lograr la paz firme y duradera, abandonando las armas para apostar por una región de paz, libertad y desarrollo en democracia.

En la primera declaración se propuso la creación del Parlamento Centroamericano para reforzar la participación democrática y pluralista en el proceso. En la segunda declaración los presidentes acordaron, entre otras cosas, asumir el reto histórico de formar un destino de paz para Centroamérica, y «colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos». Todas las reuniones presidenciales hasta la VIII (Montelimar, 3 de abril 1990) se ocuparían de los acuerdos de paz, pero en esta última se afirma que una vez lograda la consolidación democrática es necesario enfrentar el reto de fortalecer y reactivar la integración económica regional.

Efectivamente en la IX Reunión (Antigua Guatemala, 17 de junio de 1990) se firmaría el Plan de Acción Económica para Centroamérica, PAECA, donde se reafirma la importancia del proceso de integración regional como base del desarrollo económico y social<sup>12</sup>, indicándose la urgencia y necesidad de rediseñar su marco jurídico e institucional «... aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo

9 Álvaro de la Osa. «El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)». En: «Revista de la Integración Económica y el desarrollo en Centroamérica». No. 48, enero-junio, 1991, BCIE, p. 121-146.

10 IIEJ. Derecho comunitario, op. cit., p. 236 a 245.

11 IIEJ. Derecho comunitario. ..., op. cit., p. 254-255.

12 Plan de Acción Económico para Centroamérica. Suscrito por los presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990.

Centroamericano»<sup>13</sup>. En la X Reunión (Puntarenas, Costa Rica, 17 de diciembre de 1990), los presidentes «... declaran a Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo», principio que quedaría incluido en la futura reforma de la Carta de la ODECA. Pero además, basados en los avances del Plan de Acción Económico para Centroamérica, establecen los principios y propósitos comunes para continuar el proceso de integración<sup>14</sup>, incorporando los diversos sectores con acciones específicas, y subrayando la necesaria participación de la sociedad civil.

Entre otros aspectos, los temas económico-sociales tendientes a superar el estado de pobreza y desigualdad asumen particular importancia. Se insiste en la necesidad de impulsar acciones concretas a escala nacional y regional para la transformación de las estructuras productivas y tecnológicas. Se le asigna un papel relevante a la incorporación del sector agrícola al desarrollo económico y social, enfatizando en programas sobre seguridad alimentaria, autoabastecimiento, estabilidad de precios, libre comercio y planes de desarrollo rural<sup>15</sup>.

Se viene de ese modo afirmando la voluntad política de crear un modelo de integración gradual y progresivo diverso, que comprenda no solo el sector económico sino también el político, el social, el cultural y el ambiental<sup>16</sup> mediante el fortalecimiento del Sistema Institucional Regional<sup>17</sup>.

**1.3.** Estamos en las puertas de una severa crisis regional —y quizás mundial. La globalización, la corrupción y el narcotráfico han desencadenado una crisis del Estado de Derecho. En algunos casos se ha afirmado de la existencia de un «narco-Estado», donde no existe sumisión del poder militar al civil, sino del poder civil al narcotráfico y a las fuerzas armadas. Contrario a lo que dicta el Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica.

Además en algunos de nuestros países el Poder Judicial está subsumido por las jerarquías políticas del ejecutivo, y sumergido por el poderío financiero del poder económico (muchas veces sostenido por el narcotráfico), lo que ya se siente también en nuestro país. En otros, se afianza el poder político al populismo, procurando a toda costa, incluso con violación flagrante de los derechos y libertades civiles, la permanencia indefinida en el poder.

Frente a esos males flagelantes de nuestra democracia es necesario afianzar los lazos de solidaridad, y profundizar el proceso de integración regional. Es necesario potenciar los liderazgos que promuevan el diálogo centroamericano, en lo político, en lo académico, en lo social.

13 Declaración de Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990, Acuerdo número 26.

14 «En este orden de ideas, deciden continuar impulsando el establecimiento de la *nueva integración centroamericana*, que busca fortalecer a la región como un bloque económico, para insertarla exitosamente en la economía mundial, mediante la adopción de acciones como las siguientes: la liberalización del comercio regional y extrarregional; la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan nuestros países; y la acción conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países». Declaración de Puntarenas, 17 de diciembre de 1990. En igual sentido el acuerdo número 33.

15 Ver la Declaración de Antigua (IX): Acuerdos número 26, 27, 30 y 31; y el PAECA, puntos V y VII y Declaración de Puntarenas (X), Acuerdos 16, 17 y 19.

16 En la *XI Reunión de Presidentes* (San Salvador, 17 de julio de 1991), que es el precedente más inmediato a la nueva revolución jurídica de los Tratados constitutivos, los presidentes se reúnen «con el objeto de analizar la situación prevaleciente en el área y definir el mecanismo institucional adecuado para alcanzar efectivamente la integración centroamericana en lo político, económico, social y cultural».

17 *XI Reunión de Presidentes*, Acuerdos 8 y 9.

Desde nuestros cargos, públicos y privados, debemos evitar un retorno a la violencia, denunciar las violaciones a los derechos humanos y apostar por el desarrollo humano, en condiciones de libertad y democracia.

El SICA, a través de su Secretaría General, así como la política coyuntural de cambios de Gobierno en la mayoría de nuestros países, pareciera que están generando condiciones para un nuevo Acuerdo (¿Esquipulas 3?), con miras a concretar algunas políticas comunes que puedan permitir un mejor desarrollo sostenible regional. Sin embargo, el resultado de los procesos electorales es cada vez más complejo e incierto, lo que genera opacidad institucional y crisis en el financiamiento institucional regional.

## **2. Presupuestos para la Integración. Transversalidad, interdisciplinariedad de la integración, el derecho comunitario basado en derechos humanos**

En el estudio de los procesos de integración regional, la doctrina mayoritaria parte de una concepción clásica explicando sobre todo las etapas de una integración económica de tipo liberal. Ello se debe, por un lado, a la gran influencia que han tenido la apertura de los mercados internacionales y el comercio interregional en el proceso de globalización, dominados por una visión abierta de la competencia en el mercado mundial (E.U.); y, por otro, al éxito alcanzado en el área económica por algunos modelos (U.E.) que han consolidado la unión económica regional a través de la implementación del mercado único y la moneda única<sup>18</sup>.

Frente a esa visión surge otra más amplia que considera la integración regional de manera «global», abarcando los diversos sectores, sean económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. Se trata de una visión más social<sup>19</sup>, originada en procesos de redemocratización, de apertura social y cultural, pero también de apertura comercial internacional.

Un proceso integracionista basado en un «nuevo modelo» de desarrollo regional, sustentado en criterios socio-económicos, político-institucionales y también ambientales, cuyos presupuestos se centran en una concepción social y democrática del Estado, en el respeto a los derechos humanos, en la paz y solidaridad entre los pueblos.

En síntesis, podríamos afirmar que los procesos de integración regional tienen su base fundamental en el respeto y mantenimiento del régimen democrático, de los derechos humanos, de la paz y solidaridad entre los pueblos (presupuestos político-jurídicos). Y se justifican por la necesidad de afrontar y superar dificultades o exigencias de carácter económico y social, y actúan sobre regiones identificadas geográfica, cultural e históricamente.

<sup>18</sup> Klein, W. El Mercosur, op. cit, pág. 36-37.

<sup>19</sup> Quintin, Odile y Favarel-Dapas, Brigitte. *L'Europe sociale. Enjeux et réalité*. París, 1999. «L'Europe sociale est le résultat d'une lente maturation. La politique sociale européenne qui disposait de peu de moyens au début de la construction communautaire s'est progressivement développée. Elle s'est particulièrement affirmée au cours des dix années au point qu'aujourd'hui l'Europe sociale, concept plus large qui comprend tout ce qui concerne la dimension sociale de l'union, apparaît comme une composante essentielle de la dynamique communautaire». Pág. 5.

La *conciencia integracionista*, la *identidad cultural*, las *aspiraciones comunes* (paz, libertad, democracia y desarrollo), la *cooperación y solidaridad* entre los pueblos, y sobre todo la *voluntad política*, son los elementos que alimentan la permanencia y consolidación de todo proceso de integración regional<sup>20</sup>.

### 3. Principios y valores: (in) coherencia de los Estados y voluntad política

La Declaración de Tegucigalpa<sup>21</sup> proclama en su preámbulo los presupuestos necesarios para la integración<sup>22</sup>, y acuerda fortalecer la estructura orgánica «para realizar la integración en todos sus ámbitos» asegurando el seguimiento de las decisiones presidenciales. Señala la importancia del Parlamento Centroamericano (como órgano de planteamiento, análisis y recomendación) a fin de contribuir a la consolidación de la paz, la democracia plena y la *integración total*<sup>23</sup>.

El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, del 13 de diciembre de 1991, es el marco jurídico constitucional del nuevo Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Afirma que los países centroamericanos constituyen una comunidad económica y política que aspira a la integración global<sup>24</sup>.

El nuevo Protocolo de Tegucigalpa refleja la voluntad política de los gobiernos de Centroamérica en la construcción gradual, progresiva y global de la integración de la región. Representa la culminación de un esfuerzo político orientado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como presupuestos esenciales del proceso. Fija los nuevos propósitos y principios fundamentales que guían la comunidad centroamericana. Modifica y fortalece la estructura institucional, definiendo las funciones y atribuyendo competencias a los diversos órganos e instituciones que componen el Sistema. Sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo derecho comunitario centroamericano.

Los propósitos están concebidos en función de alcanzar una integración total. Se incorporan *objetivos políticos* (fortalecer la democracia y garantizar el respeto de los derechos humanos, crear un modelo de seguridad regional y un espacio de libertad), *sociales* (lograr un sistema de bienestar y justicia económica y social); *económicos* (alcanzar la unión económica, fortalecer el sistema financiero y consolidar la región como bloque económico); *ambientales* (preservar el medio ambiente, asegurar el desarrollo equilibrado y la explotación racional de los recursos naturales, para un nuevo orden ecológico regional) y *metas globales* (promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros)<sup>25</sup>.

20 Ulate Chacón, Enrique. Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano, Tomo I, Parte General, Ediciones Chico, 2004, p. 79-80.

21 XII Reunión de Presidentes, 13 de diciembre de 1991.

22 En su preámbulo, dicha declaración reza: «Conscientes [de] que los pueblos centroamericanos aspiran a una *democracia donde la práctica política pluralista, los derechos humanos y las libertades cívicas* constituyen el fundamento del consenso colectivo; convencidos [de] que para afianzar la *paz firme y duradera* de Centroamérica es indispensable asegurar condiciones de vida adecuadas para nuestros pueblos, y que *el desarrollo humano y la superación de las desigualdades* son retos fundamentales para la consolidación de Centroamérica como una región de *paz, libertad, democracia y desarrollo*; tomando en cuenta la *unidad geográfica* del istmo, la existencia de una *identidad centroamericana* y la necesidad de impulsar el *desarrollo económico y social* de la región a través de un renovado esquema de integración; acuerdan...»

23 Declaración de Tegucigalpa, acuerdos número 4 y 10.

24 Protocolo de Tegucigalpa, art. 1.

25 Protocolo de Tegucigalpa, art. 3.

Para realizar tales propósitos se señala una serie de principios fundamentales. Los primeros están relacionados con los presupuestos político-filosóficos de todo proceso de integración: tutela y respeto de los derechos humanos; paz, democracia, desarrollo y libertad; identidad centroamericana, solidaridad centroamericana e interdependencia común<sup>26</sup>. Los segundos son verdaderos principios orientadores del proceso<sup>27</sup> y que indican el modo en el cual debe ser cumplido, ellos son: gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, trato especial a países miembros de menor desarrollo relativo, equidad y la reciprocidad; Cláusula Centroamericana de excepción, globalidad del proceso de integración, *participación* democrática de todos los sectores sociales, seguridad jurídica y solución pacífica de las controversias, buena fe de todos los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

Pese a lo anterior, es evidente la incoherencia mostrada por los Estados nacionales de la región centroamericana, no solamente en su comportamiento cotidiano a lo interno por la constante vulneración de los principios fundamentales del Estado de derecho, la democracia, la participación ciudadana y el irrespeto a los derechos humanos; sino, también, el irrespeto grave a los compromisos y obligaciones asumidos para con las instituciones y órganos comunitarios, que a veces entran en una verdadera crisis de permanencia por riesgos financieros. O por actitudes individualistas de reacción pasajera, sin medir las consecuencias de sus comportamientos.

## **4. Algunas fortalezas y debilidades del Sistema Institucional regional ¿Un reflejo de los Estados Nacionales?**

### **4.1. Institucionalidad y toma de decisiones**

La Organización Institucional y los Actos normativos son, a mi modo de ver, los aportes de mayor valor jurídico para el proceso de integración centroamericana. Respeta la estructura general prevista en el Protocolo de Tegucigalpa.

La estructura orgánica e institucional del Sistema de Integración Centroamericana es la siguiente:

Sus órganos principales<sup>28</sup> son:

- La Reunión de Presidentes, órgano supremo que dirige y define la política Centroamericana;
- El Comité Ejecutivo, encargado de asegurar la ejecución y cumplimiento de las decisiones;
- El Consejo de Ministros (sectoriales e intersectoriales), cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento por los Estados miembros;
- El Comité Consultivo: integrado por el sector empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas representativas de la sociedad civil; y,
- La Secretaría General.

<sup>26</sup> Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4, incisos a) al d).

<sup>27</sup> Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4, incisos e) al i).

<sup>28</sup> Protocolo de Tegucigalpa, art. 12.

Entre sus Instituciones<sup>29</sup> encontramos:

El Parlamento Centroamericano, PARLACEN<sup>30</sup>, como órgano de planteamiento, análisis y recomendación<sup>31</sup> y la Corte Centroamericana de Justicia (órgano jurisdiccional)<sup>32</sup> encargado de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria<sup>33</sup>. La Corte representa la conciencia nacional centroamericana<sup>34</sup> y se considera depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana<sup>35</sup>.

Es importante observar que por disposición legal, todos los órganos e instituciones del Sistema de la Integración deben contribuir a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios del Protocolo, como obligación imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los cuales se debe garantizar la publicidad de sus resoluciones<sup>36</sup>. Además, las decisiones de los Consejos de Ministros (incluyendo los de Agricultura) son de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de orden legal<sup>37</sup>.

Tanto el Protocolo de Guatemala como el Tratado de San Salvador establecen una serie de órganos, órganos técnico-administrativos o asesores, instituciones y comités consultivos, a los cuales le son atribuidas funciones y competencias específicas en los procesos de formación de la normativa que llamaremos «comunitaria» *in fieri*.

29 Protocolo de Tegucigalpa, art. 12, 2a. parte.

30 Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano (del 2 de octubre de 1987) y otras instancias afines, Guatemala, Publicaciones del Parlamento Centroamericano, 2000.

31 «El Parlamento Centroamericano es uno de los órganos Constitutivos y Fundamentales a que se refiere el Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA), se instaló en Guatemala, su sede, el 28 de octubre de 1991, con diputados de Guatemala, El Salvador y Honduras, e indudablemente el ejercicio pleno de sus funciones y atribuciones, que le fueron reconocidas e incorporadas al Protocolo antes citado, para el cumplimiento de sus Propósitos, Principios y Fines, redundarán en beneficio del Sistema de la Integración Centroamericana, por cuanto siendo sus miembros de elección directa por los Pueblos de Centroamérica, los representan y expresan la voluntad de la Región, lo que equivale a decir que políticamente el Parlamento Centroamericano representa a los pueblos que integran la Comunidad económica-política que se reconoce existir en el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos». Corte Centroamericana de Justicia, Sentencia de las 15:30 hrs del 14 febrero de 2000.

32 Diversas obras jurídicas reconocen el papel y relevancia de la Corte Centroamericana de Justicia dentro del Proceso de Integración. Entre otras, Chamorro Mora, Rafael. La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana, Managua, 2000; La Corte de Managua: defensa de su Institucionalidad, Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, 1997; El Tribunal Centroamericano, Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, 1995.

33 Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, artículos 2 y 3.

34 Sobre este tema, sobresale la gran sensibilidad jurídica y vocación integracionista del dos veces Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, Dr. Giammattei Avilés, Jorge A., con sus obras sobre Conciencia Centroamericana, Managua, 1996, y Conciencia Centroamericana II, Managua, 2000. Sus obras recogen las experiencias jurídicas más valiosas dentro del proceso evolutivo de esta institución.

35 Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, artículo 6.

36 De conformidad con el Protocolo de Guatemala (art. 55 inc. 1) y el Tratado de Integración Social Centroamericana (art. 17 inc. 2) las «resoluciones» son los actos obligatorios mediante los cuales los Consejos de Ministros (Sectoriales e Intersectoriales) toman decisiones referentes a asuntos internos de cada Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos, y el seguimiento de políticas institucionales.

37 Protocolo de Tegucigalpa, art. 10 y 22. Con la última disposición se quiere advertir la sujeción de dichas decisiones a los ordenamientos internos, y en consecuencia la ausencia de fuerza normativa supranacional, pues el Consejo debe ajustar la decisión a los respectivos ordenamientos legales.

Entre ellos, se reconocen como:

- a) Órganos: los Consejos de Ministros (Coordinadores, sectoriales o intersectoriales);
- b) Órganos Técnico-administrativos: las Secretarías de los Subsistemas económico y social (SIECA, SISCA) o específicas sectoriales (SG-CAC, SCMCA, SITCA); o de asesoría;
- c) Instituciones que cumplan funciones económicas (BCIE, ICAP, ICAITI) o sociales (INCAP, BCIE, ICAP);
- d) El *Comité Consultivo* de Integración Económica (CCIE) o de integración social (CCIS).
- e) El *Comité Ejecutivo*.

Todos los órganos deben actuar estrechamente coordinados dentro del proceso de formación de los actos normativos.

Al *Consejo* le corresponde adoptar los actos normativos comunitarios, entre ellos reglamentos de carácter vinculante<sup>38</sup> y de aplicación directa en los Estados Parte, que lo convierten, por ahora, en el órgano con competencias normativas por excelencia. Los actos normativos o decisiones<sup>39</sup> que pueden emanar del Consejo son de cuatro tipos:

- a) Resoluciones: son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo adopta decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica.
- b) Reglamentos: tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos, y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte<sup>40</sup>. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica.
- c) Acuerdos: tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.
- d) Recomendaciones: contendrán orientaciones que solo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios, y servirán para preparar la emisión de resoluciones, reglamentos o acuerdos.

La Secretaría técnico-administrativa tiene capacidad de propuesta y debe realizar los trabajos y estudios que le encomiende el Consejo o el Comité ejecutivo.

Al Comité Ejecutivo le corresponde aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo.

El Comité Consultivo interviene en la formación de los actos, mediante consulta.

38 Todos los órganos deben actuar estrechamente coordinados dentro del proceso de formación de los actos normativos. Al *Consejo* le corresponde adoptar los *actos normativos comunitarios*, entre ellos: reglamentos de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados Parte, que lo convierten, por ahora, en el órgano con competencias normativas por excelencia.

39 Protocolo de Guatemala, art. 55, Tratado de Integración Social Centroamericana, artículo 17. Reglamento para la Adopción de decisiones del SICA, del 24 de junio de 2013, vigente a partir del 24 de julio de 2013.

40 Es importante señalar que esta disposición constituye prácticamente una copia literal del artículo 249, párrafo segundo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que expresa: «El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado Miembro». Siendo así, la norma centroamericana debe ser interpretada y aplicada a la luz de su precedente inmediato, con todas las consecuencias jurídicas que ello implica dentro del Derecho Comunitario, es decir, la eficacia directa e inmediata de tales actos normativos y su supremacía frente a normas de derecho interno. En este sentido se ha pronunciado la Corte Centroamericana de Justicia en reiteradas sentencias que siguen una línea sistemática, material y evolutiva de las normas de la integración.

Las resoluciones, reglamentos y acuerdos deben ser depositados en la Secretaría General del SICA, y entran en vigor en la fecha en que son adoptados, salvo que en los mismos se disponga otra fecha. Además deben ser publicados en la Gaceta oficial del Sistema.

Forman parte del Subsistema político-institucional, además de los órganos ya mencionados (Reunión de jefes de Estado, Consejo de Ministros, Consejo Ejecutivo) dos órganos de especial importancia que se convierten en los órganos supranacionales por excelencia: el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

El Parlamento Centroamericano es fruto de los Acuerdos de Paz, para el fortalecimiento de la democracia centroamericana. Su Tratado Constitutivo se firma en octubre de 1987<sup>41</sup> y establece su naturaleza como «... un Órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al Derecho Internacional». Una de las funciones más importantes del Parlamento Centroamericano es impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos.

Como no tiene facultades legislativas será indispensable, en el futuro, que se le vayan otorgando competencias, mediante la codecisión o consulta obligada, en la formación de actos normativos referidos a la integración regional, para así garantizar en forma efectiva la consolidación democrática de todas las instituciones.

La Corte Centroamericana de *Justicia* creada como órgano jurisdiccional para garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa, y sus instrumentos complementarios o derivados, fue regulada en el Convenio de Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia, del 10 de diciembre de 1992<sup>42</sup>.

En su exposición de motivos se establece con claridad que «Las facultades que se le atribuyen con carácter excluyente, son jurisdiccionales. Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del “Sistema de la Integración Centroamericana” en forma pacífica y civilizada».

Además han sido creados dos órganos para coordinar las políticas migratorias y de lucha contra el narcotráfico, a saber: la Organización Centroamericana para las Migraciones, OCAM, y la Comisión Centroamericana Permanente contra el Narcotráfico.

---

41 Parlamento Centroamericano. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias políticas, Guatemala, Ed. PARLACEN, 2000

42 El Convenio fue adoptado en la XIII Cumbre de Presidentes de Centroamérica y quedó sometido a la ratificación de los Estados miembros.



## 4.2. Los subsistemas

En la doctrina latinoamericana, particularmente la centroamericana, y también en la europea, se ha generado un gran debate caracterizado por fuertes críticas al *Protocolo de Tegucigalpa*. Sobre todo en dos aspectos fundamentales: 1) Que conserva el carácter intergubernamental de sus órganos, y 2) que no se atribuye a ningún órgano competencias de orden normativo que sean vinculantes y de aplicación directa en los Estados miembros.

Estas críticas responden, a nuestro juicio, a una visión parcial del proceso. Porque después del Protocolo de Tegucigalpa se han dictado una serie de disposiciones, en Protocolos de igual valor (rango) jurídico, tendientes a atribuir competencias normativas supranacionales, así como competencias de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico comunitario. Ello ha dado origen a importantes sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia<sup>43</sup> y algunos Tribunales Nacionales, que han reconocido en casos concretos la prevalencia del Derecho comunitario centroamericano sobre el derecho interno<sup>44</sup>. Tales disposiciones reflejan, para los diversos subsistemas de la integración (especialmente en el económico y social), una clara voluntad política orientada a consolidar instituciones de carácter supranacional, aunque manteniendo la influencia de su formación intergubernamental.

El Subsistema Económico es regulado en el nuevo Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993). Este instrumento complementario<sup>45</sup> pretende establecer y consolidar la integración económica en el marco del SICA. Ello mediante un proceso voluntario, gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas (y otras políticas de acompañamiento como las negociaciones comerciales extrarregionales, la infraestructura y los servicios) a fin de concretar las etapas de la integración<sup>46</sup>.

Su objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional<sup>47</sup>. Los principios que lo rigen son: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad<sup>48</sup>.

43 Entre otras, Corte Centroamericana de Justicia, Sentencias de las 10 hrs. del 24 de mayo de 1995, 11:30 horas del 5 de agosto de 1997 y 11 hrs. del 27 de noviembre de 2001.

44 Entre los precedentes más valiosos pueden consultarse: Corte Suprema de Justicia de Honduras, del 29 de marzo de 1963 (en: Derecho comunitario centroamericano, cit, p. 451-452); *Corte Suprema* de El Salvador, del 16 de mayo de 1969; Corte Suprema de Guatemala, Cámara Civil, del 16 de abril de 1996; Corte Constitucional de Costa Rica, No.4638 y 4640, ambas del 6 de setiembre de 1996.

45 Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, del 29 de octubre de 1993.

46 Protocolo de Guatemala, artículo 1.

47 Protocolo de Guatemala, artículo 3.

48 Protocolo de Guatemala, artículo 4.

La integración económica pretende avanzar gradual y progresivamente hacia la *unión económica*. Para lograrlo se requiere el consenso de los Estados, pero también se permite la *cooperación reforzada*, pues varios Estados pueden progresar con mayor celeridad, dejando abierta la posibilidad a los restantes de adherirse<sup>49</sup>.

Las etapas del proceso<sup>50</sup> son las siguientes:

- a. Perfeccionar la *zona de libre comercio* para todos los bienes originarios.
- b. Perfeccionar el *Arancel Centroamericano* de importación, la política comercial común y el mejoramiento de las relaciones comerciales externas.
- c. Constituir la *Unión Aduanera* mediante el establecimiento de un Servicio aduanero común y la armonización de políticas.
- d. Movilizar los *factores productivos* (libre circulación) de mercaderías, de mano de obra y capitales.
- e. Armonizar las *políticas macroeconómicas* en materia monetaria y financiera.

Las políticas sectoriales<sup>51</sup>, como políticas esenciales de acompañamiento, deben ser perfeccionadas y armonizadas. Entre ellas se comprenden:

- a. Política regional en materia turística.
- b. Política agraria de mercados (precios agrícolas) y de estructuras (incremento de la producción y mejoramiento de la eficiencia productiva).
- c. Política industrial y comercial.
- d. Política de protección a la salud y a los consumidores.
- e. Política de infraestructura física, servicios, energías, transporte y telecomunicaciones.
- f. Política de servicios bancarios, financieros y de seguros.
- g. Propiedad intelectual e industrial y registros comunes.
- h. Libre ejercicio de profesiones liberales.

Se establece un capítulo sobre mejoramiento de la productividad mediante la adopción de estrategias para aumentar la competitividad, promover la formación profesional, incorporar la ciencia y la innovación tecnológica en los procesos productivos. Resulta de primordial importancia sumar a esas políticas la valorización y protección del patrimonio natural, la adopción de estilos de desarrollo sostenible que garanticen el equilibrio ecológico, y en particular la formulación de una legislación y política ambiental armonizada<sup>52</sup>.

El Subsistema social es el regulado en el Tratado de San Salvador de Integración Social Centroamericana, del 30 de marzo de 1995. Este reafirma la existencia del SICA para la integración global, y reconoce como subsistema la integración social como un proceso voluntario, gradual y progresivo para promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida de la población, colocando al ser humano como centro esencial y sujeto del desarrollo.

49 Protocolo de Guatemala, artículos 6 y 10.

50 Protocolo de Guatemala, artículos 7 al 19.

51 Protocolo de Guatemala, artículos 20 al 31.

52 Protocolo de Guatemala, artículos 32 al 35.

Para alcanzar la integración social se pretende impulsar mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA. Ello basándose en el respeto de principios fundamentales de la sociedad, y en la observancia y cumplimiento de los objetivos previstos para alcanzar un desarrollo social integral y sostenible de la población.

El *Subsistema cultural* está integrado por los Consejos de Ministros de Educación y Cultura, o sus equivalentes, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECA, el Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA y el Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación, CODICADER<sup>53</sup>.

El Subsistema ambiental está constituido por los Ministros de Ambiente, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, los consejos sectoriales ambientales, tales como el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas y el Consejo Centroamericano de Bosques, CCAP-CCB, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y otros.

La situación de la integración *político-institucional* parece ser más compleja, pues no se ha querido reconocer a las instituciones suficientes facultades comunitarias para el establecimiento de políticas comunes. Además algunos países, como Costa Rica, no están de acuerdo con avanzar en la integración política.

La doctrina señala como problemas que afectan el proceso, por un lado, *el desconocimiento del derecho comunitario* y del proceso de integración, y por otro la falta de voluntad política, seriedad y responsabilidad de los Estados miembros en el cumplimiento de los Tratados<sup>54</sup>. Ello produce la deformación<sup>55</sup> y desnaturalización<sup>56</sup> de los propósitos integracionistas y de los principios del derecho comunitario centroamericano, poniendo en peligro la permanencia y la competencia de órganos tan importantes como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia<sup>57</sup>, mediante enmiendas contrastantes con la irreversibilidad del proceso<sup>58</sup>.

53 Giammattei Avilés, Jorge A. Guía Concentrada de la Integración Centroamericana, op. cit., pág. 26.

54 Giammattei, J. Guía Concentrada... op. cit., pág. 37-38.

55 La «deformación» se atribuye sobre todo a los intereses y egoísmos nacionalistas, que pretenden avanzar solo parcialmente en el proceso integracionista, sobre todo en el ámbito económico y comercial, o que firman tratados bilaterales de libre comercio con otros países sin respetar los principios de la integración.

56 «Desnaturalizan» el proceso de integración todas aquellas medidas de carácter político y de intereses económicos que tienden a revertir el proceso, mediante la modificación órganos básicos del sistema, o bien, mediante la disminución de sus competencias, favoreciendo intereses puramente intergubernamentales y no comunitarios.

57 El Dr. Jorge Giammattei, al criticar lo resuelto en la XIX Reunión de Presidentes (Declaración de Panamá II del 12 de julio de 1997) dice: «A tal grado es, que según lo ahí acordado y sin darle la debida participación a entes de la Comunidad, desnaturalizan y dejan inoperantes el PARLACEN y a la Corte Centroamericana de Justicia; y, al Comité Ejecutivo que representa los intereses de los Estados...». Giammattei, Guía Concentrada... op. cit. Pág. 39. Coincide con esta crítica Valle González, Derecho Comunitario... op. cit., pág. 131-138.

58 En la Reunión de jefes de Estado (del 27 de febrero de 2002), se propone enmendar el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, con el fin de despojarle la competencia a la Corte Centroamericana de Justicia en materia comercial. Se agrega un párrafo donde se indica que «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 alterna de controversias 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». La pretendida reforma fue sometida al procedimiento de ratificación de acuerdo con la legislación interna de cada país y entra en vigencia una vez que al menos tres Estados la hayan ratificado en sus respectivos Parlamentos. Esa propuesta de modificación de las competencias de la Corte, para reducirlas en una materia tan importante como es el comercio intrarregional, contraviene la atribución de competencia de que ha sido dotado este importante órgano supranacional.

A estos problemas, se suman los de carácter normativo. En efecto, la doctrina había interpretado que en el Protocolo de Tegucigalpa no se delegan competencias a órganos supranacionales con capacidad de dictar actos normativos con efectos de aplicación directa, y vinculantes para los Estados miembros. Esta visión partía de una interpretación «literal y exegética» del artículo 22 del Protocolo, que establece que las normas no podrán oponerse a «disposiciones de carácter legal». Con dicha norma, la doctrina comentada concluye que no se produjo la sesión de soberanía necesaria al desarrollo del Derecho comunitario<sup>59</sup>.

Sin embargo, esta tesis ya ha sido superada con creces por la nueva doctrina y jurisprudencia comunitaria, tanto de la Corte Centroamericana de Justicia como de las Cortes Supremas de cada país. Estas han aceptado expresamente la existencia del Derecho comunitario, sus efectos jurídicos de primacía, aplicación directa y obligatoriedad para los Estados miembros. Ello con una interpretación mucho más amplia y creativa, verdaderamente evolutiva, de las normas contenidas en el Protocolo de Guatemala y en el Tratado de la Integración Social Centroamericana, en relación con las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa.

Otro problema que apuntaba la doctrina es la ausencia, en algunas Constituciones de los países miembros (particularmente de Nicaragua, Honduras y Panamá), de posibilidades para atribuir competencias a órganos regionales supranacionales. Sin embargo, esta es una dificultad que también ocurrió en la integración europea y que se fue superando conforme avanza el proceso regional. O bien mediante una interpretación amplia y evolutiva de las normas y principios contenidos en las constituciones respectivas (Véase *infra*, pág. 125 ss.). Lo cierto es que las Constituciones son cada vez más explícitas (vgr. República Dominicana).

## 5. En la búsqueda de una identidad comunitaria

La comunión de fines (propósitos) y presupuestos de la integración.

### 5.1. Comuni3n de fines

Tanto el Tratado de la Uni3n Europea, los Tratados Institutivos de las Comunidades Europeas, como los Tratados de la Integraci3n Centroamericana y sus respectivos protocolos, han ido delineando una serie de fines o prop3sitos generales dirigidos a construir la integraci3n regional, cuyo paralelismo es evidente.

En ambos casos se trata de construir una Uni3n de Estados y pueblos de manera global, basados en el mantenimiento de la paz, la democracia, el respeto a los derechos fundamentales; presupuestos que se repiten constantemente en las Constituciones pol3ticas de cada Estado miembro.

La consolidaci3n del proyecto de la Uni3n Europea, cuya misi3n es «organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos», se basa en los principios de *libertad*,

<sup>59</sup> «Los actos normativos del SICA conforme el estado de los Tratados que rigen la integraci3n centroamericana no pueden tener efecto directo alguno sobre los ordenamientos jur3dicos nacionales, pues, como se ha expresado anteriormente, no se cedi3 soberan3a a los 3rganos del SICA, de ah3, que en tanto el Protocolo de Tegucigalpa no sea modificado, deben establecerse instancias nacionales, con capacidad de gesti3n que garanticen la implementaci3n de los acuerdos de integraci3n». Valle Gonz3lez, Derecho Comunitario, op. cit., p3g. 101.

*democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho*, que son comunes a los Estados miembros<sup>60</sup>. Igualmente en la consolidación del proyecto del Sistema de la Integración Centroamericana, se establece como misión fundamental la realización de la integración de Centroamérica «para constituirla como región de *paz, libertad, democracia y desarrollo*», bajo la tutela y respeto de los derechos y libertades fundamentales<sup>61</sup>. Tales objetivos se nutren en la existencia de principios generales comunes resultantes de las tradiciones constitucionales de todos los Estados miembros, y que son reconocidos como parte del Derecho Comunitario<sup>62</sup>.

En su esfuerzo tendiente a alcanzar la integración global, ambos procesos contienen objetivos de diversa índole, no solo de carácter económico, sino también social, político, ambiental y cultural. Veamos:

Fines económicos y sociales: el propósito de la Unión Europea es «promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria»<sup>63</sup>. Le corresponde el propósito del SICA de «lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos», «alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero», «promover la región como bloque económico» y, en fin, «promover en forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido»<sup>64</sup>.

Fines políticos: mientras en el ámbito de la Unión Europea se busca afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común, en el ámbito del SICA se busca «concretar un nuevo modelo de seguridad regional» y «reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas»<sup>65</sup>.

El propósito de la Unión de «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia» se identifica con el principio fundamental del SICA de constituirse como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Fines historico-geográfico-culturales: en este ámbito la unión busca reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la unión. Por su parte, el SICA basa su propósito en el establecimiento de una identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración regional<sup>66</sup>.

Tanto la integración europea como la centroamericana se fundan en la unión de pueblos y de Estados<sup>67</sup>, que se manifiestan a través de una solidaridad de hecho y se concretizan mediante una conciencia regional. Ese espíritu de solidaridad, que nace de características geográficas, históricas y culturales similares, es el que hace

60 Tratado de la Unión Europea, artículos 1 y 6.

61 Protocolo de Tegucigalpa, artículos 3, párrafo primero; 4 incisos a y b.

62 Tratado de la Unión Europea, artículo 6 *in fine*, Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4.

63 Tratado de la Unión Europea, artículo 2, párrafo uno.

64 Protocolo de Tegucigalpa, artículo 3, incisos d, e, f, h.

65 Tratado de la Unión Europea, artículo 2, párrafo 2, Protocolo de Tegucigalpa, artículo 3, incisos b y g.

66 Tratado de la Unión Europea, artículo 2, párrafo 2, Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4, inciso c.

67 Tratado de la Unión Europea, artículo 1.

surgir una identidad común de pueblos y Estados. Por ello la solidaridad centroamericana es vista «como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común»<sup>68</sup>.

Fines ambientales: la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana se basan en el respeto del principio del desarrollo sostenible.<sup>69</sup> Particularmente, este presupuesto está contenido en el artículo 6 del Tratado de las Comunidades Europeas, que exige integrar la protección del medio ambiente a las políticas comunitarias «con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible»; y en el artículo 3 inciso i) del Protocolo de Tegucigalpa, que promueve «la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región».

Fin de la Integridad comunitaria (*acquis communautaire*) o acervo comunitario: este es uno de los presupuestos más importantes para llegar a una verdadera consolidación de los procesos de integración. Es necesario, para garantizar su continuidad, «mantener íntegramente el *acervo comunitario* y desarrollarlo»<sup>70</sup>. También los Estados centroamericanos que acepten plenamente las obligaciones comunitarias, mediante la ratificación o adhesión de los Tratados, Protocolos e Instrumentos complementarios y derivados, entran a formar parte del SICA, y por tanto derivan derechos y obligaciones en condiciones recíprocas<sup>71</sup>.

## 5.2. Las tradiciones constitucionales europeas y centroamericanas

Tanto la Unión Europea como la Comunidad Centroamericana reconocen la existencia de presupuestos necesarios para que un Estado pueda formar parte del fenómeno integracionista, los cuales deben cumplirse y mantenerse en forma permanente. Son presupuestos comunes a todo Estado democrático de derecho, y han sido adoptados en la normativa comunitaria. Son principios comunes que unen la comunidad con sus Estados miembros. Son expresión de los valores políticos fundamentales que se han ido reconociendo a nivel estatal y constitucional: Principio o presupuesto democrático, Principio de libertad, Principio de respeto a los derechos fundamentales, Principio de solidaridad, Principio de mantenimiento de la paz, Principio de desarrollo sostenible.

Todos los países han ratificado las declaraciones europeas relativas a los derechos fundamentales, particularmente, la Convención europea de derechos humanos (1950). Igualmente, todos los países de Centroamérica han ratificado importantes convenios relativos a los derechos civiles y políticos (Declaración de San José), a los derechos económicos y sociales, y compromisos para el mantenimiento de la paz firme y duradera.

68 Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4, inciso d).

69 Tratado de la Unión Europea, preámbulo, artículo 2, párrafo 1; Tratado de las Comunidades Europeas, artículo 2, Protocolo de Tegucigalpa, artículo 2 inciso b), h) e i).

70 Tratado de la Unión Europea, artículo 2, párrafo 5.

71 Protocolo de Tegucigalpa, artículos 2, 3, inciso j y 5.

En la Unión Europea se hace referencia al «patrimonio constitucional europeo»<sup>72</sup>, creado por la jurisprudencia de la Corte de Justicia, reconstruyendo principios derivados de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros<sup>73</sup>. Tales principios se refieren a dos tipos de contenido: por un lado a la materia de *los derechos fundamentales* (en sus diversas generaciones), y por otro, a la materia de *organización constitucional* del Estado (democracia pluralista, soberanía popular)<sup>74</sup>.

Con el Tratado de Amsterdam, el artículo 6 recogió dichas tradiciones constitucionales reconocidas por la jurisprudencia: «*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*». Luego, el Tratado de la Unión Europea reafirma en su artículo 2 como valores comunes a todos los Estados miembros la solidaridad, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías<sup>75</sup>.

En el SICA, el artículo 4 del Protocolo de Tegucigalpa (1991), establece expresamente los principios de tutela y respeto a los derechos humanos; así como la paz, la democracia, el desarrollo y la libertad, que también son valores superiores tutelados en las tradiciones constitucionales de cada Estado, y necesarios para la reconstrucción de la Patria Centroamericana<sup>76</sup>.

### 5.3. Conciencia centroamericana

Resulta esencial el rol atribuido a la Corte Centroamericana de Justicia por el Convenio constitutivo, pues a ella le corresponde representar la «conciencia nacional de Centroamérica» y se constituye en «depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana»<sup>77</sup>. Le corresponde, por ende, velar por las tradiciones constitucionales que recogen el principio democrático, y el principio de respeto a los derechos fundamentales de la región.

Un breve análisis de las Constituciones nos permitirá constatar cómo en el Protocolo de Tegucigalpa ya están contenidos los principios y tradiciones constitucionales comunes de todos los Estados miembros del SICA.

Costa Rica tiene una tradición democrática y de respeto a los derechos fundamentales de más de cincuenta años. Su Constitución política de 1948 afirma el principio democrático en su primer artículo,<sup>78</sup> y contiene

72 Pizzorusso, Alessandro. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna, Il Mulino, 2002, página 17.

73 Corte de Justicia CE, 12 de noviembre de 1969, *Stauder*, en «Foro Italiano», 1970, parte IV, col. 204 ss; Sentencia del 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handels-gesellschaft GmbH*. En «Foro Italiano», 1971, parte IV, col. 137ss. Citadas por Pizzorusso, op. cit., pág. 18.

74 Pizzorusso, *Ibid*, pág. 29. En igual sentido Mangas Martín y Liñán Noguera. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Ciencias Jurídicas, 2ª. Ed., 1999, pág. 23. Sobre el tema, consúltese también Fragola, *Massimo, Sovranità statale e diritti umani nel sistema giuridico europeo comunitario*. En: Cappelletti, Franco (editor). *Diritti Umani e Sovranità*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 163-212.

75 Agrega la doctrina: «Su observancia es exigible a las instituciones comunitarias, que deberán fomentarlos en todas sus actuaciones, incluida su acción exterior, tanto en sus relaciones de vecindad como en sus relaciones con el resto del mundo (artículo 21 TUE); y a cada uno de los Estados miembros, antes de ingreso a la UE, pues es una de las condiciones para su admisión (artículo 49 TUE), como durante su permanencia, ya que en caso de una violación grave y persistente de dichos valores podrá sufrir duras sanciones ... (artículo 7 TUE). Calonge Velázquez, Antonio (Dir.) y otros. *Derecho básico de la Unión Europea*, Editorial Comares, Granada, 2011, p. 6-7.

76 Véase sobre estos principios la Memoria del primer Congreso Internacional sobre Justicia, Integración y Derechos Humanos, celebrado en Montelimar, Nicaragua, del 6 al 8 de marzo de 1996.

77 Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, artículo 6.

78 Constitución Política de Costa Rica, artículo 1: «Costa Rica es una República democrática, libre e independiente».

diversos títulos dedicados a los derechos humanos políticos, individuales y sociales. La Sala Constitucional ha afirmado reiteradamente que «los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorgan mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre la Constitución»<sup>79</sup>.

La Constitución de El Salvador se basa «en el respeto de la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista»<sup>80</sup>. Inicia precisamente sus disposiciones exaltando el respeto a la persona humana, así como estableciendo sus derechos y garantías fundamentales.

En Nicaragua, exalta el respeto a las instituciones democráticas y a los derechos humanos en su preámbulo, y contiene entre sus principios fundamentales en el artículo 5 de la Constitución: «Son principios de la nación nicaragüense: la libertad; la justicia; el respeto a la dignidad de la persona humana; el pluralismo político, social y étnico...»<sup>81</sup>.

Igualmente, la Constitución Política de Guatemala (1985) establece entre sus principios el respeto a la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona humana, y el respeto a los procesos democráticos<sup>82</sup>.

Honduras declara en su preámbulo el mantenimiento del Estado de derecho, bajo los principios de «la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común», principios que son reiterados en los artículos 1 y 2<sup>83</sup>.

Finalmente, Belice declara en el preámbulo constitucional el respeto a los derechos y libertades fundamentales, la dignidad, la igualdad de derechos, el respeto a los principios de justicia social, y anhela la construcción de una sociedad democrática basada en el sufragio universal, la protección del ambiente y la promoción de la paz<sup>84</sup>.

Podemos afirmar, en consecuencia, que los principios garantes del proceso integracionista centroamericano, particularmente el principio democrático y el principio de respeto a los derechos fundamentales, nacen de las tradiciones constitucionales de todos los países de Centroamérica, y por tanto deben ser respetados y aplicados efectivamente por los Estados<sup>85</sup> y también por los órganos comunitarios regionales.

#### **5.4. Evolución, cooperación y voluntad política**

Las Comunidades de derecho están orientadas, conforme a sus objetivos integracionistas, a ir alcanzando sus propósitos y objetivos gradualmente, hasta llegar a constituir una verdadera Unidad de Estados, es

79 Sala Constitucional. Voto No. 3435-92.

80 Constitución Política de El Salvador de 1983 y sus reformas, preámbulo.

81 Constitución Política de Nicaragua, artículo 5.

82 Constitución Política de Guatemala, artículos 2 y 149.

83 Constitución Política de Honduras, preámbulo, artículos 1 y 2.

84 Constitución Política de Belice, Preámbulo.

85 Mata Tobar, Victor Hugo. *La aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico de los Estados de Centroamérica*, CODEHUCA, Costa Rica, 1998.



decir, hasta construir una Federación de Estados. Ese ha sido el espíritu de los fundadores de la Comunidad Europea<sup>86</sup> y de la Comunidad Centroamericana. En consecuencia, se caracterizan por su evolución permanente o progresividad<sup>87</sup>.

La evolución operada en Europa se ha alcanzado gracias al principio de unidad del Derecho comunitario, ahora el Derecho de la Unión Europea<sup>88</sup>. Los Estados miembros estaban ligados de manera idéntica por un conjunto de obligaciones, impuestas de manera uniforme y aceptadas voluntariamente. Cada Estado se comprometía a aceptar ese «*acquis communautaire*», como parte de las obligaciones contraídas con la suscripción de los Tratados.

Sin embargo, al propósito federalista de la integración se contraponen los intereses nacionalistas, que sostienen el principio de cooperación entre Estados<sup>89</sup>. Pero tales diferencias propiciadas por el sistema de cooperación reforzada entre Estados podrían a su vez estimular el desarrollo de la Comunidad, mediante referencias nacionales transpuestas y remodeladas dentro del Sistema.

En Centroamérica el fenómeno es muy similar. El Sistema de Integración vive una permanente evolución, basada en la progresividad del proceso y el desarrollo regional armónico y equilibrado. Uno donde los Estados miembros deben aceptar plenamente las obligaciones contenidas en el Tratado constitutivo, y se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que afecten el proceso<sup>90</sup>. Pero igualmente en este caso, la exigencia del consenso puede permitir el renacimiento de intereses nacionalistas, y paralizar parcialmente la marcha de la integración. Ello ha producido, como hemos indicado más atrás, una suerte de «cooperación reforzada», con la cual algunos Estados (especialmente El Salvador, Guatemala y Nicaragua) han decidido ir adelante con la Unión Aduanera, iniciativa a la cual se han adherido sucesivamente los otros países.

Podríamos afirmar que son la fuerza de las realidades y la voluntad política presente en la Comunidad Europea<sup>91</sup> y en la Comunidad Centroamericana<sup>92</sup>, los elementos que permiten afirmar el carácter evolutivo

86 «*Dans l'esprit de leurs fondateurs, les Communautés européennes étaient une étape dans un processus devant conduire à un fédéralisme global...*» Rideau, Joël. «*L'incertaine montée vers l'union de Droit*». En: *De la Communauté de Droit à l'union de Droit*, op. cit., pág. 5.

87 «*La Unión Europea nace bajo la idea de la progresividad que ha animado al proceso de integración...*». Mangas Martín, op. cit., pág. 21.

88 Para todo, véase, Díez Moreno, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, Thomson, Editorial Aranzadi, 2009.

89 La misma Unión Europea ha introducido disposiciones que dan al traste con la unidad del sistema y su evolución permanente (disposiciones derogatorias a favor de Reino Unido y Dinamarca, que no aceptaron formar parte de la Unión monetaria), y permite la cooperación reforzada entre varios países, que autoriza el desarrollo de diferencias entre las posiciones de los Estados miembros. Rideau, op. cit., pág. 10.

90 Protocolo de Tegucigalpa, artículos 5 y 6.

91 «*La storia della CE in questi anni —si prende in considerazione la Comunità più importante— mostra che il suo ordinamento giuridico ha subito delle modificazioni rilevante per effetto della volontà degli Stati. Il "compromesso" di Lussemburgo dopo la crisi del 1965-1966 ha segnato la fine delle posizioni federalistiche, mentre la creazione del Consiglio europeo e l'avviamento del processo di consultazione politica ha allargato la cooperazione oltre i limiti iniziali. La stessa vicenda del Parlamento europeo dimostra che il cemento della Comunità è sempre stata la volontà degli Stati di cooperare. L'Atto unico europeo, infine, ha creato nuove competenze ed un diverso modo di esercitare quelle precedenti... Il contributo che l'esperienza delle Comunità ha dato alla pratica del diritto internazionale di questi anni sta proprio nell'aver mostrato che, anche al livello in cui si situano fenomeni che interessano questo ordinamento giuridico, ciò che conta non è il principio normativo —che ricerca la concatenazione delle norme nella logica del dover essere e della derivazione— ma quello esistenziale della volontà».* Ballarino, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, op. cit., pág. 8.

92 En el Protocolo de Tegucigalpa, la exposición de motivos refleja esos elementos al indicar: «Que es necesario actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándolo a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana».

de las Comunidades<sup>93</sup>; a lo cual contribuye una jurisprudencia comunitaria sistemática y evolutiva, como formante básico de la materia<sup>94</sup>.

## **6. El reto de superar el método intergubernamental (consenso) y priorizar el método comunitario para alcanzar la Unión Centroamericana**

El proyecto de crear un Mercado Común Centroamericano no llegó a concretarse por diversas razones de tipo histórico. La imposición de medidas cortoplacistas y la política de sustitución de importaciones, no favorecieron la integración económica. Ello es así porque el proceso de integración centroamericana no contó con políticas comunitarias, ni se aplicó el método comunitario como correspondía, en forma gradual y progresiva.

Pese a las dificultades de la integración económica, todas las instituciones creadas y las políticas de coordinación y cooperación que se fueron implementando en el área, favorecieron en cierto modo la reactivación del proceso con una mira más amplia de integración global, pero siguiendo un camino distinto al europeo.

A diferencia de lo que ocurrió con las Comunidades Europeas, el Sistema de la Integración Centroamericana constituye un esfuerzo global para alcanzar la integración en los planos económico, social, ambiental, cultural y político, mediante la aplicación prevalente del método intergubernamental, y la aplicación gradual y progresiva del método comunitario.

En otros términos, el proceso de integración diseñado mediante la creación de instituciones intergubernamentales y comunitarias, puede ir avanzando gradualmente en cada uno de los Subsistemas específicos, en la medida en la cual las diversas materias se vayan «comunitarizando» (verticalización). Es decir, tenemos un «abanico» abierto a todos los sectores, el cual debe irse cerrando en la medida en la cual se vayan alcanzando realizaciones concretas, tales como la Unión aduanera, el mercado común, la política monetaria, la política fiscal, la política ambiental, etcétera.

### **6.1. Entre método intergubernamental (político) y método comunitario (institucional)**

La prevalencia del método intergubernamental en el proceso de la integración centroamericana resulta evidente al analizar el modo en que son conformados los órganos principales en la toma de las decisiones

93 Refiriéndose a las limitaciones de la Unión Europea, que justamente constituye un ejemplo de cómo el método intergubernamental sigue teniendo fuerza en el segundo y tercer pilar, hace mención al carácter realista del proceso de integración europeo: «Al no poseer claramente personalidad jurídica internacional —la Unión Europea—, se plantea su identificación conceptual y su naturaleza; parafraseando a los filósofos clásicos podríamos decir que la Unión Europea es un ente de la razón con fundamento in re. Es un ideal político, que tiene una entidad política pero cuya realidad [...] se sustenta en las realizaciones conseguidas a través de las Comunidades Europeas [...] La Unión Europea es una idea de síntesis que corresponde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de pueblos y Estados». Mangas Martín, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, op. cit., pág. 20-21.

94 «Es función de un Tribunal de Justicia, aplicar la norma legal adecuándola a la realidad que se vive, interpretando su contenido conforme al nuevo contexto social; por lo cual se hace necesario declarar la igualdad de derechos entre los Estados que conforman actualmente el SICA que incluye al Estado de Panamá...» Corte Centroamericana de Justicia. Consulta del Parlamento Centroamericano. Resolución del 14 de febrero de 2000.

políticas. En efecto, prácticamente la toma de las decisiones políticas más importantes corresponde a la Reunión de Presidentes, donde cada uno representa los intereses nacionales del Estado. Lo mismo ocurre con la formación de los Consejos de Ministros y los miembros del Comité Ejecutivo, que serían designados por cada Estado. Solamente los órganos subsidiarios del sistema, particularmente el Comité Consultivo y las instituciones garantes del Sistema, el Parlamento y la Corte Centroamericana de Justicia, tienen un verdadero carácter comunitario, junto a los funcionarios de la Secretaría general.

Pese a lo anterior, poco a poco se ha ido tejiendo dentro de los mismos órganos políticos, y particularmente dentro del mismo Consejo de Ministros, una serie de políticas comunes, mediante la promulgación de actos normativos con primacía sobre el Derecho interno. Esto es muy importante, porque el solo hecho de que se tome conciencia de la necesidad de fortalecer a nivel institucional el derecho comunitario, cuando entra en contradicción con un ordenamiento interno, permite ir avanzando en el proceso.

En el futuro deberá invertirse la tendencia. Es decir, deberá prevalecer el método comunitario en la toma de las decisiones políticas y en la promulgación y aplicación de actos normativos. En la medida en que las políticas vayan dejando el «campus» intergubernamental y se vayan incorporando al «campus» de las políticas comunes.

## 6.2. El Anteproyecto de Tratado de la Comunidad económica y social centroamericana

Esta iniciativa fue presentada por la Secretaría permanente del Tratado General de Integración Económica, SIECA, al Comité de Alto Nivel, CAN, para el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, el 9 de diciembre de 1974. El CAN aprobó el proyecto de Tratado en la sesión del 1 al 5 de diciembre de 1975.

El mismo establecía la creación de la Comunidad Económica y Social Centroamericana<sup>95</sup> para alcanzar los siguientes objetivos: a) Mejorar el nivel y calidad de vida y de trabajo del pueblo centroamericano; b) Promover el desarrollo económico y social de los países miembros y de la región en su conjunto, en forma armónica y equilibrada; c) Reafirmar y consolidar la autodeterminación política y económica de Centroamérica, y d) Alcanzar, en los términos de este Tratado, la Unión económica de Centroamérica.<sup>96</sup>

Se reconocían como órganos de la Comunidad: a) El Consejo; b) La Comisión; c) El Tribunal; el Consejo Monetario Centroamericano como órgano especializado. También se reconocían como instituciones al BCIE, COCAAP, así como los institutos o consejos especializados (ICAITI, ICAP, INCAP, CSUCA, ICAITA, INCOME, INCEMSO, CONCACIT) y las Corporaciones regionales de servicios (COCESNA, COMTELCA).

Se buscaba el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano y la Unión Aduanera y Monetaria, garantizando la libre movilidad de personas y servicios (título II). Además se establecieron como políticas de la Comunidad (título III), el desarrollo equilibrado, el empleo, la alimentación y nutrición, la social (educación,

95 Sobre las bases, criterios de los países y percepción de los alcances del mismo, pueden consultarse: Herrera Cáceres, Roberto. La Comunidad Económica y Social Centroamericana, Cuadernos de la SIECA, Colección Manuel Noriega Morales, 1977, y Alfonso Pimentel Rodríguez. La Integración Centroamericana desde sus orígenes hasta el Protocolo de Tegucigalpa 1951-1991. SIECA, 2018.

96 SIECA. Documentación. Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana (Anteproyecto), 1974, artículos 1 y 2.

trabajo, salud, vivienda, seguridad social); la agrícola (programación agroindustrial, transformación de la estructura agraria, mecanismos de salvaguardia, incentivos económicos al desarrollo agrícola), industrial (programación industrial, medidas correctivas de desajuste industriales, incentivos fiscales al desarrollo industrial); arancelaria (aranceles de importación y exportación), tributaria, política monetaria, de integración física (infraestructura, servicios de transporte y comunicaciones, transporte terrestre, transporte marítimo y aéreo, comunicaciones), energía, capital e inversión extranjera y centroamericana, ciencia y tecnología, y otras.

Según Pimentel, retrospectivamente esta propuesta fue demasiado audaz y políticamente inviable, por varios temas sensibles. Entre ellos, lo relativo a las estructuras agrarias y el planteamiento de la unión política, lo que pudo haberse discutido e introducir modificaciones para hacerlo viable y no «engavetar el instrumento y dejar a la integración sin herramientas para operar, y menos para avanzar»<sup>97</sup>.

### **6.3. El Proyecto de Unión Centroamericana<sup>98</sup>**

Un segundo acercamiento a ese paso trascendental lo fue la propuesta del Parlamento Centroamericano para un Tratado constitutivo de la Unión Centroamericana.<sup>99</sup> En el mismo se reconoce la necesidad de crear órganos de naturaleza comunitaria, mediante los cuales se pueda realizar un ejercicio conjunto de la soberanía en determinadas materias específicas. Se manifiesta la intención de crear una «entidad supranacional», con personalidad jurídica internacional las atribuciones y competencias de los órganos en las diversas materias. Sin embargo, al analizar la totalidad de la propuesta llegamos a la conclusión de que se trata de un proyecto muy tímido. No se definen cuáles serán las políticas comunes de atribución exclusiva a los órganos comunitarios. Tampoco se establece la jerarquía jurídica de los actos normativos. La toma de decisiones sigue estando en cabeza de la Reunión de jefes de Estado. Es decir, se trata casi de una simple transcripción de las mismas disposiciones contenidas en el actual Protocolo de Tegucigalpa, con algunos agregados de escasa relevancia jurídica.

Creemos que la construcción que ha realizado la Corte Centroamericana de Justicia, mediante sus diversos fallos, ha ido mucho más allá de las intenciones de este proyecto, pues ha reconocido las competencias supranacionales de los órganos constituidos en el Protocolo de Tegucigalpa, y la supremacía del derecho comunitario sobre el ordenamiento interno de cada Estado.

Será necesario, en consecuencia, formular un nuevo proyecto, una propuesta que tome en cuenta la evolución de la Integración Europea y la globalidad de la integración centroamericana. Que atribuya, en modo claro y efectivo, competencias específicas a los órganos comunitarios, y que delimite cuáles serán las políticas comunitarias de competencia exclusiva de la comunidad, y cuáles serán las políticas compartidas y ejercidas mediante el principio de subsidiariedad.

<sup>97</sup> Pimentel, op. cit, pág. 331.

<sup>98</sup> De la Osa, Álvaro. La Unión Centroamericana. Condiciones y perspectivas. Proyecto Unión Centroamericana, Managua, Nicaragua, CRIES, 1999.

<sup>99</sup> Parlamento Centroamericano. Propuesta de Tratado constitutivo de la Unión Centroamericana. aprobado en Sesión plenaria de agosto de 1998. Guatemala, septiembre de 1998.

Pese a dichos esfuerzos y a la aparente voluntad política de algunos países de avanzar en el proceso de integración económica, aún son fuertes los sentimientos nacionales y la defensa de algunos países que rechazan en modo expreso cualquier intento de integración política<sup>100</sup>.

Los procesos de integración europea y centroamericana nacieron históricamente en un mismo momento. Por circunstancias y realidades diversas, el proceso de construcción europea fue exitoso debido a la aplicación del método comunitario, que fue progresivamente incorporando políticas comunes a las competencias de los órganos comunitarios; mientras el proceso de integración centroamericano, si bien inició con resultados muy positivos, la ausencia de políticas y órganos comunes lo llevarían a un estancamiento durante varias décadas.

Mientras que en la integración europea ha imperado el método comunitario en la mayor parte de las políticas, las cuales han ido aumentando gradualmente, en la integración centroamericana ha primado el método intergubernamental, que en muchas oportunidades va en detrimento de las políticas comunitarias y de la consolidación de los órganos y competencias comunitarias. Sin embargo existen esfuerzos para desarrollar la Doctrina del Derecho Comunitario Centroamericano y la jurisprudencia comunitaria<sup>101</sup>.

Tanto en el caso de la Unión Europea como en la integración centroamericana existen los presupuestos para alcanzar una integración global (no solo económica, sino también política, social, ambiental y cultural), pero por diversas vías.

En ambos casos existen dificultades institucionales y resistencias políticas que es necesario superar, a fin de alcanzar una verdadera unión política. En Europa se busca fortalecer y consolidar el rol del Parlamento como órgano democrático, para ampliar sus competencias legislativas a todas las materias comunitarias, darle mayores poderes a la Comisión; y dotar a la Unión de un Marco jurídico Constitucional, como lo es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que define claramente los roles de las instituciones y la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En Centroamérica se deben superar no solo las deficiencias político-institucionales, creando verdaderos órganos comunitarios (con independencia y autonomía de los Estados miembros), sino también atribuyendo competencias específicas en materias que sean comunes y de atribución exclusiva o compartida. Además, se deben definir claramente los tipos de actos normativos, su jerarquía jurídica, y la participación de los diversos órganos en la formación del derecho comunitario.

En ambos casos falta una clara voluntad política para alcanzar la integración global. Es necesario, en consecuencia, implementar mecanismos jurídicos novedosos (como el instrumento de la Convención en Europa), para garantizar una mayor participación de los Estados, la sociedad civil, los órganos nacionales y comunitarios, en las decisiones trascendentales que impone la globalización.

100 La posición de Costa Rica, aunque se ha flexibilizado a favor de la integración económica, sigue siendo tajante respecto al rechazo de la integración política, la cual se considera prematura: «Roberto Tovar Faja, ministro de Relaciones Exteriores, enfatizó que esa medida —de aceptar la Unión aduanera— no tiene ninguna relación con una posible integración política de Costa Rica con sus países vecinos. La integración será solamente en el campo comercial y económico, enfatizó». «País apura apertura de Aduanas». En: *La Nación*, 21 de junio, 2002.  
101 Ulate Chacón, Enrique, Salazar Grande, César. Manual de Derecho comunitario Centroamericano, SICA, 2013; Perotti, Alejandro, Salazar Grande, Ernesto y Ulate Chacón, Enrique. Derecho y Doctrina judicial comunitaria. Editorial Jurídica Continental, Cocosna, 2019.

## 7. El ideario de un jurista centroamericano del Siglo XXI

### 7.1. Propuesta del Tratado único del SICA (2013)

La Secretaría General del SICA, con el apoyo de la Unión Europea, el Fondo España y la Fundación Ceddet, conformaron un grupo de expertos *ad-hoc* para la elaboración de una Estructura de Tratado único del SICA; la propuesta de Lineamientos para el Establecimiento del Mecanismo de Financiamiento Autónomo del SICA, y la creación de un Tribunal y procedimiento para combatir el crimen organizado en Centroamérica. Muchos de los expertos aquí presentes fuimos convocados a aportar ideas en arduas sesiones de trabajo, el segundo semestre de 2012 y el primero de 2013.

Las bases de dicho Tratado fueron publicadas y explicadas por César Salazar Grande, en ese entonces asesor jurídico del SICA y dos veces Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, en su obra «El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana»<sup>102</sup>.

En esencia, el proyecto de Tratado único recoge el acervo comunitario y la experiencia compartida de un grupo de expertos, académicos y funcionarios del más alto nivel. Ello para promover la reconstrucción normativa del SICA y comenzar a consolidar la comunidad centroamericana, con naturaleza jurídica comunitaria, «fundamentado en el orden democrático, el fortalecimiento del Estado de derecho, la tutela y respeto de los derechos fundamentales, la justicia social, la solidaridad y fraternidad regional, la paz y el desarrollo sostenible».

Se sugiere la implementación en cada país de una política de integración como «política de Estado». Entre los objetivos y fines del proceso se incorpora la promoción de la cultura de integración y la identidad centroamericana. Los fines y objetivos orientan las competencias de los órganos de la comunidad. Además, se sugiere un capítulo de principios y valores que recoja, entre otras cosas, el patrimonio constitucional centroamericano, y se busque el respeto como principios institucionales: el de atribución de competencias, legalidad comunitaria, proporcionalidad, subsidiariedad, equilibrio institucional, seguridad jurídica y responsabilidad administrativa.

Para la tutela efectiva, al igual que se sugirió en el V Seminario Internacional, como «Declaración de Zapote», se recomendó incorporar un capítulo de derechos fundamentales de los centroamericanos, tales como la dignidad, igualdad, solidaridad, tutela judicial efectiva y debido proceso. Además se pone de relieve los signos visibles de la identidad centroamericana, como podrían ser: a) El reconocimiento de una ciudadanía de la comunidad, con derechos concretos; b) Los símbolos regionales, como el Himno a Centroamérica «La granadera», visibilizar la bandera, los logos en obras de infraestructura; c) Dar trato nacional a los centroamericanos; d) fomentar la identidad cultural mediante los sistemas educativos, con formación relativa a la comunidad.

<sup>102</sup> César Salazar Grande. El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador, Editorial Orbi.iure, 2015, 299 p.

En fin, el ideario centroamericano busca afianzar la conciencia centroamericana, a través de una identidad comunitaria, hermandad.

Busca la solidaridad entre Estados, instituciones, entes y personas, para alcanzar el bien común profundizando las políticas comunitarias, la aspiración a alcanzar el desarrollo regional y rural sostenible, con justicia social; el respeto a la comunidad de derecho en condiciones de reciprocidad, el fortalecimiento de la justicia regional y la humanización de la integración regional; la pacificación, desmilitarización y neutralidad regional.

En fin, la simplificación normativa mediante un Tratado único, con una institucionalidad plena y sostenibilidad financiera común.

El secretario general del SICA ha reconocido la ausencia de un proceso de desarrollo económico y social, y de un Estado de derecho que fortalezca la institucionalidad democrática, lo que a su vez ha provocado una serie de fenómenos y circunstancias como la pobreza extrema, el crimen organizado y el narcotráfico, que se aprovechan de la institucionalidad y de la ubicación geográfica de la región<sup>103</sup>.

Sin embargo, en un contexto más realista y político que jurídico, pareciera que la orientación actual está dirigida, por parte de la Secretaría General, hacia el trazado de una hoja de ruta —derivada de un mandato presidencial— para la formulación de un Plan de desarrollo para Centroamérica 2019-2040, en la que se busca la construcción de una Centroamérica sin hambre, segura, interconectada, próspera e incluyente, resiliente, digital e integrada. Mediante un proceso de transformación funcional del SICA se pretende mejorar los mecanismos de trabajo y de coordinación que apunten hacia la eficiencia y la operatividad de la institucionalidad regional. Este proyecto fue mandatado por los presidentes de la región en junio de 2018.

Para abordar dicho planteamiento han sido convocadas las más altas autoridades de la institucionalidad regional, para debatir sobre la referida propuesta. Sin embargo, pese a dicho esfuerzo no hubo una concreción para aterrizar una propuesta normativa.

Por el contrario, Salazar Grande ha realizado una propuesta sólida en su artículo académico: «Configuración de un nuevo Marco Jurídico de Integración Regional en tiempo de crisis», en consonancia con el esfuerzo del grupo de juristas-integracionistas centroamericanos<sup>104</sup>.

## **7.2. La ambiciosa propuesta de «contenido» para un Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana (San Salvador, 2022)**

La propuesta emanada por iniciativa del Gobierno de El Salvador, concretamente del Despacho de la Vicepresidencia, tiene la finalidad de lograr la suscripción de un Tratado de Unión Centroamericana, partiendo de la necesaria concurrencia del acuerdo de voluntades de los Estados<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> SICA, Boletín Mensual, julio, 2019. [https://www.sica.int/noticias/la-secretaria-general-del-sica-sostiene-reunion-con-magistrados-de-la-corte-suprema-de-justicia\\_1\\_119060.html](https://www.sica.int/noticias/la-secretaria-general-del-sica-sostiene-reunion-con-magistrados-de-la-corte-suprema-de-justicia_1_119060.html)

<sup>104</sup> Salazar Grande, César. Configuración de un Nuevo Marco Jurídico de Integración Regional en tiempo de crisis. Sistema de Integración Centroamericana- AECL, San Salvador, El Salvador, 2021.

<sup>105</sup> Vicepresidencia de la República. Gobierno de El Salvador. Propuesta de contenido para un Tratado constitutivo de la Unión Centroamericana, San Salvador, julio, 2022.

Se pretende, sin haberse alcanzado, al menos una unión aduanera o un mercado único, «una integración más profunda y moderna». Para ello se busca aprovechar muchas ventajas comparativas de la región, que permitan superar los problemas —yo diría «**estructurales**»— que siguen subsistiendo en nuestro espacio común, haciendo frente a los problemas y riesgos (como por ejemplo derivados del cambio climático).

Se sintetizan las líneas tendenciales de la propuesta, con el ánimo de aportar algunos elementos crítico-constructivos:

- Naturaleza de la Unión – Organización Regional «Supranacional»

Debe recordarse que para lograr un proceso de integración «profunda», como el que se pretende, es necesario contar con los presupuestos jurídico-constitucionales que le sirvan de sustento. Desde esa perspectiva, una unión regional de integración requeriría, necesariamente, reformas constitucionales en algunos Estados, que sirvan de alcance para establecer políticas comunes en lo económico, político, monetario, fiscal, social, seguridad democrática y ambiental.

Particularmente es importante recordar que uno de los momentos más difíciles para el avance de la Unión Europea, ha sido consolidar la política monetaria (a través de una moneda única) y fiscal; así como todos aquellos aspectos asociados a la seguridad democrática regional, en cuyo recto entendimiento debe comprenderse la conformación de una Política Exterior de la Unión que comprenda: política comercial común, política exterior y cooperación, política del espacio de seguridad común y defensa regional.

Para la aprobación de esas políticas o nuevos «ámbitos de actuación» se considera que bastaría con un acuerdo de mayoría simple. Sin embargo, se considera que deben existir unos criterios más flexibles en ciertas políticas, y más rígidos en aquellas donde el grado de limitación, cesión o «ejercicio compartido» de soberanía conlleven a su vez un desprendimiento mayor de las competencias nacionales (caso en el cual será necesario una mayoría cualificada).

El Tratado, en su parte de políticas comunes (derecho comunitario «material»), debe regular de manera expresa cuáles son las áreas y los procedimientos decisionales. No creo conveniente dejarlo a la discreción de uno o varios órganos de la Unión, pues ello sería un peligro para el principio de legalidad comunitaria, debiendo prevalecer, ante todo, la seguridad jurídica y el Estado regional.

- Valores, objetivos, propósitos y principios democráticos de la Unión

Con respecto a este apartado es importante establecer un Título de Disposiciones generales donde por un lado se integre la naturaleza, objetivos y fines de la Unión centroamericana. En un segundo orden, los principios y valores comunitarios, y en tercer orden una declaración de derechos fundamentales de la Unión. Ello teniendo claro que tales disposiciones generales obedecen a la existencia de un patrimonio constitucional comunitario (regional), del cual se derivan tales principios y valores de solidaridad orientados a alcanzar el bien común.



Con los principios del proceso deberían separarse los valores (solidaridad, equidad, participación democrática, identidad centroamericana) de los principios del ordenamiento jurídico de la Unión; a saber: legalidad comunitaria, atribución de competencias (exclusivas y compartidas), equilibrio institucional, completez, participativo, autocontención y subsidiariedad; y distinguir tales principios de las características de las normas comunitarias, como son la primacía, el efecto directo y aplicación inmediata, y la responsabilidad comunitaria.

#### - Organización institucional

La estructura institucional mantiene un concepto vertical. Se sugiere una estructura de tipo horizontal, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones comunitarias, a saber:

#### Consejo de Ministros – Comisión – Parlamento

La conformación interorgánica, individual, bipartita o tripartita, dependerá del tipo de política y decisión que se vaya a adoptar. Siempre es sumamente importante garantizar la participación de la sociedad civil en cada una de esas instancias decisionales, sobre todo cuando se trata de propuestas normativas que se refieran al otorgamiento de derechos y obligaciones a los ciudadanos centroamericanos.

En cuanto a la posibilidad de proponer propuestas normativas por parte de la ciudadanía, parecería más viable que ellas surjan del Comité Consultivo, pues ahí están representados los diferentes sectores.

El «Consejo de la Unión» rompe con la noción que se ha mantenido en todo el proceso de integración. A nuestro juicio, sería importante mantener la denominación de Reunión de Presidentes y Vicepresidentes, que las decisiones se adopten por consenso (salvo que haya que imponer sanciones) y que la presidencia perdure por más tiempo (por lo menos 1-2 años).

Cuando se trate de adoptar decisiones del más alto nivel, relativas al avance del proceso, sería sumamente importante considerar el mecanismo de la convención (donde participan diferentes órganos comunitarios, de la estructura horizontal), integrando también a los representantes de los parlamentos nacionales y la sociedad civil.

No corresponde a este órgano velar por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Tratado. Tal labor es propia de la Comisión como órgano ejecutivo garante de la legalidad comunitaria, quien podría elevar esa constatación, sea al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o al Tribunal, en caso de subsistir el incumplimiento. De ahí la importancia de integrar también un capítulo de sanciones o suspensiones, o al menos disposiciones en ese sentido.

La decisión de nominación de los candidatos a Comisarios no debe ser antojadiza y dejarse a la libre designación de la presidencia de cada país. Siendo un cargo tan importante, es preciso que en el Tratado se consigne cuáles requisitos mínimos debe cumplir esa persona, la preparación profesional y los conocimientos en derecho de integración y comunitario, debiendo realizarse un concurso para conformar una terna y de ahí poder designarla. Luego se debe establecer plazos para la aprobación (del Consejo) y ratificación (del

Parlamento). El período de elección es aconsejable que sea por un período más largo (seis años) renovables cada tres años (a partir del segundo período).

En cuanto al Parlamento, debe indicarse un período uniforme de elegibilidad de las diputaciones, y de ser necesario, armonizar (constitucionalmente) tales períodos. Además de los criterios de distribución de escaños por cantidad de habitantes, es importante integrar otros, tales como el Producto Interno Bruto.

Tanto para las decisiones de la Comisión como del Parlamento, consideramos que dependiendo de la materia pueden existir votaciones simples o de mayoría calificada.

Con respecto al Tribunal Centroamericano, consideramos que por tradición histórica debe denominarse Corte Centroamericana de Justicia, o bien Corte de Justicia de la Unión Centroamericana. El Tratado debería establecer el procedimiento para la elección del candidato/candidata al Tribunal a lo interno de cada país, pues es de suma relevancia garantizar un proceso donde se den las garantías básicas de independencia judicial y de capacidad comprobada.

- Principio de atribución de competencias

Existiendo un capítulo inicial, no se requiere un estanco separado sobre este principio.

- Régimen de legalidad comunitaria de la Unión

Este título podría provocar alguna confusión conceptual, pues en realidad el principio de legalidad comunitaria conlleva todas las fuentes del ordenamiento jurídico regional.

Por ello se considera conveniente el separar todo el procedimiento y fases en cuanto a la adopción, suscripción y ratificación del Tratado, con respecto al capítulo de las fuentes normativas (originarias, complementarias y derivadas).

- Proceso de adopción legislativa de las normas complementarias y derivadas de la Unión

Las normas complementarias que se refieran a los objetivos y fines materiales, y deban traducirse en políticas comunes, tendrían que estar necesariamente incluidas de antemano en el Tratado constitutivo de la Unión, toda vez que de ahí parte la transferencia de competencias. Debe recordarse que el primer intento para perfeccionar el proceso de integración centroamericana, al cual hicimos referencia más arriba, fue el Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, donde se contenían las políticas materiales. Este es el supuesto necesario para que toda la normativa derivada esté en consonancia con las competencias materiales atribuidas a las instituciones comunitarias.

#### - Aspectos financieros y presupuestarios de la Unión

En este punto se insiste en la necesidad de promover reformas constitucionales, para que aparezcan normas o cláusulas habilitantes para un proceso de integración profunda. En las mismas debería incluirse, por ende, la necesidad de que el Estado considere el proceso de Unión Centroamericana como una política de Estado, y de ahí se justifique la necesidad de un presupuesto uniforme. Cada Estado, de esa forma, puede contribuir al presupuesto, pero también debe considerarse el aporte de las instituciones regionales que tengan algún grado de autonomía financiera (v.gr. COCESNA, BCIE, etc.).

#### - Aprobación de la Política General Marco de la Unión

En cuanto a este extremo se insiste en que la Unión Centroamericana, como Comunidad de Derecho, debe contener en el Tratado Constitutivo esas orientaciones generales de las políticas comunes regionales (sean exclusivas o compartidas), tanto la política común regional y exterior como las políticas sectoriales. Será a través de los actos normativos derivados que se les brinde el desarrollo que ahí se propone. Pero sino están contempladas en el Tratado se corre el riesgo de adoptar temas que no estén autorizados por los países parte.

Por otra parte, recordemos que existe un Tratado Marco de la Unión Aduanera, entre otros, que pueden servir de sustento a las mismas. Pero también en los diferentes Tratados complementarios actuales y, en el ejercicio de las competencias, a través de normas derivadas, se han consolidado políticas comunes que bien podrían ya venir integradas en el Tratado; v.gr. política agrícola y pesquera común, política monetaria, etcétera.

Finalmente, considero que las «estrategias» y «acciones» deben siempre traducirse en actos normativos concretos, para que sean realmente vinculantes y susceptibles de aplicación y reclamo en casos de incumplimiento.

### **Conclusión**

La independencia en Centroamérica proclamada el 15 de septiembre de 1821, con la ulterior Alianza del acta de Independencia Absoluta de Centroamérica el 1 de julio de 1823, fue un logro de ciudadanos del istmo. Ellos aspiraban, como hasta ahora, a alcanzar el bien común, mejorar su nivel de vida, integrarse al comercio regional y mundial bajo un clima de libertad. Sin embargo, al promulgarse la Constitución de la República Federal de Centro América el 22 de noviembre de 1824, no existían los presupuestos necesarios para lograr la integración, y una verdadera comunidad de Estados.

Con el apoyo de Estados Unidos y México se logró la Conferencia de la Paz Centroamericana (Washington, 20 de diciembre del 1907). Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador suscribieron el Tratado General de Paz y Amistad, con el compromiso de mantener la paz en sus relaciones, someter los conflictos a la Corte de Justicia Centroamericana («Corte de Cartago»), a fin de mantener la estabilidad y el orden constitucional. Primer Tribunal internacional del Mundo que otorgaba legitimación directa de los ciudadanos

centroamericanos para acceder a la Corte. Además, la Convención Adicional al Tratado General recomendó a los gobiernos de Centroamérica reformar las constituciones para prohibir la reelección presidencial, como una forma de garantizar la estabilidad democrática y la alternabilidad en el poder.

Estos importantes precedentes históricos marcaron la evolución de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, 1951) y orientaron los Acuerdos de Paz (Esquipulas I y II) que culminaron con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, Tratado Constitutivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 1991). La región centroamericana se consolidó, desde ese momento, como una comunidad económica-política, de derecho, que aspira a la integración gradual y progresiva y el bien común, bajo presupuestos de paz, libertad, democracia, desarrollo y respeto a los derechos humanos. Se desarrolló el derecho comunitario en la doctrina y en la jurisprudencia, tanto regional como de los Tribunales o Cortes nacionales.

El Bicentenario Centroamericano es propicio para relanzar el grito a la independencia regional, que se traduzca realmente en un esfuerzo por superar la crisis que envuelve a nuestra región. Debemos rechazar cualquier intención de rompimiento del orden democrático o violación a los derechos fundamentales, presupuestos esenciales de la comunidad de Estados centroamericana.

Los y las aspirantes presidenciales y sus respectivos partidos políticos deberían hacer de la integración una verdadera política de Estado-regional, para impulsar el fortalecimiento de la institucionalidad, con la integración plena de los Estados miembros a ellas, afianzar el presupuesto regional y nacional a través de un presupuesto único, y sobre todo, impulsar las políticas que promuevan la inclusión social y la cohesión económica, social y ambiental; para que la pobreza y la pobreza extrema no se constituyan en una debilidad y/o amenaza para la democracia.

Esta iniciativa del Gobierno de El Salvador, bajo la responsabilidad de la vicepresidencia de la República, es un primer intento comprensivo para refundar las bases del añorado proceso de integración a nivel centroamericano, y que de alguna manera busca perfilarse dentro de las iniciativas que dieron origen a la Confederación de países de la región centroamericana.

## **Bibliografía**

Calonge Velásquez, Antonio (Dir.) y otros. Derecho básico de la Unión Europea, Editorial Comares, Granada, 2011.

Chamorro Mora, Rafael. La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana, Managua, 2000.

Corte Centroamericana de Justicia. Memoria del primer Congreso Internacional sobre Justicia, Integración y Derechos Humanos, celebrado en Montelimar, Nicaragua, del 6 al 8 de marzo de 1996.

Corte Centroamericana de Justicia. Sentencia de las 15:30 hrs. del 14 febrero de 2000.

Corte Centroamericana de Justicia. Sentencias de las 10 hrs. del 24 de mayo de 1995, 11:30 horas del 5 de agosto de 1997 y 11 hrs. del 27 de noviembre de 2001.

Corte Centroamericana de Justicia. Consulta del Parlamento Centroamericano. Resolución del 14 de febrero de 2000.

Corte Centroamericana de Justicia. El Tribunal Centroamericano, Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, 1995.

Corte Centroamericana de Justicia. La Corte de Managua: defensa de su institucionalidad, Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, 1997.

Corte Centroamericana de Justicia. Primer Encuentro de Cortes Internacionales de Justicia del Mundo, organizado el 4 y 5 de octubre de 2007, a cien años de creación de la Corte de Cartago (1907-2007).

Corte Constitucional de Costa Rica, No.4638 y 4640, ambas del 6 de septiembre de 1996.

Corte de Justicia CE, 12 de noviembre de 1969, *Stauder*, en «Foro Italiano», 1970, parte IV, col. 204 ss.; Sentencia del 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handels-gesellschaft mbH*. En «Foro Italiano», 1971, parte IV, col 137ss.

Corte Suprema de El Salvador, del 16 de mayo de 1969; Corte Suprema de Guatemala, Cámara Civil, del 16 de abril de 1996; Corte Suprema de Justicia de Honduras, del 29 de marzo de 1963 (en: *Derecho comunitario centroamericano*, cit, p. 451-452).

De Guttry, Andreas. El Proceso de Integración Regional en Centroamérica. Recopilación de documentos básicos con Estudio Introductorio, I, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1992; *Il processo d'Integrazione Centroamericana*. In: *Relazioni Internazionali*, giugno, 1993.

De la Osa, Álvaro. «El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)». En: «*Revista de la Integración Económica y el desarrollo en Centroamérica*». No. 48, enero-junio, 1991, BCIE, p. 121-146.

De la Osa, Álvaro. *La Unión Centroamericana. Condiciones y perspectivas*. Proyecto Unión Centroamericana, Managua, Nicaragua, CRIES, 1999.

Díez Moreno, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, Thomson, Editorial Aranzadi, 2009.

Fragola, Massimo, *Sovranità statale e diritti umani nel sistema giuridico europeo comunitario*. En: Cappelletti, Franco (editor). *Diritti Umani e Sovranità*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 163-212.

Giammattei Avilés, Jorge A. *Guía Concentrada de la Integración Centroamericana*.

Giammattei Avilés, Jorge A. *Conciencia Centroamericana, Managua, 1996, y Conciencia Centroamericana II, Managua, 2000*.

Herrera Cáceres, Roberto. *Imperio del Derecho y Desarrollo de los Pueblos*. Tegucigalpa, Honduras, Litografía López, 2003.

Herrera Cáceres, Roberto. *La Comunidad Económica y Social Centroamericana, Cuadernos de la SIECA, Colección Manuel Noriega Morales, 1977*.

Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos (IIEJ). *Derecho comunitario centroamericano*. Ensayo de Sistematización, San José, Costa Rica, 1968, p.220-221.

Klein, Wolfram. *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 2000.

Mangas Martín, Araceli. *Unión Europea y Mercosur: marco institucional y jurídico*. En: *Roma e America*, Roma, Centro di Studi Latinoamericani, Univ. «Tor Vergata», 4/1997, p. 9-30.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Ciencias Jurídicas, 2ª. Ed., 1999.

Mata Tobar, Víctor Hugo. *La aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico de los Estados de Centroamérica*, CODEHUCA, Costa Rica, 1998.

Molina del Pozo, Carlos y Delgado Rojas, Jaime. *Dimensiones de la integración europea y americana*. San José, Costa Rica, Universidad Nacional, 1ª. Ed., 2000.

Parlamento Centroamericano. *Propuesta de Tratado constitutivo de la Unión Centroamericana*. Aprobado en Sesión plenaria de agosto de 1998. Guatemala, septiembre de 1998.

Parlamento Centroamericano. *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, Guatemala*, Ed. PARLACEN, 2000.

Perotti, Alejandro, Salazar Grande, Ernesto y Ulate Chácon, Enrique. *Derecho y Doctrina judicial comunitaria*. Editorial Jurídica Continental, COCESNA, 2019.

Pimentel Rodríguez, A. (2018). *La Integración Centroamericana desde sus orígenes hasta el Protocolo de Tegucigalpa 1951-1991*. SIECA.

Pizzorusso, Alessandro. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna, Il Mulino, 2002. *Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, del 29 de octubre de 1993.

Quintin, Odile y Favarel-Dapas, Brigitte. *L'Europe sociale. Enjeux et réalité*. París, 1999.

Rideau, Joël. «L'incertaine montée vers l'union de Droit». En: *De la Communauté de Droit à l'union de Droit*, op. cit., pág. 5.

Rieben, Henri. *Reconcilier et Unir les européens*. Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1995; *Des guerres européennes à l'union de l'Europe*. Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1987.

Sala Constitucional. Voto No. 3435-92.

Salazar Grande, César. *Configuración de un Nuevo Marco Jurídico de Integración Regional en tiempo de crisis*. Sistema de la Integración Centroamericana-AECL, San Salvador, El Salvador, 2021.

Salazar Grande, César. *El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*. San Salvador, Editorial Orbi.iure, 2015, 299 p.

Salazar Grande, César. *El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*. San Salvador, Editorial Orbi.iure, 2015.

SICA, Boletín Mensual, julio, 2019. [https://www.sica.int/noticias/la-secretaria-general-del-sica-sostiene-reunion-con-magistrados-de-la-corte-suprema-de-justicia\\_1\\_119060.html](https://www.sica.int/noticias/la-secretaria-general-del-sica-sostiene-reunion-con-magistrados-de-la-corte-suprema-de-justicia_1_119060.html)

SIECA. Documentación. *Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana (Anteproyecto)*, 1974, artículos 1 y 2.

Tovar Faja, Roberto. «País apura apertura de Aduanas». En: *La Nación*, 21 de junio, 2002.

*Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano (del 2 de octubre de 1987) y otras instancias afines*, Guatemala, Publicaciones del Parlamento Centroamericano, 2000.

Truyol y Serra, Antonio. *La Integración Europea*, I, Madrid, Ed. Tecnos, 1999.

Ulate Chacón, Enrique, Salazar Grande, César. Manual de derecho comunitario centroamericano, SICA, 2013.

Ulate Chacón, Enrique. Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano, Tomo I, Parte General, Ediciones Chico, 2004.

Vicepresidencia de la República. Gobierno de El Salvador. Propuesta de contenido para un Tratado constitutivo de la Unión Centroamericana, San Salvador, julio, 2022.

### **Enlaces:**

<https://www.sica.int/>

<https://www.sieca.int/>

<http://www.secmca.org/>

<https://cocesna.org/home/>

<http://www.parlacen.int/>

<http://portal.ccj.org.ni/ccj/>

<https://icap.ac.cr/>

<http://www.fundaesq.org/>

<https://www.estadonacion.or.cr/component/tags/tag/centroamerica>

<http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/aula/>





## **Una reforma ágil hacia la Unión Centroamericana en el marco de la Segunda Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica**

***Ricardo Acevedo Peralta<sup>106</sup>***

Caminar hacia la Unión de Centroamérica ha sido un sueño histórico de los pueblos de nuestra región. La visualizaron los padres fundadores de nuestra independencia, se luchó por ella por líderes mártires, como Morazán y Barrios; se construyó una constitución federal y se llevaron a cabo innumerables conferencias después para reencontrar el rumbo perdido. Ha sido un enorme y bello ejemplo de esfuerzo institucional que debemos ver y ubicar por encima de las pasiones y diferencias políticas que dividían profundamente nuestra sociedad.

El Presidente Bukele, hemos visto con positiva sorpresa, ante un Sistema estancado que ha costado tanto tiempo, tantos recursos de los pueblos y ¿por qué no?, tanta sangre, ha retomado la bandera. No ya de la integración, sino de una verdadera unión, que como ha dicho con certeza, convertiría a Centroamérica no solo

<sup>106</sup> Abogado, notario y diplomático salvadoreño. Su amplia experiencia incluye ser ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador en el período 1985-1989, asesor jurídico internacional, catedrático universitario; diputado nacional y ante el Parlamento Centroamericano, presidente de la Corte Centroamericana de Justicia y actualmente presidente del Instituto Centroamericano para la Integración, ICI.

en una auténtica zona de paz, democracia y desarrollo, sino más: en una verdadera potencia económica de 50 millones de habitantes y más de 400 mil kilómetros cuadrados, con un mercado único tan competitivo como el mejor de Europa o de América Latina. En realidad tiene toda la razón, porque nuestros países aislados no cuentan mucho, pero unidos mediante un sistema legal fuertemente comunitario y convencidos de que este es el único camino que nos podría sacar de la pobreza y el subdesarrollo, tendríamos una voz más fuerte en el concierto internacional.

El marco de la integración centroamericana que se encuentra vigente es producto de un proceso histórico importante: nació del Acuerdo Presidencial llamado Esquipulas II (Procedimiento para lograr la paz firme y duradera en la Región suscrito en 1987). Esquipulas II sentó las bases para la paz, la democracia, la justicia social y el absoluto respeto a los derechos humanos en la región. Y sobre esos pilares se construyeron después los Acuerdos de Paz, las nuevas constituciones centroamericanas y el actual proceso de integración.

La Integración es un instrumento para alcanzar fines y objetivos que los países o Estados miembros no pueden alcanzar solos, o quizá podrían hacerlo relativa o parcialmente. Con ese fin, los Estados crean todo un ordenamiento jurídico-sociopolítico, dotado de características especiales que las Cortes Supremas nacionales y la misma Corte Centroamericana han ayudado a conformar e interpretar.

Las características de ese ordenamiento son: la primacía, el efecto directo, la aplicabilidad inmediata y la responsabilidad estatal; principios que nacen de la doctrina jurisprudencial europea a través de sentencias célebres como la Costa ENEL, que estableció el principio de primacía del derecho de las comunidades europeas sobre las legislaciones de los Estados miembros. *La Van Gend & Loos*, que declaró que el derecho europeo no solo genera obligaciones para los Estados miembros, sino también derechos para los particulares. En consecuencia, los particulares pueden alegar estos derechos e invocar directamente normas europeas ante las jurisdicciones nacionales y europeas, estableciendo el principio de efecto directo.

En cuanto a nuestros tribunales constitucionales, mediante sentencias tan valiosas como la 1079-93 de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Costa Rica, que establece que aquellos tratados que requieren mayoría especial en virtud de atribuir a organismos supraestatales competencias públicas que normalmente corresponden al Estado, solamente adquieren sentido si se interpreta como comunitaria la norma, que aunque creada mediante fuentes típicas del derecho de gentes, en realidad tienen un carácter «supranacional».

Sentencia de 3 de mayo de 2012 en los expedientes 56-2012 de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en referencia al quinto protocolo de reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano en cuanto a la designación de los expresidentes y ex vicepresidentes como diputados, cuando establece que «una norma internacional, una vez incorporada válidamente al derecho interno no puede ser objeto de control de constitucionalidad de las leyes sin incurrirse en una violación» (sic).

La consideración de que una norma de un tratado internacional declarada inconstitucional «no podrá ser aplicada o invocada dentro del Estado ni por el mismo o sus funcionarios y habitantes», viola la regla *pacta*

*sunt servanda*, que es fundamental en el derecho internacional, siendo la misma superior a la voluntad de los Estados (art. 27 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados), y como consecuencia también lo son aquellas normas que se deriven de ellas.

La sentencia N° 3/91, de la Sala de lo Constitucional de El Salvador, en la cual la CSJ definió un órgano u organismo supranacional como «el ente jurídico permanente, resultado de la expresión de voluntad de los Estados soberanos partícipes en los procesos de integración, al que transfieren por medio de un tratado marco o fundacional determinadas competencias materiales y funcionales, en un ámbito claramente definido, siendo autónomo en el ejercicio de su función [...] quien además emitirá normas jurídicas vinculantes, tanto para los Estados y sus órganos, como para los particulares de esos Estados».

La integración regional de los Estados puede darse en variados sectores, y se sienta sobre un ordenamiento jurídico específico, el derecho comunitario, que suele ser dividido en dos ramas: el derecho originario, que son los tratados constitutivos, los cuales si bien «se celebran de la misma forma que cualquier tratado internacional», no obstante «por su contenido... se diferencian de los demás pues con este tipo de tratados los Estados crean una nueva estructura jurídico-institucional —órganos con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales— que creará a través de sus órganos normas jurídicas vinculantes a nivel internacional»; y el derecho derivado, que es el producto de la actividad legislativa de las instituciones creadas, y compuesto en su mayoría de «normas que pasan a formar parte del sistema de fuentes de cada Estado de manera directa, es decir, sin recepción alguna de parte del Órgano Legislativo estatal para que tenga validez jurídica interna».

La Corte Centroamericana, por supuesto, ha desarrollado y perfeccionado estos principios en diversas sentencias.

En ese esfuerzo de creación del Sistema, los Estados han puesto sus soberanías o parte de ellas en común, transfiriéndolas voluntariamente al Sistema, el cual entonces se denomina comunitario: primero porque es propio de la comunidad regional, y segundo, porque al ser comunitario es de naturaleza vertical, al contrario de los sistemas de simple cooperación, que son de naturaleza horizontal, propios de derecho internacional clásico, por ejemplo: la OEA, la ONU, el TIAR, la OTAN y otros más.

Queda claro entonces que el derecho comunitario tiene naturaleza supranacional. Algunos países parte aún niegan estas características de las normas e instituciones de la integración, pese a que en todas las constituciones se permite la creación de órganos supranacionales, en tanto estén orientados a restablecer la antigua Federación Centroamericana. Pero esta supranacionalidad también ha sido establecida y definida en los mismos Tratados fundacionales del sistema, por ejemplo en el Convenio de Estatuto de La Corte Centroamericana de Justicia. Este fue suscrito por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá en 1992, y ratificado por cuatro estados, el cual en su exposición de motivos expresa la voluntad de los presidentes de crear este derecho superior:

«Para que la paz del istmo sea duradera y permanente es necesaria la existencia de un control jurisdiccional que impida que los Estados puedan arrogarse derechos que no tienen, o convertirse en poderes arbitrarios

nugatorios de toda justicia. Las facultades que se le atribuyan con carácter excluyente son jurisdiccionales. ***Se crea así un Órgano Supranacional***<sup>107</sup> que permitirá resolver los problemas propios del “Sistema de la Integración Centroamericana” en forma pacífica y civilizada. La soberanía estatal queda limitada por el sometimiento a la jurisdicción de la Corte, lo que implica que los Estados acaten sus decisiones. La independencia y autonomía de la Corte nace de la delegación de poderes que hacen los propios Estados...»

Lo que en realidad ocurre es que el derecho comunitario, al menos como se desarrolla actualmente, carece de fuerza, aduciendo que sus normas son más principios que verdaderas leyes, sugiriendo que el derecho regional debe seguir los procesos de internación y homologación del derecho internacional común, como en el MERCOSUR, que dicho sea de paso ha venido cambiando poco a poco con la mirada puesta en un derecho más vertical y directamente aplicable.

Nosotros no creemos en esta concepción, y así creo que lo hemos demostrado supra al citar diversas sentencias y tratados, pero sí reconocemos la existencia de falencias y vacíos que hacen de nuestro derecho comunitario un sistema normativo débil e incongruente.

Debemos enfatizar que en eso precisamente radicarían las principales reformas que hay que realizar de cara al futuro. Recordemos que la supranacionalidad como cesión de competencias y facultades tiene su base en las Constituciones nacionales y en la misma jurisprudencia local, e igualmente en la de la Corte Centroamericana. Sin supranacionalidad no habría un verdadero sistema de integración sino simplemente de cooperación, y por lo tanto estaríamos al amparo de la voluntad aislada de las partes y tendríamos lo que tiene la comunidad internacional organizada: recomendaciones, declaraciones y tratados, pero sin instancias de ejecución ni efecto directo de los mismos. En nuestro Sistema, en cambio, las sentencias de la CCJ, por ejemplo, se ejecutan como sentencias nacionales, sin necesidad de homologación, según el artículo 39 del Tratado Constitutivo de la CCJ (Convenio de Estatuto).

Estos sistemas se encaminan cada vez más hacia la unión definitiva de los pueblos que la integran. Su funcionamiento y complejidad varía de región a región y en función de diferentes factores, por ejemplo, el económico, el político y otros. Pero hablar del siguiente paso, la unión centroamericana, no es fácil. El derecho de la unión es un auténtico derecho comunitario, porque la unión de los pueblos requiere de un ordenamiento concentrado que posea verdaderamente las características de primacía, efecto directo y aplicabilidad inmediata, y que se integre como tal en los ordenamientos nacionales de los Estados, parte de ese proceso. El derecho comunitario de cara a la unión implica una verdadera cesión de soberanía en las áreas que regula en favor de la comunidad. Cualquiera podría decir: ¿pero acaso no es eso lo que tenemos?

Pues sí, pero necesitamos seguir avanzando, y para hacerlo se requiere de ciertas reformas, ya que nuestro derecho actual contiene todavía muchos vacíos con respecto a la comunicación e interrelación de sus órganos e instituciones, lo que lo convierte en un derecho débil y confuso. No podemos hablar de unión centroamericana

<sup>107</sup> Negrilla y cursiva son nuestras.

sin que haya un derecho comunitario claro y preciso, que sea verdaderamente efectivo, que obligue al respeto de su institucionalidad. No puede haber unión centroamericana sin una verdadera voluntad política, y ese precisamente es el corazón de nuestra problemática.

La integración tiene que ser impulsada institucionalmente, debe ser respetada por los Estados miembros, estos tienen la responsabilidad y el compromiso con sus instituciones.

Esto nos obliga a analizar con visión crítica y realista algunos mecanismos de la estructura comunitaria actual, llenar los vacíos existentes del marco institucional, corrigiendo errores que impiden su eficacia; en fin, actualizándole y adaptándole a la nueva realidad global. Requerimos entonces enfrentar con decisión ciertas reformas que faciliten y aclaren funciones importantes de este marco institucional, a fin de que se cumpla con claridad y eficacia con los objetivos del Sistema hacia una verdadera unión.

¿Cuáles podrían ser esas reformas que nos acerquen cada vez más al sueño de la Unión Centroamericana?

### **Propuestas de reformas al Sistema**

- a. Mejorar el funcionamiento de las instituciones, reforzando sus atribuciones: uno de los aspectos que habría que revisar con lupa es con respecto a la toma de decisiones. Existe mucha disparidad de opinión, por ejemplo, sobre el consenso ¿hasta qué punto permite avanzar o retrasa decisiones importantes? En los sistemas más avanzados, como el europeo, se cuenta con mecanismos de codecisión, que no solamente es una muestra de coordinación institucional, sino el mayor ejemplo de integración supranacional. Con la adopción del Tratado de Lisboa, la codecisión pasó a denominarse procedimiento legislativo ordinario, a cargo del Consejo de la UE, Parlamento Europeo y Comisión Europea, y se convirtió en el principal procedimiento de toma de decisiones para la adopción de la legislación de la UE.
- b. En nuestro sistema seguimos trabajando bajo un consenso salpicado por los intereses políticos nacionales, que muchas veces nos vuelve ineficaces. En este orden de ideas hay que hacer una revisión de los diferentes tratados que dan vida a los órganos de decisión, y con base en ese estudio reformar el Reglamento de toma de decisiones del SICA, una regulación que proviene del derecho derivado.  
Se debe buscar la integración correcta del Comité ejecutivo, según el informe de BID-CEPAL de 1997.  
Se debe tener una representación efectiva y plena del Secretario General del SICA.
- c. Construir el «Tratado Único de la Integración Centroamericana» o «Tratado de la Unión Centroamericana», el cual concentraría los principios fundamentales y las instituciones de los subsistemas dispersas y desarticuladas. Similar al proceso que vivió Europa en su Tratado de Lisboa.

- d. Resolver las contradicciones inherentes al ordenamiento legal. Por ejemplo, el artículo 22 del PT y el artículo 25 del Convenio de Estatuto de la CCJ, tal y como se ha venido sugiriendo por notables tratadistas centroamericanos, como lo fue el señor Luis Paulino Mora, expresidente de la Sala Cuarta de Costa Rica; y el establecimiento generalizado del principio pro homine.
- e. Establecer la Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos centroamericanos, elevándola a rango supranacional y autónomo.
- f. Organizar un sistema de seguridad regional comunitario (supranacional), que permita suprimir las fronteras en la persecución de determinados delitos de alta peligrosidad, y se establezca la extradición automática entre los Estados de la Región en delitos específicos (Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada).
- g. Convertir la mal llamada contraloría centroamericana, hoy de naturaleza intergubernamental, en una auténtica institución comunitaria autónoma e independiente, que garantice obligatoriamente el fiel cumplimiento del presupuesto comunitario centroamericano.
- h. La migración intracentroamericana y el trabajo de los centroamericanos no se encuentran suficientemente regulados. El CA4 es una resolución de escaso e inferior valor jurídico, que se ve modificado unilateralmente por los gobiernos según sus propias coyunturas internas. La Región necesita de un código migratorio y de trabajo de los centroamericanos, el cual deberá regular con fuerza estatutaria los derechos y deberes migratorios de todos los ciudadanos, superior al libre tránsito y los derechos al trabajo ocasional de los mismos.
- i. El sector privado debe integrarse a este esfuerzo, mediante un comité consultivo más dinámico y participativo y con fuerza vinculante, en su caso, como lo tienen otros sistemas avanzados de derecho comunitario.
- j. Se debe evaluar la necesidad de apoyar las reformas fiscales y arancelarias que permitan una mayor y mejor recaudación de ingresos públicos, que a su vez ayuden a establecer políticas integrales para la reducción de la pobreza, lo que nos permitiría preservar a Centroamérica como una región de paz duradera, mediante el desarrollo social regional (presupuesto propio y autónomo).
- k. Orientar al Banco Centroamericano de Integración Económica en el financiamiento de auténticos proyectos regionales de interconexión, y, por ejemplo, atender el subdesarrollo agrícola localizado en la región. El Banco Centroamericano está sometido a la competencia del Protocolo del Tegucigalpa, todas las instituciones de la integración lo están, conforme el artículo 35 del mismo Protocolo, ya sean anteriores o posteriores a la firma de este tratado.
- l. Con ocasión de la celebración del cincuentenario de la Corte de las Comunidades Europeas, su entonces presidente, el egregio Dr. Pierre Pescatore afirmaba: «La Comunidad es un Sistema que

únicamente puede funcionar dentro de un espíritu de cooperación y de mutuo respeto, y la solución no solo se refiere a la frecuencia de seminarios y eventos divulgativos, sino también a la inclusión en los programas académicos de la disciplina comunitaria». El éxito del Sistema jurisdiccional europeo, Pescatore lo resume así: el uso de la consulta prejudicial que debe ser vinculante, como lo es en los sistemas europeo y andino, que opera de la siguiente manera<sup>108</sup>: la consulta es facultativa<sup>109</sup>, es decir, deja a criterio del órgano jurisdiccional nacional hacerla o no, siempre y cuando dicha decisión aún esté sujeta a recurso ulterior; y es obligatoria<sup>110</sup> cuando el caso que se ventila está pendiente de una decisión que no es susceptible a recurso ulterior dentro del derecho interno, en ese caso el Juez está obligado a someter la consulta al Tribunal comunitario. Como segundo punto Pescatore considera la amplia divulgación del derecho comunitario, y finalmente el papel de la academia, a través de pênsums universitarios homologados. Y, además, la clara voluntad política de los Estados en cumplir con sus obligaciones.

m. Congruencia institucional: si bien el principio de gradualidad permite que cada Estado Parte pueda avanzar al ritmo de sus posibilidades sin entorpecer el paso de los demás, el principio de universalidad exige que ser miembro del Sistema de la unión, implica integrarse a todo su engranaje institucional. No de manera antojadiza como lo es para algunos hoy día, que integran estas instituciones a su conveniencia. La integración, salvo raras excepciones, no debe ser un menú a la carta.

La labor por una unión centroamericana no es fácil, ni barata. La cooperación internacional es importante, pero más relevante aún son los esfuerzos nacionales y regionales que supone que con nuestros propios recursos podamos emprender. La unión centroamericana, el sueño de la patria grande, repito, es ardua, es difícil, pero asumamos el reto con entusiasmo y compromiso, porque Centroamérica sigue esperando, como diría nuestro sabio poeta:

“¡Centroamérica espera  
que le den su guirnalda y su bandera!  
¡Centroamérica grita  
que le duelen sus miembros arrancados,  
y aguarda con ardor la hora bendita  
de verlos recobrados!  
¡Centroamérica llora  
porque tarda esa hora!”

No le hagamos esperar más.

Muchas gracias.

<sup>108</sup> Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>109</sup> Establecida en el párrafo cuarto del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>110</sup> Penúltimo párrafo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).



## **El rol prospectivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el desarrollo económico, social y ambiental de la Unión Centroamericana**

**Rodrigo Méndez**

*Presidente Ejecutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica*

Muy buenos días a todas y todos.

Es para mí un honor poder estar presente esta mañana para compartir con ustedes un evento tan importante como lo es la Segunda Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica. Agradezco la ya acostumbrada hospitalidad y calidez humana que nos brindan en este lindo país centroamericano, socio fundador del BCIE.

### **El BCIE y su rol**

Desde el BCIE asumimos, más que un rol, un compromiso con el desarrollo económico, social y ambiental de la Unión Centroamericana. Afirmamos ser el aliado estratégico para la región y el banco de desarrollo para los centroamericanos.



El BCIE es el Banco Multilateral de Desarrollo que provee la mayor cantidad de recursos para el crecimiento económico y bienestar de la región centroamericana. Es una institución financiera internacional, compuesta por quince países socios de América, Europa y Asia. El BCIE, sin duda alguna, es el puente de oportunidades entre la región y el mundo.

Proveemos solidez financiera para el bienestar de la región con un enfoque en integración centroamericana, procurando en nuestras operaciones la equidad de género e inclusión ambiental y social.

## **Contexto**

Sabemos y conocemos de los riesgos de la economía mundial y los retos regionales que enfrentamos el día de hoy, y lastimosamente nuestra región se encuentra en una posición vulnerable ante esta situación.

La coyuntura económica apunta hacia una moderación en el crecimiento económico mundial, en un entorno de mayores tasas de inflación y condiciones financieras más restrictivas. Esto se debe principalmente a los obstáculos de la cadena de suministros, las consecuencias del conflicto geopolítico entre Rusia y Ucrania, el aumento de los precios internacionales del petróleo crudo y de otros commodities. Consecuentemente, estos impactos podrían ocasionar una desaceleración del crecimiento previsto para 2022 en Centroamérica.

En adición a lo anterior, la región centroamericana tiene el reto de reactivar sus economías postpandemia Covid-19, la peor crisis socioeconómica a la que se ha enfrentado en los últimos años. Pero, como sabemos, esta situación representa también una oportunidad para el cambio, una nueva dirección, una oportunidad para introducir mecanismos que promuevan el desarrollo local que nos lleve hacia modelos socioeconómicos transfronterizos sustentables, y reduciendo la desigualdad.

El Banco se encuentra hoy en mejores condiciones para superar estos desafíos y apoyar a los países de la región. Para esto, en el BCIE buscamos alianzas para impulsar la cooperación y la integración regional con otros organismos multilaterales, con países interesados en la región y con otras organizaciones que trabajan con el mismo objetivo de mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable, y hacer frente a estos retos.

## **Estrategia del BCIE**

A más de sesenta años de su creación, el BCIE continúa evolucionando y modernizándose para fortalecer su posición como referente del desarrollo y de la integración económica en la región centroamericana.

En los últimos treinta años, el Banco ha realizado diversas reformas para responder a las exigencias cambiantes de la región y del entorno internacional. En los años recientes se dieron importantes pasos para incrementar la relevancia del Banco en la región, para actuar con más decisión en los temas de pobreza y medioambiente, y sobre todo, para retomar la visión integracionista que dio vida a nuestra Institución y que ha sido el elemento permanente de sus acciones durante ya seis décadas.

La misión del BCIE en su Estrategia Institucional 2020-2024 es promover la integración y el desarrollo económico y social equilibrado de la región centroamericana, que incluye a los países fundadores y a los países regionales no fundadores, atendiendo y alineándose con los intereses de todos los socios. Acompañando a cada uno de los países miembros en sus estrategias de desarrollo de país.

La visión es ser el referente en el desarrollo sostenible y en la integración económica de la región, e impactar de manera eficaz en el bienestar de la sociedad.

Nuestro propósito estratégico es mejorar el bienestar social mediante las acciones de gobierno de los países socios, y el financiamiento de proyectos de integración regional de alto impacto, así como proyectos nacionales prioritarios. En este propósito el Banco tiene la obligación de buscar esquemas de financiamiento con el menor costo posible, lo que demanda responsabilidad financiera y gobernanza económica transparente y eficaz. Hemos venido catalizando recursos de otras fuentes, tanto para el sector público como para operaciones del sector privado.

El Banco ha definido cinco ejes estratégicos, entre ellos el de Competitividad Sostenible, Integración Regional, Desarrollo Humano e Inclusión Social, el eje transversal de Sostenibilidad Ambiental y Social y el eje transversal de Equidad de Género. Además de promover la integración más allá del ámbito comercial y desarrollar capacidades regionales que brinden al área mejores oportunidades de competir en los mercados mundiales. Hemos sido un socio estratégico y puente para la región, proporcionando transferencia de conocimiento por medio de asistencias técnicas e intercambios.

### **Acciones para el desarrollo económico, ambiental y social**

Durante el primer semestre de 2022, el BCIE continuó materializando iniciativas a favor de sus países prestatarios, que aportan a la inversión y creación de empleo para contrarrestar el impacto negativo provocado por la pandemia de Covid-19, y los recientes procesos inflacionarios causados por el incremento de los precios de los combustibles y derivados del petróleo. Se destacan las aprobaciones y desembolsos en el marco del «Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la Covid-19 y de Reactivación Económica», del «Programa de Operaciones de Políticas de Desarrollo del BCIE (OPD)», así como bajo el «Programa Temporal de Apoyo ante el Alza en los costos de los Combustibles en los Países Fundadores y Regionales no Fundadores».

El Banco sigue trabajando de la mano con los gobiernos de los países socios, pero también brindando soluciones reales para dinamizar al sector privado y la atracción de la inversión extranjera directa. La atención del sector privado se enfoca en dos ejes principales. El primero, los proyectos de inversión en sectores tales como infraestructura, energía y transporte, y segundo, la intermediación financiera, que permite canalizar recursos a través de las instituciones financieras intermediarias, y busca atender las necesidades de las MIPYMES; así como programas temáticos de alto impacto de acuerdo con las necesidades identificadas, como sería en comercio exterior, en sectores productivos y medioambientales y con enfoque en género.

Desde un punto de vista de integración regional, el BCIE está liderando un conjunto de acciones que contribuyen fuertemente a las aristas de las Políticas Regionales del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, con el fin de promover la unión económica, ambiental y social de nuestros países socios, y a la vez promocionar la región como un mercado integrado. En ese sentido, algunas iniciativas de Alto Impacto regional son:

- a. La ejecución del Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico de Carácter Trinacional para el Golfo de Fonseca, el cual incluye los lineamientos estratégicos y proyectos de inversión y desarrollo económico entre los países de Honduras, El Salvador y Nicaragua.
- b. El Estudio de Factibilidad y Diseño Conceptual de obras por Etapas del Centro Logístico El Amatillo, el cual forma parte de los proyectos que integran el Plan Maestro antes citado.
- c. Iniciativas regulatorias en Materia Ferroviaria para Centroamérica.
- d. Diagnóstico de las Barreras y Propuesta para Aumentar la Participación de Grandes Consumidores en el Mercado Eléctrico Regional.
- e. Un proyecto en conjunto con el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, FOPREL, para fortalecer y armonizar el desarrollo de marcos normativos legislativos y regionales en materia de Salud Pública, Educación y Alianzas Público-Privadas, APP.
- f. Programa Regional de Protección de Sitios Arqueológicos, PRO-ARQUE.
- g. Un estudio regional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- h. Programas regionales de becas académicas.
- i. Un estudio para el establecimiento de un Parque Regional de fabricación de Biotecnología en Centroamérica (BioPark).

La participación del BCIE en estas iniciativas responde a un mandato integracionista aunando a la planificación y visión estratégica de los diversos sectores productivos de la región, y servirá de guía para las intervenciones en el territorio en el corto, mediano y largo plazo con proyectos de inversión en materia.

Con relación a la sostenibilidad ambiental y social de las operaciones que el Banco financia, las metas de promoción del crecimiento e integración regional están ancladas en la protección de la riqueza natural, uso racional de los recursos y acceso equitativo a oportunidades de desarrollo para todos los habitantes de sus países socios, integrando variables de adaptación y mitigación al cambio climático y priorizando la atención de factores sociales que influyen en la calidad de vida, como: seguridad alimentaria, sistemas de salud, inclusión de las poblaciones más vulnerables en la actividad económica, vivienda, educación y desarrollo urbano.

Asimismo, reiteramos nuestro compromiso en apoyar con iniciativas para reducir rápidamente el uso de combustibles fósiles y otras fuentes de emisión de gases de efecto invernadero.

Acompañar a los países a avanzar en la lucha por el medio ambiente y los derechos humanos es comprometernos a abordar temas como las desigualdades estructurales y sistémicas de las sociedades, solo de esta forma podremos avanzar hacia una vida digna para todos.

En este contexto, el BCIE continuará respondiendo a través de un enfoque que incorpore los temas relacionados con el cambio climático y la sostenibilidad, buscando apoyar a la región en el proceso de reconstrucción de una manera más sostenible.

En el BCIE estamos financiando programas y proyectos para fomentar la recuperación verde, resiliente y equitativa de la región en los próximos años:

- a. A través de las Operaciones de Política de Desarrollo, con énfasis en el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, la reducción de la pobreza, la recuperación y generación de empleo formal, la protección de grupos vulnerables, la equidad e igualdad de género y la sostenibilidad ambiental.
- b. En la infraestructura productiva y social a través de la financiación a los sectores público y privado para proyectos viales, y mejoras en la provisión y acceso a los servicios de seguridad alimentaria, agua potable, salud y educación, que reduzcan la desigualdad y los niveles de pobreza; siendo respetuosos de los derechos y necesidades de las comunidades indígenas, afrodescendientes y locales.
- c. Con proyectos que profundicen la transformación de la matriz energética en energía verde, y el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías que sean ecológicas y eficientes. Por ejemplo, estamos promoviendo la movilidad eléctrica a través de inversiones en trenes en las grandes ciudades, y proyectos y mejoras del sector del transporte público.
- d. Estamos desarrollando la competitividad a través de operaciones de fortalecimiento institucional, atracción de inversiones e iniciativas dirigidas a atender las necesidades de las MIPYMES, apoyando la transformación de sus modelos de negocio; al mismo tiempo reducir su vulnerabilidad y aumentar su resiliencia al cambio climático.
- e. Apoyamos la integración económica analizando las cadenas de valor con mayor potencial de generación de empleo, valor añadido e inversión en la región, con el fin de apoyar a la integración a nivel regional y en las cadenas de valor globales.

- f. Abordar de manera integral la migración y apoyar a los gobiernos de la región para que ofrezcan a sus ciudadanos mejores oportunidades y medios de vida sostenidos en sus países de origen. Nos encontramos permanentemente trabajando para proveer recursos para vivienda social, intermediación financiera para las MIPYMES, quienes otorgan fuentes de empleo a nuestra región.
- g. Nuestros países, al igual que las instituciones que representamos, deben repensar el proceso de diseño e implementación de una agenda de desarrollo inclusiva, resiliente y sostenible que contribuya a la tan necesaria reactivación económica y el futuro de nuestra región.
- h. El BCIE es su Banco, el banco de todos los centroamericanos, y está presente para establecer relaciones comerciales e incentivar la integración económica en la región. Desde el BCIE estamos listos para atender las necesidades y acciones prioritarias, con recursos financieros y diversas modalidades e instrumentos financieros.

Sin más, reitero mi agradecimiento y el del Banco a la vicepresidencia de El Salvador por la invitación a este magno evento, así como a todos los aquí presentes. Esperando que podamos identificar nuevos negocios en conjunto e implementar iniciativas de alto impacto en nuestra región.

Muchas gracias.



## Importancia de la Integración Económica en una futura Unión Centroamericana

**Francisco Lima**

*Secretario General del Sistema de Integración Económica Centroamericana*

Muy buenas tardes a todos.

Soy, en primer lugar, un centroamericano de corazón y un salvadoreño de nacimiento, así que eso es extremadamente importante. Inicio con esto, porque creo yo, estoy firmemente convencido de que en relación con las palabras que enunciaba el señor Vicepresidente Ulloa de El Salvador, y a raíz de una serie de comentarios y afirmaciones de nuestros ponentes anteriores, creo que es extremadamente importante partir de dos premisas para lo que es el proceso de integración centroamericano.

Primero, estoy firmemente convencido de que una integración de cualquier bloque regional, jamás va a poder ser un éxito en la medida que no tengamos ciudadanos y ciudadanas comprometidas con un proyecto de estos.

Segundo, estoy firmemente convencido de que estos procesos de integración económica o de integración en general, funcionan en la medida que todos nuestros ciudadanos y ciudadanas centroamericanas estén

involucradas con el proyecto. Involucradas significa debidamente conocedores de lo que es el proceso, y puedo decir también, casi con certeza, que en esto mucho de la burocracia centroamericana tenemos una deuda de larga data para nuestros sesenta y cuatro millones de centroamericanos.

Así que, número uno: no se hace integracionista a alguien si no es un integracionista de corazón, y segundo: no existe integración si no existe conocimiento de los procesos.

Centroamérica es el proceso de integración más avanzado del mundo en desarrollo, creo que muchos de ustedes tal vez no lo sabían, otros sí. *Es el proceso de integración más avanzado del mundo en desarrollo.*

El proceso de integración del subsistema económico es el proceso de integración económica más antiguo de la tierra, inclusive, nosotros teníamos pensado e iniciado un proceso de integración mucho antes de la Unión Europea. Y, pregunto a algunos de los presentes: ¿sabían ustedes que Centroamérica tiene una moneda única? El que no lo sabía podría levantar la mano. Honestamente, es decir, el que no lo sepa no pasa nada, más bien le voy a dar un premio a la honestidad.

Sí, tenemos una moneda única, se conoce el peso centroamericano y en ese momento los padres de la integración dijeron: el peso centroamericano tiene el valor de un dólar americano. Y en la actualidad en los formularios que ocupamos para intercambiar comercio dentro de Centroamérica, se utilizan y se hace la referencia al peso centroamericano, y esto viene confirmado.

En toda esta discusión que nos tiene sentados aquí, mucho de lo que podemos avanzar las personas que estamos involucradas en este proceso, los políticos y no políticos, este proceso va a ser exitoso en la medida que tengamos ciudadanos y ciudadanas conocedores de lo que sucede en Centroamérica. Y cómo los diferentes instrumentos que tenemos en Centroamérica, que son extremadamente avanzados, sirven no para el gran comerciante, no para el mediano comerciante, sino para el 99% del tejido industrial de Centroamérica que lo componen las micro, pequeñas y medianas empresas. 99% señores. En América Latina las MIPYMES constituyen el 97% del tejido industrial.

Entonces, ustedes me dirán: ¿Este sistema para quién debe funcionar?, ¿para quién se debe diseñar?, ¿a quién debemos divulgar lo que estamos haciendo en Centroamérica? Creo que la respuesta cae por su propio peso: para nuestras MIPYMES, para nuestro sector de mujeres emprendedoras. No es lo mismo empoderar a una mujer centroamericana que a un hombre. Es decir, el efecto multiplicador y las características socioeconómicas de la región centroamericana hacen que empoderar a una mujer sea mucho más importante a largo plazo, a la hora de querer dinamizar nuestras economías. Esto de manera general, para decirles un poco.

Centroamérica tiene un sistema, un entramado de instrumentos jurídicos extremadamente sofisticados; tenemos una burocracia bastante grande para el tamaño de lo que es la región, pero necesaria.

Sin embargo, si partimos de la base de que es necesario llevar la integración a las nuevas generaciones, debemos estar convencidos de que las nuevas generaciones no son personas como las que están sentadas

aquí como ustedes, creo que eso es de admirar. Cuando yo digo nuevas generaciones me refiero a los niños a partir de los ocho años.

Y los invito, ahora con este mundo de *internet*, métense ustedes a las páginas *web* de la burocracia europea y se van a dar cuenta de la cantidad de programas educativos que tiene la Unión Europea, y que son tan importantes a la hora de apostar en un Mercado Común Europeo. Y creo que Centroamérica no puede dejar pasar eso desapercibido. Por eso digo yo que es importante, sería extremadamente inoportuno no dejar a las futuras generaciones debidamente consignadas.

Ya con esta muy breve explicación que les doy, les presento a una región extremadamente sofisticada desde la perspectiva económica, un subsistema económico extremadamente sofisticado. El segundo socio comercial más importante de cualquiera y cada uno de los países centroamericanos es Centroamérica en sí misma. Y actualmente el Mercado Común Centroamericano en su relación intrarregional solo está explotando del 25 al 30% del potencial.

Por lo tanto, una de las premisas que guían la actual administración en la SIECA es: potenciemos el comercio intrarregional. Es bonito exportar a Europa y bonito exportar a Asia, es bonito exportar a Estados Unidos. Tenemos Tratados de Libre Comercio, muchos, sin embargo, también les pregunto: si existe un 75% todavía de mercado con potencial para con Centroamérica, me dirán ustedes, ¿Hacia dónde debemos apuntar nuestra atención? Sin duda creo que es el Mercado Común Centroamericano, y si bien es cierto tenemos normativas bastante avanzadas, creo que como todo —y como muy bien lo indicaba el Dr. Acevedo Peralta hoy en la mañana— hay zonas en las que se puede avanzar de manera importante.

Así que en el sector de la economía es altamente ilustrativo traerles a la atención a lo que el sector primario agrícola se refiere el Producto Interno Bruto de Centroamérica, básicamente en el sector primario lo es representativo del 7.5%: y el sector secundario de un 22.6%. Pero lo más interesante es para el futuro de Centroamérica, porque aquí de lo que estamos hablando es cómo modernizamos nuestro teclado, o como entramado de instrumentos que regulan el comercio intrarregional.

Claramente tenemos un sector terciario que es el sector de los servicios que representa, sin excepción alguna, en todos los países de la región centroamericana un 70% o más en su composición. Es decir, Centroamérica es una economía que excede en la prestación de servicios: *Calls Centers*, *PPQ*, procesos de cuidados. En temas de ortodoncia, por ejemplo, de esos ocho millones de centroamericanos que vienen a nuestros países por temas de tratamientos de dientes, médicos, etc. El 70% del Producto Interno Bruto en Centroamérica lo compone el sector de servicios.

Si ustedes me preguntan ¿en qué deberíamos profundizar en Centroamérica a la hora de hablar de un mercado común más sofisticado?, yo les diría: tenemos que apostarle a nueva reglamentación en materia de servicios. Creo que es algo en que sin duda alguna coincidirá conmigo el colega del Banco Centroamericano de Integración Económica: que el sector de servicios es una mina de oro no explotada.



La población de los seis países que conforman el subsistema económico, a diferencia del resto del sistema no lo componen solo los países de Centroamérica, es decir, Belice y la República Dominicana. Sin embargo, el Mercado Común Centroamericano son más o menos 51 millones de centroamericanos, y si tomamos en cuenta a Belice y República Dominicana llegamos a la figura de 64 millones de centroamericanos, un mercado de 64 millones de consumidores es un mercado nada despreciable a la hora de atracción de inversión extranjera.

Tenemos un territorio de más de medio millón de kilómetros cuadrados, y aquí está realmente el tema de juntos somos más, juntos somos más importantes. Estamos en una zona absolutamente privilegiada de localización geográfica hacia mercados interesantes, como es el mercado norteamericano.

Tenemos una inversión extranjera directa del monto de 10.745.7 millones. Aquí quiero decirles que esta cifra se vio altamente impactada por lo que sucedió en el tema de Covid-19. Tuvimos inversión extranjera directa, Panamá por excelencia es uno de los principales atractivos de inversión, su inversión se vino completamente hacia abajo.

Importante es el tema de las remesas, representan el 23% más o menos del producto interno bruto. Y tenemos, pues, encabezando a los principales países que reciben remesas: El Salvador, Guatemala y Honduras.

Tenemos la población en Centroamérica, dividida por hombres y mujeres, y de aquí la gran apuesta a todo lo que se refiere a política de género, creo que se deben impulsar a nivel de lo que es el subsistema económico.

Más o menos en sintonía con lo que nos decía el colega del Banco Centroamericano de Integración, tenemos una contracción de más o menos negativo de -6.7% en 2020. Sin embargo, hay un repunte que comienza a partir de finales del primer semestre de 2021. Y tenemos un repunte de 6.8%, lo que nos lleva más o menos a los niveles prepandemia y básicamente se está estabilizando en los niveles del 6.2%, gracias a una serie de medidas más oportunas que algunos países han tomado, y claramente el tema de la demanda de algunos de los productos que dentro de la región se están produciendo.

Relaciones en cuanto a intercambio comercial de El Salvador con Centroamérica, pues, claramente nuestro mercado de destino principal es Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más o menos todas estas cifras son bastante parecidas, unos más, otros menos, en relación con el resto de los países centroamericanos.

Es importante decir que el dinamismo de la parte norte de Centroamérica siempre ha sido extremadamente importante: 60-65% del comercio dentro de la región sucede en la parte norte de Centroamérica, es decir, Guatemala, Honduras y El Salvador. Y es aquí donde toma mucha relevancia el proyecto nuevo de lo que les voy a hablar dentro de un momentito, muy rápidamente si el tiempo me da, de este proyecto que se conoce el proceso de integración profunda entre los tres países centroamericanos.

Aquí me adelanto a decirles lo siguiente. Hace sesenta años —ya van a ser sesenta y uno este año— el objetivo de los padres de la integración era la constitución de una Unión Aduanera, y yo espero morir sabiendo que la integración ha avanzado un poco más y no con esta deuda de larga data, de sesenta años hacia la construcción de una Unión Aduanera.

Cuál creo yo que ha sido uno de los problemas, muchas teorías económicas, etc., pero vámonos a un principio básico, queremos tener un resultado diferente haciendo lo mismo durante los últimos 60 años. Un proceso de integración económica, desafortunadamente, no puede tener la misma velocidad para los seis Estados miembros. ¿Por qué? coyunturas políticas, intereses económicos, etc.

El mismo Tratado de Carbón y Acero en la Unión Europea que constituyó una base para el mercado común europeo, no se constituyó más que por un par de países europeos unidos con un mismo fin y el proyecto fue creciendo. Es un poco lo que pretende este proceso de integración profunda que es un proceso complementario al fin último del Tratado General, es decir, la construcción de una Unión Aduanera.

Las exportaciones salvadoreñas en un período de 2012 a 2021, claramente, aparte de la marcada de la bajada de la contracción en 2020, tenemos más o menos un 3% y eso es bastante consecuente con lo que ha sido la tradición. Y como muy bien indica el colega del Banco Centroamericano de Integración Económica, creo que hay todavía mucho campo en el que podríamos mejorar esa estaticidad que hemos tenido en cuanto a crecimiento del comercio intrarregional.

Los principales productos que se exportan de El Salvador a otros países de Centroamérica —la dispensa del caso que me enfoque en El Salvador— pero bueno, de alguna manera si ustedes ven tenemos básicamente cinco grandes productos exportados dentro de la región, y todos y cada uno de los países más o menos con una, básicamente, misma posición. En el caso de El Salvador tienen como proveedores de algunos productos, el primero y segundo lugar dentro de la región centroamericana.

El intercambio comercial con El Salvador y Centroamérica: las exportaciones e intrarregionales de El Salvador con Centroamérica, importantes Guatemala y Honduras, por lo que les voy a contar alrededor del proceso de integración profunda, importaciones intrarregionales de El Salvador.

Un comentario adicional que les mencionaba en el tema de servicios en Centroamérica: exporta el doble de los servicios al mundo de lo que importa. Eso es importante, Centroamérica exporta alrededor de 88 mil millones de dólares en concepto de exportaciones, e importamos únicamente 42 mil millones de dólares en lo que es al mundo.

El proceso de integración profunda entre Guatemala, Honduras y El Salvador: un proyecto técnico y político de la nueva generación, digo yo. Un proceso altamente respaldado por las instancias políticas, lo que lleva a que cualquier esfuerzo encaminado a la mejora de un tratado centroamericano que fortalezca la Unión debe tener el respaldo político: importante, de lo contrario creo que está destinado a caminar de una manera bastante lenta.

En los aspectos generales, es decir, que este proceso se constituye como —muy importante— constituye el 49% de la extensión territorial de Centroamérica, es decir, cerca de 250 mil kilómetros cuadrados. Representa más del 50% del producto interno bruto regional, cubre más o menos 68%, yo diría un poco más si metemos a los ocho millones de centroamericanos de la diáspora, pero es básicamente el 68% de la población. Y el 69% de las exportaciones intrarregionales suceden en este motorcito del norte de Centroamérica.

El modelo de integración profunda tiene como objetivo la unificación de tres territorios bajo premisas de procesos de unión aduanera más avanzados de lo que hemos logrado en Centroamérica. Tiene, básicamente hoy por hoy, el modelo de tres fronteras entre Guatemala y Honduras que se conocen como las fronteras integradas —Corinto, Florido y Aguas Calientes— ya es un proyecto funcionando, ya es un proyecto que ha demostrado crecimientos en varios miles de millones de dólares. El Salvador, en julio del año pasado tomó la decisión de incorporarse. Nuevamente estamos incorporando dos fronteras del lado de Honduras y dos fronteras del lado de Guatemala, con fronteras periféricas, es decir, fronteras que entran a este espacio, entendiéndose México y por el momento Nicaragua. Este proceso, dicho sea de paso, cuenta con un Estado observador que es Nicaragua. Nicaragua ha estado siempre muy interesado en este proceso, y el proceso está abierto a la consideración del resto de países centroamericanos.

En libre circulación tenemos más del 95% de mercancías que ya corren en estos dos territorios, y pronto El Salvador. Tenemos los tres puestos fronterizos integrados, las aduanas periféricas, de lo que les hablaba, el formulario, por el que se transita con estos productos que están en libre circulación.

Ya tenemos transmisiones electrónicas de certificados fitosanitarios entre Guatemala y Honduras, pronto El Salvador y Nicaragua como Estado observador.

Tenemos la incorporación de El Salvador, y aquí básicamente tenemos cinco áreas en las que se está avanzando. Les puedo decir que desde la última reunión ministerial que tuvimos en Antigua Guatemala, a diciembre del año pasado, se marcó una hoja de ruta para lo que iba a ser el proceso de incorporación de El Salvador, y realmente el proceso está avanzando de manera muy importante.

Del lado sur, es decir, de Panamá, Costa Rica y de Nicaragua, tenemos el proceso que se conoce como PILA. Es un proceso, que, si bien es cierto no son aduanas integradas —es un proceso un poco menos ambicioso— los procesos que tratan de consolidar son procesos bastante parecidos a lo que nosotros estamos trabajando.

Y quiero terminar diciéndoles algo: este proceso de integración profunda que se está dando entre los tres países del norte de Centroamérica, cuánto se les imagina que nos ha costado a todos los centroamericanos que estamos sentados en este cuarto administrarlo, cuánto creen ustedes que cada uno de los países ha invertido en este proceso ¿alguien quiere aventurarse? Bueno, les voy a contar: cuesta cinco millones de dólares para cada uno de los países. El Tratado Constitutivo marca que los países que se quieren subir a esta iniciativa tienen que dar un aporte al fondo estructural de cinco millones de dólares cada uno de los países.

¿Qué ha sucedido?, ¿qué hemos hecho como Secretaría de Integración Económica con estos diez millones de dólares originales de Guatemala, Honduras y ahora El Salvador aporta otros cinco millones? Con diez millones nosotros hemos logrado readecuar e integrar tres puestos fronterizos entre Guatemala y Honduras, con módulos habitacionales para que los diferentes funcionarios que participan en la actividad exportadora entre esos países tengan módulos habitacionales. En una frontera como Corinto los invito a ver lo que era el antes y lo que era el después, tres millones con todo, la parte informática, la parte de infraestructura, capacitaciones, etc. Y la readecuación, los puestos fronterizos, que en muchos casos ha llevado a hacer instalaciones completamente nuevas, y los puestos integrados.

Si ustedes sacan la cuenta, el costo —y todavía tenemos más o menos un millón y medio de dólares en reserva que no se ha terminado de ocupar— eso significa que hemos tenido una inversión de 8.5 millones de dólares para modernizar tres puestos fronterizos y dos periféricos. En relación con el comercio que se ha producido resulta ser un verdadero detalle la inversión que los países han hecho.

Entonces, a qué quiero llegar con todo esto. Creo que es importante que para profundizar nuestras relaciones desde la perspectiva económica, profundizar los instrumentos de la integración en general, creo que hay necesidad de muchísima divulgación, pero sobre todo consulta con los sectores productivos, sociedad civil y sector académico. En la medida que eso se dé creo que todo proceso de profundización de lineamientos en materia de integración va a ser un éxito. Pero no se olviden, aún con lo perfectible que es nuestro Sistema de la Integración Centroamericana, es el proceso más avanzado, más sofisticado del mundo en desarrollo, y estoy absolutamente convencido de que sin este proceso de integración no hubiéramos salido tan bien librados dentro de la seriedad y lo que esto sucedió con la Covid-19; es decir, hubiéramos afrontado esta situación de manera diferente, tal vez no tan con los números que vemos ahí. Así que sí considero que hay que apostarle a la integración, a modernizar la integración, pero también hay que apostarle a llevar la integración a Centroamérica que es un poco lo que yo siempre digo y espero que no se les olvide. Hay que llevar a Centroamérica a Centroamérica, de lo contrario creo que todo proyecto en el que la región se embarque siempre tendrá una deuda histórica con todos ustedes, con todos nosotros, pero sobre todo con las futuras generaciones.

Un integracionista no se hace a la fuerza, sale parte del corazón y por eso es que les digo que soy centroamericano de corazón, pero salvadoreño de nacimiento.

Muchísimas gracias.



## La creación de un Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana y la experiencia del Tratado de la Unión Europea

**José María Pardeiro**

### «UNO NO SABE LO QUE TIENE HASTA QUE NO LO VE GANAR»

Al plantear el proceso actual de integración centroamericana y tratar de compararlo con otros procesos como el europeo, tarde o temprano aparecen una serie de interrogantes. Una de las más recurrentes y a la vez difícil de responder surge cuando se pretende explicar el porqué del marcado avance en este último, en aparente contraposición con lo observado hasta ahora en el proceso centroamericano.

Vamos a incluir una comparación sistemática de una reflexión de fondo sobre la construcción europea, que ha sido propicia para debatir.

Cada uno de los epígrafes que se mencionan a continuación, son una expresión de la realidad que ha guiado el proceso de construcción europea y la integración centroamericana, y una llamada a mirar «más allá», teniendo siempre a la vista un horizonte próximo, y que hace unos años se podría considerar utópico. Por eso en cada

una de ellas, tras describir sus elementos constitutivos, haremos una llamada a ese más allá, utópico, que aún quedaría por abordar.

Se parte de una premisa respecto a la UE, y esta es que los éxitos conseguidos hasta la fecha en el proceso europeo de integración no garantizan en absoluto un futuro sin problemas.

La UE es fruto de la acción humana, y del impulso de grandes líderes. En un mundo globalizado, muy distinto del que la vio nacer en la mitad del siglo XX, su mantenimiento y consolidación dependen, sin embargo, de una serie de factores que referimos a continuación.

Se trata de una serie de factores presentes en el escenario europeo, y en buena medida ausentes en el centroamericano. Resultan de mucha utilidad, entre otros aspectos, para identificar —y por qué no decirlo— hasta para solventar algunas de las principales dificultades que se observan en el proceso de integración centroamericano.

En primer lugar es importante recordar que la gestación de ambos procesos de integración —centroamericano y europeo— se lleva a cabo en unos períodos de tiempo cercanos, por lo que sesenta y cinco años después se esperaría que existieran mayores similitudes respecto al grado de integración alcanzado en ambas regiones.

Por el contrario, se observa que ambos procesos distan de haber avanzado con la misma fuerza, notándose en términos generales que el proceso de integración centroamericana adolece aún de algunos desequilibrios, los cuales limitan la consecución plena de la integración regional.

Y para empezar, quizás conviene cuestionar lo que pudiera parecer obvio. Eso que llamamos Europa, en particular la Unión Europea, no recibe su unidad y su sentido de ninguna definición geográfica. Ya es muy cuestionable la afirmación de que Europa —en sentido estrictamente geográfico— sea un continente.

En ese ámbito, en el área centroamericana hay que mencionar que las ventajas del proceso de integración fueron percibidas con mayor fuerza en sus primeros años de vida. Así, se cuenta con cifras que demuestran el incremento acelerado en los flujos de comercio intrarregional, la gestación de instituciones de carácter comunitario, y el marcado sentimiento unionista, entre otros aspectos.

Por circunstancias de conflictos bélicos, la experiencia del Mercado Común Centroamericano, MCCA, se vio interrumpida en los años ochenta, y por sus propias restricciones para superarlos.

En los años noventa, los países centroamericanos reactivan y reestructuran el proceso de integración, creando el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, como un esfuerzo para retomar el impulso inicial.

Ese es el escenario en el que nos vamos a enfocar, destacando la viabilidad de la integración regional como el marco de desarrollo que posibilitaría a la región enfrentarse de mejor forma a los grandes desafíos que tiene que sortear, principalmente en los ámbitos económico y social.

Entre los desafíos en un ámbito macro destaca la necesidad de fortalecer las democracias, potenciar y actualizar la institucionalidad, enfrentar el déficit de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; estrechar las desigualdades en el contexto interno y regional, minimizar la vulnerabilidad a factores externos, combatir decididamente la inseguridad ciudadana y cubrir el déficit en infraestructura, entre otros.

En cuanto a los retos internos del proceso de integración es importante subrayar la necesidad de liderazgos, la coexistencia de las concepciones de regionalismo, la financiación del proceso y la sostenibilidad de las instituciones regionales; las diferentes visiones y niveles de interés hacia la integración, culminar la unión aduanera, etc. y, destacando como tema transversal a todos los anteriores, el combate a la pobreza.

Entre las escasas alternativas con las que se cuenta para paliar estos y otros desafíos se destaca la opción de la integración, por medio de la unión regional como el marco en el cual se insertarán las estrategias de desarrollo de la unión centroamericana. No podemos obviar que el proceso de la integración de Centroamérica está en un punto de inflexión histórica. Desde ese punto de vista, la región tiene ante sí la valiosa oportunidad de adelantarse respecto a otros procesos latinoamericanos que se han demostrado inadecuados u obsoletos.

Para lograr ese fin, la observación y aprendizaje de las experiencias vividas en la construcción y puesta en marcha de la integración europea son un referente válido y enriquecedor.

No obstante, es necesario mencionar que la aplicación y/o adaptación de experiencias exitosas en otras regiones, deberá ajustarse necesariamente al contexto particular de que se trate. Con esto se quiere decir que el hecho de ser un referente y las lecciones aprendidas, no son replicables en otro contexto.

Entendido lo mencionado anteriormente, y tomando en cuenta que no hay recetas universales, para hacer que la integración se convierta en una auténtica unión se requiere que la institucionalidad regional asuma, como propias, las propuestas creativas de instituciones capaces de abordar satisfactoriamente las demandas de nuestra época, e igualmente, que puedan formular propuestas efectivas para responder mediante acciones conjuntas.

La equiparación del proceso centroamericano con relación al proceso europeo requiere en primer lugar de crear conciencia sobre la valiosa oportunidad que tiene la región para consolidar un «proceso real de unión regional», entendiendo este como un «proceso multidimensional mediante el cual un grupo de Estados alcanzan mayor libertad económica entre ellos, otorgan competencias a instituciones supranacionales de carácter comunitario y representativo, unifican sus redes sociales y adoptan políticas comunes; buscando como fin último el desarrollo social de sus ciudadanos».

## **1. Apego a la historia**

La construcción de la Unión Europea no es el resultado de un determinismo geográfico, pero tampoco de una homogeneidad cultural, étnica, ni mucho menos lingüística. El proyecto de la Unión parte de situaciones

nacionales radicalmente diferentes, y por ello no puede entenderse sin comprender sus raíces históricas concretas.

Los teóricos centroamericanos con frecuencia nos dicen que el proceso de unificación económica y política de sus países es muy difícil debido a su diversidad, lo que en el caso europeo es muy diferente. ¿Realmente las diferencias entre El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, Costa Rica... son mayores que entre Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo? Por hacer referencia solo a los países fundadores de la primera «Europa de los seis» en una época histórica muy problemática para Europa, ¿y qué decir viniendo a la actual Europa «de los 27»?

Haciendo referencia a sus orígenes históricos, lo que equivale a hablar de la voluntad humana: dos guerras mundiales en treinta años devastaron el solar europeo, e hicieron surgir con fuerza la idea de «no repetir nunca más un enfrentamiento bélico». El sentimiento de gigantesco fracaso nacido de esos dos trágicos acontecimientos históricos determinó la aparición del sentimiento colectivo de superación de los nacionalismos destructivos. Detrás del proceso europeo hay que recordar los nombres de una serie de figuras como Richard Coudenhove-Kalergi, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Robert Schumann, Jean Monnet, Winston Churchill e incluso el mismo Charles de Gaulle.

En otro contexto, al otro lado del Atlántico, en 1960, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana reafirmó los propósitos que en ese momento histórico tenía el proceso centroamericano: unificar las economías de los cuatro países —Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua—, impulsar en forma conjunta el desarrollo en todos los países, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; acelerar la integración de sus economías, consolidar los resultados alcanzados hasta esa fecha y sentar las bases que debían regirla en el futuro.

Para alcanzar esos objetivos, los Estados acordaron establecer entre ellos un «mercado común» que debía quedar perfeccionado en un plazo de cinco años. Se comprometieron, además, a constituir una «unión aduanera» entre sus territorios, a perfeccionar una «zona centroamericana de libre comercio» y a adoptar un arancel centroamericano uniforme.

Por su parte, el Protocolo de Tegucigalpa establecía años más tarde que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y hasta Panamá son una «comunidad económico-política» que aspira a la integración de Centroamérica, y consagraba como objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana. Como podemos observar en ambos instrumentos jurídicos, tanto en sus años de gestación como en la renovación que se llevó a cabo en los años noventa, el proceso de integración centroamericano siempre fue concebido como un proceso amplio, integrador y profundo, pues se establecieron objetivos ambiciosos. Esto muestra la firme decisión de los gobiernos de unir esfuerzos para constituirse en una «comunidad económico-política».



El que no se hayan alcanzado todavía no significa que esos objetivos hayan dejado de ser válidos en el tiempo. La región lo que necesita es retomar esos orígenes en cada nueva iniciativa que se ponga sobre la mesa de trabajo, y evitar asumir posturas que se aparten de ese espíritu inicial.

Esa visión histórica debe encauzar y orientar permanentemente el rumbo del proceso. Es este «sentimiento colectivo» el que ha conseguido superar los estancamientos y retrocesos del pasado, convirtiéndose en esa fuerza que aporta impulso, sentido y dinamismo al proceso. También debe tener en la memoria el fin que en sus orígenes persiguió el proceso.

Como acabo de mencionar, también debe tener en la memoria el fin que en sus orígenes persiguió el proceso. Sería un error ignorar estas percepciones sobre el tono que pareciera estar tomando aquel; al contrario, sería oportuno un debate serio sobre el nivel de voluntad política que tienen los gobiernos en relación al avance de la integración regional.

Asimismo, es recomendable crear espacios que permitan retomar ese contexto histórico de «confianza» que existía en la etapa inicial de este proceso, donde predominaba el principio de solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común.

Revisando las lecciones que aporta el proceso de integración europeo, donde los avances actuales no podrían explicarse sin hacer referencia a sus orígenes históricos, sería un suicidio que la región centroamericana olvide su historia. Si los países de Centroamérica continúan su marcha hacia la unión regional, como sucedió en la integración europea, «hay que evitar la amnesia colectiva, procurando ser fieles a las inspiraciones más auténticas de los orígenes».

Centroamérica debe seguir encontrando la respuesta sobre el rumbo que debe tomar su proceso de integración, paradójicamente «mirando hacia atrás», y en esa marcha indudablemente tendrá que sortear los más variados sentimientos nacionalistas.

Sin un permanente recordatorio de su historia se vuelve poco probable que este proceso tenga el éxito esperado. En el corto plazo será importante lo que desde el campo de la educación pueda lograrse. Entre las iniciativas que contribuirían a evitar el olvido de las raíces del proceso consideramos importante incorporar la materia de «unión centroamericana» en los distintos niveles educativos, así como impulsar campañas de divulgación dirigidas a todos los involucrados, para convertir de a poco a la historia en la mejor aliada del proceso en su lucha contra el olvido.

## 2. El funcionalismo versus federalismo

La teoría funcionalista de las relaciones internacionales encuentra su expresión más ambiciosa en la elaboración de una estrategia que permita alcanzar un «gobierno mundial» más allá del «Estado-nación». La pregunta que plantea es cómo superar el Estado predominante del actual concierto internacional, en el cual sus actores persiguen intereses individuales.

La diferencia principal de esta teoría con el enfoque federalista reside en la forma en que ese gobierno será alcanzado. En el caso de los funcionalistas no será mediante ataques frontales y directos a las concepciones nacionalistas, sino por el contrario, este se logrará «buscando los puntos de contacto, o de consenso entre las naciones, para empezar justamente por estos».

Esta polémica entre federalistas y funcionalistas se planteó en la Europa Occidental de la década entre los años 1950 a 1960. Los federalistas, representados por la clase política, eran partidarios de construir una «federación», mientras que los funcionalistas eran partidarios de una fórmula «gradual», como Monnet y Schumann con el proyecto de una Comunidad Europea del carbón y el acero.

Tanto en el caso centroamericano como en el europeo, la opción federalista no fue viable y esto motivó la búsqueda de otra solución. En la región centroamericana esto se aprecia con mayor nitidez en 1951, cuando surgen dos instituciones que responden a ambos enfoques: federalista y funcionalista.

Como punto de referencia, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, CEPAL, en el mismo año, 1951, propone a los gobiernos centroamericanos la creación de un «Comité de Cooperación Económica». En el seno de ese Comité, los Ministros de Economía de los cinco países de la región van a trazar los lineamientos de una política conjunta para elevar el nivel de vida de sus habitantes, poniendo como base la colaboración económica.

Este enfoque, caracterizado por la tentativa pragmática, consensual y funcionalista, es el que ha permitido a los cinco países de la región alcanzar un cierto éxito en materia de integración, principalmente económica, si se le compara con otros procesos de integración impulsados por otros países en América Latina.

Sin lugar a duda, una de las bases fundamentales y motor del Mercado Común Centroamericano, MCCA, fueron los múltiples trabajos que se gestaron valiéndose de la energía propiciada en el marco del ámbito económico.

Prueba de esta primacía del enfoque economicista la encontramos en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en el que las Partes reafirman el propósito de unificar las economías e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica. Como es sabido, la construcción europea se ha basado en la integración económica. Los padres de Europa lo tenían claro.

Al igual que la Unión Europea, la construcción centroamericana se ha cimentado en la integración económica, aunque no con el mismo nivel de profundidad. La dimensión económica es la que ha predominado y está muy por encima de los avances logrados en las áreas ambiental, social o cultural.

No se crea tampoco la percepción de que, en estricto apego a la teoría de la integración, esta dimensión está plenamente completada. Como ejemplo, aún hay mucho trabajo que desarrollar en cuanto a la conformación de la unión aduanera. Y entre los temas pendientes destacan la armonización arancelaria, la recaudación y distribución de los aranceles, la institucionalidad, los mecanismos de seguimiento a temas sanitarios, entre otros.

Cabe destacar también que a la fecha solo tres países —Guatemala, El Salvador y Honduras— han ratificado el Convenio Marco para la Unión Aduanera que fue suscrito en el año 2007. El mismo establece la ruta crítica para el establecimiento de la unión aduanera, marcando los objetivos y metas a lograr, por lo que es importante que los restantes den muestras de su interés en completar esta fase.

En el futuro será importante que esta primacía de los factores netamente económicos traiga consigo la consecución de mejoras tangibles en la calidad de vida de los centroamericanos de a pie, lo que supondría sumar importantes apoyos al proceso de integración regional.

### **3. Legitimidad**

Decir que la Comunidad Europea se basa en el derecho equivale, en primer lugar, simplemente a reconocer que todos los acuerdos alcanzados han quedado materializados en textos legales (ante todo los Tratados, como derecho principal: de Roma; Acta Única; de Maastricht o de la Unión Europea; de Ámsterdam; Lisboa, etc.). Pero también el derecho derivado (reglamentos, directivas, etc., así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). En principio, el aparato jurídico e institucional tiene previstos todos los mecanismos necesarios para la toma de decisiones y su control. Nada queda relegado a la arbitrariedad o a decisiones, más o menos, caprichosas o extrainstitucionales.

El Estado de derecho quiere decir, en segundo lugar, que las instituciones puestas en marcha por los Tratados europeos fundadores funcionan. Es decir, que se ha puesto en marcha todo un aparato institucional para la toma de decisiones, basado en una Comisión Europea fuerte como órgano de propuesta y de ejecución, en el Parlamento Europeo, un Consejo de Ministros como legislativo dominante, y un Consejo Europeo (formado por los jefes de Gobierno) que es el verdadero motor e impulsor político del proceso. Junto a todos estos órganos que participan en el proceso de decisión, está el Tribunal de Justicia, como institución judicial inapelable, garante del cumplimiento de los Tratados y único intérprete legítimo de los mismos. La presencia de otros órganos menores (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Ombudsman, etc.) complica el mapa institucional europeo, aunque su creación ha ido respondiendo de manera pragmática, como no podía ser menos, a necesidades reales surgidas a lo largo del proceso.

Pero, en tercer lugar, hablamos de legitimidad para referirnos al hecho de que toda la construcción europea, como en principio la de los Estados democráticos que la sustentan, es una construcción de derecho: dicho en términos sencillos, «lo que se firma se cumple». Algo que puede parecer elemental, que forma parte de alguna manera de la cultura democrática europea —más en concreto, de procedencia, hay que decirlo, centroeuropea y no precisamente latina o mediterránea— y que sin embargo está ausente, por ejemplo, de otros proyectos supranacionales que hemos tenido ocasión de estudiar.

Ahora bien, el peligro del complejo sistema seguido es el de una excesiva burocratización, el del dominio de los aparatos tecnocráticos en las decisiones complejas que lleva consigo una integración económica avanzada; el de la lejanía de todo el proceso jurídico y decisonal del ciudadano de a pie que se ve incapaz de seguir el ritmo que se le impone, y de comprender los mecanismos que están en juego y sus implicaciones.

Este parámetro, traducido en la clave centroamericana, es indispensable para que cualquier proceso de integración avance y tenga éxito. En ella destacan tres dimensiones concretas: «los fundamentos jurídicos textuales, la arquitectura institucional y el cumplimiento de lo pactado (*pacta sunt servanda*)».

En relación a los fundamentos jurídicos textuales, en el caso del proceso centroamericano los acuerdos alcanzados han quedado materializados en textos legales, ante todo en Tratados y Protocolos, que constituyen el «derecho principal». Así se tienen, entre otros, los siguientes: Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA y Protocolo de Guatemala.

Adicionalmente, los países de la región han venido desarrollando una intensa actividad para contar con una normativa comercial que, respetando los compromisos asumidos en el ámbito multilateral, regule sus relaciones a lo interno. Se encuentran vigentes reglamentos comerciales que pueden ser considerados como «derecho derivado». Así se cuenta con Reglamentos Centroamericanos sobre el origen de las mercancías, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, régimen de tránsito aduanero internacional, entre otros. Además, se cuenta con un Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales en Centroamérica.

Los actos administrativos del Subsistema de Integración Económica se expresan en Resoluciones, Acuerdos y Recomendaciones.

En principio, el aparato jurídico e institucional tiene previstos todos los mecanismos necesarios para la toma de decisiones, pero se mantienen unas zonas grises en cuanto al control y seguimiento de estas, lo que en algunas ocasiones da origen a ciertas arbitrariedades e incumplimientos.

Las instituciones puestas en marcha por los instrumentos jurídicos funcionan de acuerdo a las competencias delegadas en los mismos, con ciertas debilidades y un fuerte componente intergubernamental.

El proceso de integración tiene ante sí el reto de desarrollarse a partir de sus tratados e instituciones. Si nos apegamos al deber ser de un proceso de integración real, la institucionalidad actual debe sufrir una reingeniería a

profundidad, mejorarse, perfeccionarse y ser más eficiente; papel que juega el componente intergubernamental que debería conceder competencias a instituciones supranacionales de carácter comunitario.

Respecto al cumplimiento de lo pactado, el nivel de incumplimiento que existe es sorprendente. Las disposiciones importantes emanadas de la Reunión de Presidentes tienen un nivel de cumplimiento que no superaba el cuatro por ciento, y se señala como uno de los principales obstáculos y desafíos para una integración centroamericana

Los incumplimientos le restan credibilidad al desarrollo del proceso centroamericano, por ello aplicar las experiencias del proceso europeo bajo esta clave se convierte en un elemento central de cara al futuro inmediato. Su puesta en marcha garantizaría el respeto al marco político-institucional, lo cual enviaría una muy buena señal a la comunidad internacional, y facilitaría la obtención de beneficios para la región. Buena parte del mencionado incumplimiento se debe a la falta de criterio en el establecimiento de plazos.

Pero esa situación también se debe a la falta de regulación de un mecanismo sancionador del incumplimiento, aun cuando existe jurídicamente la posibilidad de que cualquier Estado o persona natural o jurídica inicie un proceso ante la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, por inacción a un mandato, lo cual en ocasiones ya ha ocurrido. Por otra parte, cualquier Estado puede recurrir al Mecanismo Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales, ante incumplimientos de índole comercial.

El Comité Ejecutivo está llamado a dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, la Secretaría General del SICA no tiene instrumentos por medio de los cuales pueda obligar a los Estados.

Es notorio que un primer paso pareciera ser la creación de un mecanismo que permita monitorear las decisiones tomadas en el entramado de la integración. Afortunadamente, uno de los proyectos que contempló el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA, es la implementación del Sistema de apoyo a la preparación, ejecución y seguimiento de las decisiones presidenciales, tomando en cuenta a todos los actores que intervienen, y que ha puesto orden en ese ámbito y el cumplimiento de los mandatos, si bien una buena cantidad de ellos fueron archivados por ser inviables al cabo del tiempo.

El gran desafío en los años inmediatos está en la reformulación de la ingeniería legal que pareciera que impulse y desarrolle las acciones que sean necesarias para reconocer el principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno.

#### **4. Progresividad**

El proceso de integración centroamericano ha sido debilitado por la falta de un avance gradual y sostenido. La región lleva mucho tiempo tratando de abarcar en su mano mucho más de lo que está lista para sostener. Se volvió presa de lo inmediato y por eso sufre hoy las consecuencias de los errores de ayer.

La construcción del proceso de unión centroamericano ha estado caracterizada por periodos acelerados, en los cuales el nivel de logros ha sido notorio. No obstante, en medida similar a los avances alcanzados, ha habido una serie de estancamientos.

Esto no fue siempre así. Por ejemplo, en la década de los 80's la región estuvo marcada por guerras, convirtiéndola en una zona muy inestable políticamente. Sin embargo, el esfuerzo de los gobernantes del área contribuyó a que este obstáculo se superase. Entre los esfuerzos más destacados se puede mencionar el Grupo Contadora, en el cual convergieron todas las fuerzas políticas que buscaban una solución pacífica para el conflicto armado que asolaba a Centroamérica. De allí saldrían los Acuerdos de Esquipulas, que vienen a ser el principio de la renovación del espíritu integracionista de la región. Se daba así un paso enorme en cuanto a concertación política.

Por lo mencionado se hace imperioso definir un marco básico de acción conjunta, el cual priorice las actividades que se deben llevar a cabo a corto, mediano, y largo plazo, con el objeto de avanzar de manera gradual, sistemática y sostenida en la integración de la región. Asimismo, dicho marco deberá contemplar mecanismos periódicos de revisión para garantizar un nivel óptimo de resultados, como sucedió en la década de los 80's, un objetivo común, un esfuerzo común.

## **5. Supranacionalidad**

La construcción de la integración regional implica que los Estados en algún momento de ese proceso se enfrentarán al dilema de anteponer el deseo y la capacidad de conducir políticas internas y externas de forma independiente, para tomar decisiones conjuntas o ceder esa soberanía en instituciones comunitarias.

Ese salto de lo «intergubernamental» a lo «comunitario» provoca muchas reticencias a lo interno de los países, que son disipadas cuando los Estados son capaces de darse cuenta que ahora tienen ante sí la posibilidad de conseguir resultados benéficos para todos los miembros de la colectividad. Resultados que de manera individual no les sería posible obtener.

La interrogación que surge al aplicar esta clave a la realidad centroamericana gira en torno a identificar las causas por las que en Centroamérica se tienen instituciones de carácter intergubernamental y no comunitarias.

Para responder a esta interrogante habría que aclarar si el objetivo de la integración centroamericana es puramente de apertura comercial, siguiendo los postulados del modelo llamado sajón, lo que llevaría al nuevo establecimiento de una zona de libre comercio.

La institucionalidad descansa en instancias de solución, de controversias y espacios ad hoc, que posibilitan el establecimiento de los Acuerdos. Las instituciones de carácter intergubernamental, integradas por Ministros de Economía y otras de menor nivel jerárquico, que por lo general son de carácter técnico, se convierten en

espacios de discusión, negociación y concertación, sobre intereses comunes, y se consideran «suficientes» para cumplir los objetivos comerciales previstos.

Por el contrario, en la «teoría estructuralista o neofuncionalista», los procesos de integración van más allá de la integración netamente comercial.

Si bien se inician con el fortalecimiento de relaciones preferenciales, luego se transita por la «zona de libre comercio», se profundiza con el establecimiento de la «unión aduanera» y se busca al final el establecimiento de una «unión económica» que crea las condiciones necesarias para una «unión política». Para el avance de estos procesos es vital que se revitalicen instancias que trasciendan el interés nacional, y en las que domine el interés comunitario.

En algunos casos, las instancias comunitarias son conformadas por funcionarios delegados por los gobiernos, pero al momento de asumir sus funciones, actúan conforme al interés comunitario.

Entre las razones fundamentales por las cuales los gobiernos son renuentes a ceder mayores cuotas de soberanía en instituciones de carácter comunitario, se tiene la ausencia de voluntad política para avanzar hacia un proceso de integración supranacional, así como los temores a ver reducida o disminuida la participación del Estado, principalmente en los asuntos económicos.

La experiencia europea nos muestra que el carácter de sus instituciones no es intergubernamental, sino comunitario. Sus alcances y competencias corresponden a una real delegación (no «pérdida») de soberanía por parte de sus Estados miembros.

Es vital mencionar que en la institucionalidad creada en el marco de la integración centroamericana se han rescatado algunos aspectos determinantes de otros modelos de integración regional, como es el caso de la Unión Europea. No obstante, las instituciones en la región centroamericana se encuentran todavía vacilantes entre lo intergubernamental y lo comunitario.

La discusión de estas claves para comprender el proceso de integración en Europa ante los expertos centroamericanos nos sugiere la importancia de señalar una clave que aparece de manera implícita y transversal en todo el texto: la necesidad de liderazgo.

Y, ciertamente, esa actitud de liderazgo se plasmará en la refundación de la estructura política de la integración centroamericana aprobando una institucionalidad que sea efectiva, dinámica, representativa y que revitalice el sentimiento de pertenencia común.

Los mayores avances de la Unión Europea han coincidido, y no por casualidad, con la presencia de liderazgos poderosos en la Comisión Europea y el Consejo Europeo. Tras los llamados padres fundadores la Unión Europea está en déficit de líderes con proyecto para la integración, capaces de pensar en el largo plazo y de superar intereses nacionales o personales de corto alcance, insuficientes para construir un proyecto que articule a Europa y ayude a la transformación de la sociedad mundial.

Muchas gracias.



## Acrónimos

- ACNA Agencia Centroamericana de Navegación Aérea.
- AECI Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- APP Asocio Público/Privado.
- BID Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAN Comité de Alto Nivel.
- CCAD Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- CCAP Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas.
- CCB Consejo Centroamericano de Bosques.
- CCIE Comité Consultivo de la Integración Centroamericana.
- CCIS Cohesión Comunitaria e Innovación Social.
- CCJ Corte Centroamericana de Justicia.
- CC-SICA Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana.
- CECA Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana.
- CECA Comunidad Económica del Carbón y del Acero.
- CEDDET Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico.
- CEE Comunicación Económica Europea.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- COCAAP Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo.
- COCESNA Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea.

- CODEHUCA Comisión para la defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.
- CODICADER Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación.
- COMIECO Consejo de Ministros de Integración Económica.
- COMTELCA Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones.
- CSUCA Consejo Superior Universitario Centroamericano.
- ENEL Ente Nazionale Energía Eléctrica.
- ESAPAC Escuela Superior de Administración Pública de América Central.
- FOPREL Foro Parlamentario de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe.
- GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
- HSS Hanns Seidel Stiftung.
- ICAITI Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial.
- ICAP Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- ICI Instituto Centroamericano para la Integración.
- IIEJ Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos.
- INCAP Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
- MCC Mercado Común Centroamericano.
- MERCOSUR Mercado Común del Sur.
- MIPYMES Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
- OCAM Organización Centroamericana para las Migraciones.

- ODECA Organización de Estados Centroamericanos.
- OEA Organización de los Estados Americanos.
- ONU Organización de las Naciones Unidas.
- OPD Operaciones de Políticas de Desarrollo.
- OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PAECA Plan de Acción Económica para Centroamérica.
- PAIRCA Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana.
- PARLACEN Parlamento Centroamericano.
- PNUD Programa de las Naciones para el Desarrollo..
- PRO-ARQUE Programa Regional de Protección de sitios Arqueológicos.
- PT Protocolo de Tegucigalpa.
- SCMCA Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
- SE-CAC ISecretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano.
- SICA Sistema de la Integración Centroamericana.
- SIECA Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
- SISCA Secretaría de la Integración Social Centroamericana.
- SITCA Secretaría de Integración Turística Centroamericana.
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TGIEC Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
- TIAR Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.







VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



# CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE CENTROAMÉRICA

**CUADERNO DE INTEGRACIÓN No.7**

Vicepresidencia de la República de El Salvador  
Alameda doctor Manuel Enrique Araujo No 5500, San Salvador, El Salvador, C.A.