

LA NACIÓN DIVIDIDA: RASGOS, POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA CENTRAL

Alexander AIZENSTATD L.*

“Vuestro maíz está maduro hoy, el mío lo estará mañana. Es provechoso para ambos que yo trabaje contigo hoy, y que tú me ayudes mañana. No te tengo cariño y sé que tú tampoco lo tienes para mí. Podría entonces esforzarme, no para tu beneficio sino para el mío propio, esperando una acción recíproca tuya. Pero sé que me decepcionarás y que en vano esperaré tu gratitud. Así pues, te dejo trabajar sólo y tú haces lo mismo. Pasan las estaciones y ambos perdemos nuestras cosechas por la falta de mutua seguridad y confianza”.
David HUME, *Tratado de la naturaleza humana*, libro III, De la Moral, 1739.

SUMARIO: I. *Introducción: la integración centroamericana.* II. *La inspiración europea en la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia.* III. *Potencialidad: los derechos humanos en el ámbito comunitario de la integración.* IV. *Conclusión: los desafíos en el futuro de la integración de América Central.*

I. INTRODUCCIÓN: LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

En pocos procesos de integración alrededor del mundo concurren tantos elementos favorables a la colaboración regional como en América Central. Des-

* Profesor de Derecho internacional, Universidad Rafael Landívar (Guatemala), candidato doctoral, Yale Law School. LL.M., Yale Law School. *Visiting Research Fellow* del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público en Alemania (2010). Email: alexander@aizenstatd.com.

de antes de la época independiente, Bolívar ya anunciaba que una asociación desde Guatemala hasta Panamá podría convertir a la región en el “emporio del universo”.¹ Los Estados de América Central en gran parte comparten una misma historia, tradición jurídica, idioma principal y reducido ámbito geográfico.² La mayoría de ellos incluso tienen banderas y escudos nacionales similares, derivados de la bandera y emblema originales de la antigua Federación centroamericana.³ Además de características similares, también comparten problemas comunes de seguridad regional, competencia económica, protección del medio ambiente, y adopción de políticas sociales que tienen consecuencias transnacionales y requieren de consensos regionales. En su proyección hacia la esfera internacional, el tamaño de las economías de la región, la protección de sus nacionales migrantes en el extranjero y su experiencia como área de influencia de grandes potencias durante la Guerra Fría, demuestran la necesidad de actuar como un bloque regional.

El ideal de la integración centroamericana no es una novedad. Los esfuerzos integracionistas, en sus distintas variantes, tienen ya casi dos siglos. La región incluso formó parte de una unidad administrativa federal. Este antecedente, la noción de la patria centroamericana, todavía es un elemento importante en la generación de voluntad política hacia la integración. Esta idea de una nación, ahora dividida, informa varios de los documentos integracionistas vigentes. Como evidencia de este anhelo la Reunión de Presidentes de la región proclamó: “Centroamérica es una comunidad política, económica, social y cultural. Esta realidad es el punto de partida hacia la Unión Centroamericana que estamos decididos a alcanzar”.⁴ Aunque los Estados antes formaron una región administrativa y políticamente unificada, es claro que las circunstancias han cambiado desde entonces. Ciertamente ha aumentado la solidificación de los Estados nacionales y la identidad nacional propia en cada uno de ellos.

Aparte del anhelo nostálgico de una región unificada, los textos comunitarios también se basan en el ideal de la adopción de estrategias conjuntas en la lucha contra influencias nocivas externas. La literatura integracionista adopta esta visión a partir de la lucha unificada en contra del filibustero estadounidense William Walker a mediados del siglo XIX. Walker lideró a un

¹ Bolívar, Simón, *Carta Desde Jamaica*, 6 septiembre 1815.

² Estos elementos varían con la integración de Belice, aunque comparte una historia común como territorio originalmente parte de Guatemala.

³ La bandera de la Federación constaba de dos bandas azules externas y una banda blanca central, en representación de una tierra entre dos océanos.

⁴ Presidentes de los países de Centroamérica, *Declaración de Nicaragua sobre la Unión Centroamericana*, 2 de septiembre de 1997.

grupo armado en Nicaragua y buscaba convertir a la región en un territorio esclavista. A través de los esfuerzos unificados de varias fuerzas militares centroamericanas se logró la detención y posterior ejecución de Walker en 1860.⁵ El ideal de las pequeñas naciones en un esfuerzo común haciendo frente a un enemigo externo aún permanece como un rasgo dominante en la literatura integracionista centroamericana.

Las naciones centroamericanas han protagonizado varios esfuerzos de tipo federativo o económico con miras a conformar una unión regional. Pero la historia de la integración centroamericana es una de esfuerzos de “integración y desintegración”.⁶ La falta de infraestructura física, política y legal para un proyecto de integración centroamericano en varias oportunidades detuvo el avance de una integración real y comprometida. Aunque la extensión geográfica es menor en comparación con otros procesos de integración, la infraestructura es débil. Un viaje desde Panamá hasta Costa Rica a finales del siglo XIX tomaría meses. Incluso hoy, un vuelo entre países vecinos aunque relativamente corto, tiene un costo alto.⁷ Estos problemas, aumentados por las tensiones regionales, llevaron a los nacionalistas a pensar que un esfuerzo regional era impráctico. De ahí que consideraran más ventajoso priorizar la construcción de las instituciones nacionales. Esta visión de la integración como fin deseable, pero anteponiendo la construcción del Estado nacional, se ha manifestado desde la independencia, que puso fin a la anexión a México, y continúa hoy en día. Cuando se plantea el dilema en esos términos, muchos han visto las necesidades locales como asuntos de mayor relevancia. A esto se agregaron algunas tendencias ideológicas que no veían favorable un proceso regional, o que reclamaban que persistía un trato desigual entre la capital administrativa durante la época colonial (la capitania general en Guatemala) y las demás provincias. La importancia de este legado del trato inequitativo de la administración colonial no es menor. Aunque la región obtuvo su independencia de España como una única unidad administrativa, algunas regiones se separaron pronto. El Acta de Independencia de la Provincia de León incluso declara su independencia de Guatemala (artículo 1o.) antes que de España (artículo 2o.).

⁵ Van Severen, J. Ricardo, *La invasión filibustera y la guerra nacional*, El Salvador, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, 2006 y Walker, William, *The War in Nicaragua*, Nueva York, S. H. Goetzl & Co., 1860.

⁶ Ramírez, Roberto, *El derecho de la integración centroamericana. Libro homenaje al profesor Eduardo Ortiz*, Managua, Universidad Autónoma de Centroamérica, 1994, p. 23.

⁷ Por ejemplo, un vuelo comercial entre la ciudad de Guatemala y Tegucigalpa tarda menos de dos horas, pero puede costar más de \$600 US dólares.

Algunos esfuerzos de integración, como los liderados por Francisco Morazán a mediados del siglo XIX y luego Justo Rufino Barrios a finales del mismo siglo, buscaron la unión aunque fuera por la fuerza. Otros más modernos se fundamentan en la identificación y solución de problemas comunes para la implementación de políticas coordinadas con instituciones supranacionales. Todos dejaron algunas lecciones. Entre ellos destaca la creación de la Corte de Justicia Centroamericana que operó por diez años entre 1907 y 1918. Varios tratadistas han calificado a esa entidad como el primer tribunal permanente internacional en la historia.⁸ Este tribunal influyó en la creación del actual tribunal regional. Además, sirvió de antecedente en la creación de otros tribunales a nivel mundial. Como recuerdo de ese legado, los retratos de los magistrados fundadores cuelgan hoy en día en el vestíbulo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Luego del abandono de esfuerzos claros de integración política federativa, a mediados del siglo XX surgieron nuevos proyectos influenciados por la arquitectura de la integración europea. Éstos resaltaron la prioridad en el objetivo de la integración económica y la creación de un mercado común. Aunque la posibilidad de la creación de una unidad política subsiste en los tratados principales y algunas Constituciones nacionales, el aspecto comercial tomó un rol predominante. Los sistemas jurídicos nacionales y en particular las altas cortes son producto de la solidificación de estructuras internas y tienen conceptos formalistas rígidos de la soberanía nacional y la supremacía constitucional. Por eso la separación entre lo político y lo económico hizo que los proyectos fueran más fácilmente adoptados en cada Estado. Esto redujo en parte la percepción de que la integración invadía nociones tradicionales de soberanía.

Durante el siglo XX existieron varios esfuerzos ocasionales de integración, pero no todos contaron con el apoyo unánime de la región. Fue hasta 1951 que se presentaron avances claros, con la fundación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Pero el crecimiento del primer intento certero basado en la integración económica prácticamente se detuvo en 1969, entre otros motivos, por la tensión militar entre El Salvador y Honduras. Luego resultó impráctico renovar el proceso debido a los con-

⁸ Véase entre otros: Cançado Trindade, Antonio Augusto y Ventura Robles, Manuel E., *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2003, p. 319; Lobo Lara, Francisco Darío, *Conflictos entre poderes del Estado: juicio en Nicaragua, Casos en Guatemala, Honduras y Nicaragua*, Managua, Corte Centroamericana de Justicia, 2005, pp. 20-23; y Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, “La Integración Centroamericana el Comercio y el Desarrollo”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 18, 2007, p. 553.

flictos armados internos que afectaron a la región en las décadas siguientes. Estas luchas, aunque tenían un enfoque interno, tenían causas y consecuencias transnacionales. Esto hizo que la solidificación de la integración regional se concentrara en proyectos de estabilidad democrática y pacificación. La renovación del proyecto de integración en forma cohesiva y en su forma actual no llegaría sino hasta 1991.

El Sistema de la Integración Centroamericana actual

El actual proceso de integración se denomina Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).⁹ Sus Estados miembros son Belice,¹⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.¹¹ La República Dominicana es un Estado asociado. Este proceso surgió como parte de un anhelo para la paz y el desarrollo luego de varios años de conflictos armados en la región. La integración fue esencial en los esfuerzos de paz. El SICA es el resultado de un proceso revitalizado de integración por medio de tratados internacionales y la creación de entidades supranacionales.¹² El aspecto económico es uno de sus objetivos principales, pero el propósito de la integración va más allá de la creación de una zona de libre comercio con miras a un mercado común. Varios de los tratados comunitarios, al igual que algunas de las Constituciones nacionales, hacen referencia a la posibilidad de crear una unidad política basada en el anhelo de reconstruir una Federación.¹³ Aunque el lenguaje de los instrumentos comunitarios y algunas constituciones nacionales reflejan este ideal, no es claro en este momento que se vaya a traducir en voluntad nacional hacia esfuerzos más concretos de integración política en el corto plazo. El proyecto es políticamente ambicioso, pero, en vez de un cambio radical, es más probable que fije objetivos y vaya asumiendo nuevas competencias con base en una visión funcionalista. Aunque conserva algunos rasgos menores de un sistema fede-

⁹ Para una descripción general de sus instituciones véase: <www.sica.int> (28 de enero de 2013) (Secretaría de SIECA) y Ramírez, Roberto, *El derecho de la integración centroamericana. Libro Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz*, Managua, Universidad Autónoma de Centroamérica, 1994, pp. 23-44.

¹⁰ Belice se unió al Sistema de la Integración Centroamericana en diciembre del 2000, todo de conformidad con el artículo 36 del Protocolo de Tegucigalpa.

¹¹ Los Estados han sido listados en orden alfabético.

¹² Aizenstadt, Alexander, “Reflejos del derecho comunitario europeo en las decisiones de la Corte Centroamericana de Justicia”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 25, 2011.

¹³ Véase, por ejemplo, los artículos 1o., 3o. y 4o. del Protocolo de Tegucigalpa, los artículos 5o., 8o. y 9o. de la Constitución de Nicaragua, el artículo 89 de la Constitución de El Salvador y el artículo 150 de la Constitución de Guatemala.

ral, es principalmente un esfuerzo guiado por la creación de instituciones supranacionales.¹⁴

En diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Americanos.¹⁵ Es el instrumento fundante del proceso actual. Reemplazó el marco institucional para la integración, tomando inspiración estructural en el marco arquitectónico del esfuerzo europeo. El SICA ha sido calificado como “el proceso de integración más políticamente avanzado de las Américas”;¹⁶ sin embargo, en su efectividad e internalización por los sistemas jurídicos nacionales e instituciones estatales está siendo rápidamente sobrepasado por otros esfuerzos suramericanos.

El SICA está conformado por varias instituciones principales, siendo algunas de ellas la Reunión de Presidentes, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Cuenta además con varias otras instituciones de menor jerarquía.¹⁷ La Reunión de Presidentes es el principal órgano político, que es un cuerpo intergubernamental compuesto por los presidentes de cada país. Su función principal es establecer los objetivos y orientación de la integración; toma sus decisiones por consenso. La Secretaría General es una institución permanente y cumple funciones ejecutivas. Asiste a las demás instituciones y representa al sistema. El Parlamento Centroamericano es un órgano de discusión y planteamiento de problemas regionales. Se integra por miembros electos en cada Estado por medio de sufragio directo; además, por el presidente y vicepresidente saliente de cada Estado al concluir sus respectivos periodos de funciones.¹⁸ El Parlamento emite recomendaciones y no tiene funciones legislativas vinculantes. La Corte Centroamericana es el tribunal regional encargado de la interpretación y aplicación del derecho comunitario. Financieramente, las instituciones se mantienen con las contribuciones directas de los Estados parte.¹⁹

¹⁴ Entre otras características federales encontramos la competencia de la Corte Centroamericana de Justicia para ordenar el cumplimiento de sentencias emitidas por tribunales nacionales o resolver asuntos de separación de poderes de órganos dentro de un mismo Estado.

¹⁵ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrito el 13 diciembre de 1991.

¹⁶ Nyman-Metcalf, Katrin y Papageorgiou, Ioannis F., *Regional Integration and Courts of Justice*, Londres, Oxford University Press, 2005, p. 2.

¹⁷ Entre otras, la Reunión de Vicepresidentes, el Comité Consultivo, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Banco Centroamericano de Integración Económica. Para un listado completo véase: <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401>.

¹⁸ Artículo 2o., incisos b y c, del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas.

¹⁹ Artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa.

El derecho comunitario sustantivo se deriva de los tratados respectivos y las normas emitidas por las instituciones del SICA. La adopción de obligaciones sustantivas requiere consenso. Los instrumentos principales regulan cuatro distintos subsistemas: i) la integración económica; ii) la integración social; iii) la integración ambiental, y iv) la integración política. Dentro de los distintos instrumentos también se establecen obligaciones sustantivas de derechos humanos y seguridad democrática.

El Protocolo de Tegucigalpa es el instrumento principal del sistema y se complementa por otros tratados comunitarios. Éstos crean algunas de las instituciones principales del sistema o desarrollan un área normativa particular. Por ejemplo, el Parlamento Centroamericano es producto de un tratado independiente. Debido a que no todos los Estados son parte de todos los instrumentos, existe una asimetría normativa e institucional importante que es uno de los principales retos de la integración. Esto además impide la uniformidad, uno de los fines primarios del derecho comunitario. Por ejemplo, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, que describe sus funciones e incluye el reconocimiento de su competencia, se encuentra establecido en un instrumento independiente sujeto a la aceptación individual de cada Estado. Por ahora solamente Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras lo han adoptado. Guatemala aún no ha designado a sus respectivos magistrados. Esto ha generado un obstáculo significativo para la aplicación uniforme de la normativa comunitaria con los demás Estados y ha creado conflictos entre el sistema regional y el nacional; ha llevado incluso a la adopción de mecanismos arbitrales *ad hoc* para la solución de problemas del subsistema económico cuando se presentó una controversia entre Guatemala y Costa Rica y ninguno de estos países había reconocido la competencia del tribunal regional. Aunado a esto, Costa Rica no es parte del Parlamento Centroamericano, y Panamá ha indicado que se retirará del mismo, aunque la Corte haya resuelto que un retiro unilateral no es permitido bajo el derecho comunitario.²⁰

Desde la perspectiva del ordenamiento legal interno de cada Estado, la integración encuentra fundamento en la Constitución nacional. Desde esta óptica, la integración es usualmente vista como la transferencia de competencias por medio de un instrumento internacional. Esta delegación es permitida por el ordenamiento nacional de acuerdo a disposiciones constitucionales específicas. Estas disposiciones, las “Cláusulas Centroamericanas”,

²⁰ *Prensa Libre*, “Panamá se salió del Parlacen”, Guatemala, 19 de agosto de 2009 y Corte Centroamericana de Justicia, *Opinión Consultiva solicitada por el Parlamento Centroamericano*, Expediente No. 6-14-08-2009, Sentencia del 23 de septiembre del 2009 (la Corte indica que los Estados no pueden retirarse unilateralmente de las instituciones comunitarias).

generalmente establecen la jerarquía del derecho internacional o específicamente permiten la delegación de competencias hacia esfuerzos de integración centroamericanos.²¹ El contenido de estas cláusulas varía en cada Estado parte. Algunas Constituciones, como la hondureña, incluso contemplan a las instituciones regionales como el Parlamento Centroamericano expresamente en su texto.²²

El derecho comunitario además se complementa por principios que han surgido de la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia.²³ La mayoría de éstos no emana literalmente del texto de los instrumentos comunitarios, sino de una interpretación teleológica. Entre ellos cabe destacar la supremacía, el efecto directo y la responsabilidad estatal. La supremacía establece que las normas comunitarias tienen preeminencia sobre el ordenamiento nacional, incluyendo a la Constitución.²⁴ El efecto directo implica la incorporación automática del ordenamiento comunitario en el ámbito nacional, sin necesidad de acción u reconocimiento posterior. Además, permite que sean invocados ante los tribunales nacionales.²⁵ La responsabilidad estatal establece que el incumplimiento de la normativa comunitaria tiene consecuencias económicas para los Estados que pueden ser invocadas directamente por los afectados.²⁶ Aunque estos principios, y otros más, han sido descritos por la Corte en su jurisprudencia, aún es escasa su aceptación e incorporación a casos concretos por los ordenamientos internos nacionales. De hecho, la falta de diálogo y entendimiento entre la Corte regional y las altas cortes nacionales es uno de los principales obstáculos de la integración. Mientras el tribunal regional defiende la supremacía comunitaria, las altas cortes se enfocan en la supremacía constitucional. Algunas altas cortes

²¹ El término es adoptado de las llamadas “cláusulas europeas” en varios de los Estados de la Unión Europea. Véase en Centroamérica: artículo 7 de la Constitución de Costa Rica, artículo 7o. de la Constitución de El Salvador, artículos 150 y 171(1)(2) de la Constitución de Guatemala, preámbulo y artículo 355 de la Constitución de Honduras, preámbulo y artículos 5, 8 y 9 de la Constitución de Nicaragua, artículo 26, numerales 5 y 6 de la Constitución de República Dominicana.

²² Artículo 205, numeral 7 de la Constitución de Honduras.

²³ Para una explicación más detallada sobre el derecho comunitario véase: Salazar, César Ernesto y Napoleón Ulate, Enrique, *Manual de derecho comunitario centroamericano*, Managua, Corte Centroamericana de Justicia, 2009.

²⁴ Corte Centroamericana de Justicia. *Opinión Consultiva solicitada por el Parlamento Centroamericano*. Expediente No. 4-8-96, Sentencia del 13 de diciembre de 1996, *Gaceta* No. 4, pp. 5-10.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Corte Centroamericana de Justicia, *Nicaragua Vs. Honduras*, Expediente No. 5-29-11-99, Sentencia del 27 de enero del 2001, *Gaceta* No. 13, pp. 2-30 y Corte Centroamericana de Justicia. *Honduras Vs. Nicaragua*, Expediente No. 6-3-12-99, Sentencia del 28 de noviembre del 2001, *Gaceta* No. 13, pp. 30-46.

nacionales y la Corte regional incluso han llegado al extremo de anular las decisiones de su contraparte. Como cada una se considera suprema dentro de su respectivo ordenamiento, esto ha impedido la discusión de soluciones y figuras que permitan acomodar un verdadero pluralismo jurídico.

Una de los rasgos más característicos de la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia es su constante búsqueda de inspiración en otros procesos regionales, principalmente en el europeo. La mayoría de los principios del derecho comunitario han surgido con base a referencia a sentencias del Tribunal Europeo de Justicia. Aunque resulta lógico que el tribunal centroamericano busque inspiración en su par europeo, esto ha generado algunas dificultades que se explicarán a continuación.

II. LA INSPIRACIÓN EUROPEA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA

El tribunal centroamericano se ha referido a decisiones y órdenes de tribunales de la Unión Europea en al menos doce de sus decisiones.²⁷ Tomando en cuenta que el tribunal regional ha emitido poco más de un ciento de sentencias, esta cifra es alta. En su jurisprudencia encontramos referencias a más de once decisiones y órdenes europeas. Es de notar también que en algunas ocasiones no se incluye referencia a una decisión en particular sino en forma general a la jurisprudencia del tribunal europeo.²⁸ También encontramos referencias a tratadistas del derecho de la Unión Europea como Pierre Pescatore, Eduardo Vilariño Pintos, Araceli Mangas Martín, Gil Carlos Rodríguez Iglesias y Diego J. Liñán Noguera, entre otros.²⁹

La referencia a Europa no es algo único de la Corte Centroamericana. Los órganos judiciales de otros esquemas de integración en el continente también han participado en esta práctica.³⁰ Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina también ha hecho mención de decisiones del

²⁷ Para un análisis específico sobre esta materia véase Aizenstatd, Alexander “Reflejos del derecho comunitario europeo en las decisiones de la Corte Centroamericana de Justicia”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 25, 2011.

²⁸ Corte Centroamericana de Justicia, *Victor Elías Francisco Bendeck v. Honduras*, Expediente No. 61-03-18-02-2003, Sentencia del 22 de noviembre de 2004, *Gaceta No. 18*, pp. 18-35.

²⁹ Véase Corte Centroamericana de Justicia, *José Vicente Coto Ugarte v. Consejo Superior Universitario de la Universidad de El Salvador*, Expediente No. 10-05-11-1996, Sentencia del 5 de marzo de 1998, *Gaceta No. 7*, pp. 6-13 (la decisión incluye referencias, sin citas específicas o indicación de obras particulares, a los autores antes referidos).

³⁰ Para un análisis general del derecho comunitario europeo en los sistemas suramericanos de integración véase: Alonso García, Ricardo, “Un paseo por la jurisprudencia supranacional europea y su reflejo en los sistemas suramericanos de integración”, en Bogdandy, Armin von *et. al.* (eds.) *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y*

tribunal europeo en sus resoluciones.³¹ Podemos agregar a esto al Tribunal Permanente de Revisión dentro de Mercosur.³² Inclusive tribunales *ad hoc* dentro de Mercosur se han referido, aunque en menor escala, a las decisiones de la Corte Europea.³³ Todo ello, tomando en cuenta que generalmente los tribunales *ad hoc* son menos propensos a crear principios permanentes de derecho o a decidir asuntos de importancia constitucional.³⁴ Dado el éxito del tribunal europeo, es claro que se ha convertido en el punto de comparación para todo proceso de integración.³⁵

multifocal. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 197, 2009, pp. 581-631.

³¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Resoluciones Nos. 002-IP-1997; 002-IP-1988 y 3-AI-1996 (todas hacen referencias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al derecho comunitario europeo o a tratados académicos del derecho europeo).

³² Tribunal Permanente de Revisión, Laudo 1/2005, 20 de diciembre de 2005 (contiene referencias extensas a la decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea); y Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en la solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias, Controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibiciones de importación de neumáticos *remoldeados* procedentes del Uruguay. 8 de junio de 2007, sección 10.2, p. 150.

³³ Véase, entre otros, Tribunal Arbitral, Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. *Prohibición de importación de neumáticos remoldeados*, 25 de octubre de 2005, p. 84 (contiene referencias del Tribunal y de las partes hacia las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea); Laudo del Tribunal Arbitral “*ad hoc*” de Mercosur constituido para entender la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre “omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, 6 de septiembre del 2006, p. 150. (explica que los precedentes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no pueden simplemente ser asimilados al Mercosur), entre otros.

³⁴ Movsesian, Mark L., “International Commercial Arbitration and International Courts”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 18, 2008, p. 425. Véase por ejemplo: Laudo Arbitral, *Guatemala v. Costa Rica* (re: Helados Sarita), Laudo Arbitral del 13 de junio de 2006, Msc-04-04 SIECA (el Tribunal arbitral *ad hoc* no hace referencia a ningún fallo o principio comunitario ya sea centroamericano o europeo).

³⁵ Véase generalmente: Henry, Laurence, “The Asean Way and Community Integration: Two Different Models of Regionalism”, *European Law Journal*, vol. 6, núm. 13, 2007, pp. 857-879 (sobre ASEAN); Cruz Villaça, José Luis y Sobrino Heredia, “The European Union and the Transformation of the Andean Pact into the Andean Community”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, 1998, pp. 13-52, y Brewer-Carías, Allan R., “El derecho comunitario europeo: experiencias para el proceso de integración andino”, *Revista de Derecho Público*, vols. 61-62, 1995, pp. 5-24 (sobre la Comunidad Andina), y Ambos, Kai y Pablo Pereira, Ana Cristina (coords.), *Mercosul União Européia: Perspectivas da Integração Regional*, Rio de Janeiro, Editorial, Lumen Juris, 2006 (sobre Mercosur).

Puede decirse que en la integración centroamericana la influencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se extiende más allá de los casos en los cuales es mencionado expresamente. Esta influencia se ve reflejada en el método teleológico de interpretación y en los principios afirmados, aun cuando no existe una referencia expresa.³⁶ Las referencias europeas ciertamente ocupan un papel predominante y no disimulado en la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia; sin embargo, esto no significa que el tribunal centroamericano se limite a citar fuentes de la Unión Europea. También lo ha hecho en referencia a las decisiones de otros tribunales, incluyendo cortes nacionales e internacionales.³⁷ No obstante, en la mayoría de estos casos las citas han servido precisamente para reforzar principios que emanan originalmente de fallos del tribunal de Luxemburgo.³⁸

1. *Limitaciones del enfoque comparativo centroamericano/europeo*

La Corte Centroamericana de Justicia es una institución única e independiente, gobernada por su propio cuerpo normativo. Por tanto, cualquier referencia a sentencias emitidas por otros tribunales contenida en su jurisprudencia es usualmente consecuencia de una búsqueda adicional de inspiración y no a una materia vinculante.³⁹ Del análisis de los casos en que la corte regional hace referencia a su par europeo es posible concluir que la Corte Centroamericana de Justicia se extiende más allá de los métodos tradicionalmente aceptados de referencia. En diversas oportunidades, las decisiones europeas en la jurisprudencia de la Corte Centroamericana son vistas como evidencia de la formulación de principios generales de derecho comunitario, como si el derecho de la Unión Europea fuera un campo ge-

³⁶ Véase por ejemplo: Corte Centroamericana de Justicia. *Opinión Consultiva solicitada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*. Expediente No. 13-02-01-05-1997 de fecha 5 de agosto de 1997.

³⁷ Entre ellos la Corte Permanente Internacional de Justicia, la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Constitucional español, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y la Corte Constitucional italiana.

³⁸ Por ejemplo: cuando se refiere a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en Expedientes Nos. 4211-E-96 No. 4636-96, Sentencia del 6 de septiembre de 1996; al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en Proceso No. 2-IP-88, Sentencia del 25 de mayo de 1980, o a la Corte Constitucional italiana en *Frontini v. Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

³⁹ Alonso García, Ricardo, “Un paseo por la Jurisprudencia supranacional europea y su reflejo en los sistemas suramericanos de integración”, en Bogdandy, Armin von *et. al.* (eds.) *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 197, 2009, p. 611.

neral con aplicación universal. Aunque crece la noción de un derecho de la integración regional como una disciplina de estudio, no puede decirse aún que cuente con principios universales de adopción obligatoria. La actitud de la Corte, sin embargo, ha permitido que esos principios que han surgido en el derecho europeo sean trasplantados directamente al derecho comunitario centroamericano por medio de una inferencia judicial. En algunas instancias la Corte importa temas de fuentes europeas que despiertan aspectos esenciales de derecho constitucional dentro de los Estados miembros. Entre ellos, los principios de supremacía y efecto directo del derecho comunitario.⁴⁰ En varias decisiones el fundamento de estos principios se basa exclusivamente en referencias al tribunal europeo. Esta referencia en ocasiones descuida el apoyo que podría encontrarse en el texto de su propio cuerpo normativo. Por ejemplo, los principios de efecto directo y primacía se fundamentan haciendo referencia a los reconocidos casos *Costa/Enel* y *Van Gend & Loos*.

La referencia a las sentencias paradigmáticas antes citadas no debe ser motivo de preocupación. Sin embargo, cuando se les reconoce autoridad y con esto se evita hacer referencia a normas aplicables del sistema propio, se generan obstáculos a la integración. Dentro del ordenamiento propio en Centroamérica existen disposiciones que pueden servir como apoyo a los mismos principios referidos en las sentencias europeas. Por ejemplo, la supremacía y efecto directo podrían basarse en interpretaciones teleológicas de los artículos 55(3) del Tratado de Integración Económica Centroamericana (“Protocolo de Guatemala”) y 17(3) del Tratado de Integración Social Centroamericana. De la misma manera, el principio de responsabilidad estatal se fundamenta exclusivamente en una referencia general a la doctrina del tribunal europeo, sin especificar una sentencia específica.⁴¹ En ese caso el tribunal centroamericano pudo haberse referido a la sentencia europea en el caso *Franovich*,⁴² que en su oportunidad se basó en el entonces artículo 5o. del Tratado de la Comunidad Económica Europea. A su vez en el ámbito centroamericano, el contenido de esa norma es equivalente al artículo 4(h) del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (“Protocolo de Tegucigalpa”), instrumento que se encuentra

⁴⁰ Ambos principios formulados por primera vez en: Corte Centroamericana de Justicia, *Opinión Consultiva solicitada por el Parlamento Centroamericano*, Expediente No. 9-04-08-96, Sentencia del 13 de diciembre de 1996, *Gaceta* No. 4, pp. 5-10.

⁴¹ Corte Centroamericana de Justicia, *Nicaragua Vs. Honduras*, Expediente No. 5-29-11-99, Sentencia del 27 de enero de 2001, *Gaceta* No. 13 pp. 2-30 y *Honduras vs. Nicaragua*, Expediente No. 6-3-12-99, Sentencia del 28 de noviembre de 2001, *Gaceta* No. 13 pp. 30-46.

⁴² Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Franovich y Bonifaci v. Italia*, Casos C-6, 9/90, [1991] ECR I-5357.

en la cúspide del ordenamiento regional.⁴³ A pesar de esto, la Corte prefiere apoyarse primordialmente en una referencia general al tribunal europeo, sin contemplar varias fuentes normativas propias que podrían sustentar el mismo punto.

La referencia a otros tribunales en muchas ocasiones es útil para agregar valor al contenido de las resoluciones. Pero en otras oportunidades la referencia hacia Europa en Centroamérica trata sobre asuntos procesales menores que pueden resolverse dentro del marco regulatorio propio sin necesidad de inspiración adicional.⁴⁴ Esto refleja una dependencia de la jurisprudencia europea como punto de referencia y validación, que tendrá un efecto negativo en el desarrollo de la jurisprudencia centroamericana, ya que la calidad del razonamiento legal es esencial para el éxito de cualquier tribunal.⁴⁵

La referencia, en este caso a Europa puede ser de beneficio para la calidad del razonamiento legal, pero no puede servir como sustituto del fundamento necesario bajo fuentes del derecho propio. De otra manera, la importación directa de principios basados en diferentes tratados constitutivos y tradiciones constitucionales, contravendría a la ya débil legitimidad democrática del proceso formal de creación del derecho comunitario centroamericano.⁴⁶

2. *Los límites del enfoque comparativo regional y la construcción de la identidad propia*

La Unión Europea es una candidata natural para el apoyo de iniciativas de integración regional en todo el mundo.⁴⁷ En las últimas dos décadas ha contribuido más de 120 millones de euros tan sólo a la promoción de ini-

⁴³ Véase Corte Centroamericana de Justicia, *Opinión Consultiva solicitada por el Parlamento Centroamericano*, Expediente No. 6-14-08-2009, Sentencia del 23 de septiembre de 2009 (la Corte explica que el Protocolo de Tegucigalpa constituye la cúspide del ordenamiento jurídico regional).

⁴⁴ Corte Centroamericana de Justicia, *Camilo Agustín Brenes y Alba Azucena Palacios v. Parlamento Centroamericano*, Expediente No. 45-11-21-09-2001, Sentencia del 13 de agosto de 2002, *Gaceta* No. 14, pp. 23-24; *Ricardo Flores Asturias v. Parlamento Centroamericano*, Expediente No. 46-12-08-10-2001, Sentencia del 23 de agosto de 2002, *Gaceta* No. 15, pp. 2-4 (ambas decisiones están contenidas en una o dos páginas y declaran la desestimación de los casos).

⁴⁵ Helfer, Laurence R. y Slaughter, Anne-Marie, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", *Yale Law Journal*, vol. 107, 1998, p. 318.

⁴⁶ A pesar de que los tratados son firmados por el ejecutivo y ratificados por el organismo legislativo en cada Estado Miembro, las demás disposiciones del derecho comunitario son adoptadas sin la participación de asambleas electas por los ciudadanos.

⁴⁷ Commission of the European Communities, Communication from the Commission. European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries, COM (95) 219, Brussels 16 June 1995, p. 6.

ciativas de integración en Centroamérica.⁴⁸ La integración regional es lógicamente una de las prioridades de la política exterior europea.⁴⁹ La Unión Europea se ha convertido en una fuente natural de experiencia y talento en materia de integración regional, que también han servido para aumentar su presencia en el istmo. Esto, a su vez, ha aumentado su influencia y “*soft power*” en una región habituada a la esfera de influencia hegemónica de los Estados Unidos de América.⁵⁰ Tomando en cuenta su experiencia en los procesos de integración basados en la arquitectura supranacional, tiene una importante ventaja en esta materia sobre otros países que buscan influir en la región. El reflejo del derecho comunitario europeo en las decisiones de la Corte Centroamericana es también producto de esta creciente influencia. La negociación de un reciente Tratado de Asociación entre los estados centroamericanos y la Unión Europea muy probablemente aumentará esta colaboración en el futuro.

La Unión Europea es un punto inevitable de referencia comparativa para cualquier proceso de integración. El reto del sistema centroamericano es adaptar las estructuras de otros modelos a las necesidades propias, aprendiendo de la experiencia de la integración europea y la de otros modelos, sobre todo los de América del Sur. Hasta ahora, la jurisprudencia regional, al importar principios directamente por referencia a fuentes externas, está perdiendo la oportunidad de crear un derecho comunitario verdaderamente centroamericano, basado en los excepcionalmente similares sistemas legales y tradiciones constitucionales de sus Estados miembros. Incluso desaprovecha la oportunidad de moldear el derecho a las perspectivas centroamericanas, pues la experiencia y contexto del istmo difiere de aquel de los Estados europeos. Aunque los principios puedan coincidir, es necesario que surjan de la interpretación de instrumentos propios, si bien con inspiración en las decisiones de otros modelos de integración. En todo caso, la problemática acá estudiada no resulta de citas o referencias a otras jurisdicciones, sino de la extracción directa, sin explicación o método uniforme. Hasta ahora, las citas capturan únicamente las conclusiones de principios de derecho que en

⁴⁸ Sistema de Integración Centroamericana, *Suplemento Especial. Cooperación Regional Unión Europea Centroamérica: más de veinte años trabajando juntos*, 2008, p. 3, http://www.delnic.org.ni/es/docs/suplemento_ue_2008_final.pdf.

⁴⁹ European Commission, Strategy Paper. Central America 2007-2013. E/2007/481. (29.03.2007) p. 4.

⁵⁰ Sobre el *soft power* véase Nye, Joseph, “Soft Power”, *Foreign Policy*, vol. 80, 1990, pp. 153-171.

Europa tomó décadas cimentar.⁵¹ Las decisiones centroamericanas incorporan en un solo momento la mayoría de principios de derecho comunitario, en lugar de desarrollarlos de manera gradual. Esto hace que sean más difíciles de absorber por los sistemas nacionales.

La comparación entre los sistemas europeo y centroamericano es necesaria. Incluso, con el surgimiento de otros esfuerzos de integración alrededor del mundo. Sin embargo, si no se es disciplinado en este enfoque comparativo y se busca la trasplatación de una arquitectura de una región a otra, se podría perder la oportunidad de desarrollar un sistema propio.

III. POTENCIALIDAD: LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO DE LA INTEGRACIÓN

Los derechos humanos antes ocupaban un lugar secundario en los esfuerzos de integración regional, ahora tienen un lugar primordial.⁵² Centroamérica no es la excepción. Aunque la integración económica es el motor de la integración, los objetivos del SICA se extienden más allá de esta materia. El irrestricto respeto a los derechos humanos se encuentra establecido como uno de los objetivos esenciales de la integración. Los tratados comunitarios establecen obligaciones sustantivas en esta materia. Sin embargo, debido a la limitada competencia de la Corte Centroamericana de Justicia en esta materia, según el artículo 25 de su Estatuto, no existe una jurisprudencia comunitaria sobre el tema. Esta limitación ha sido un obstáculo infranqueable hasta ahora para el tribunal regional.

Es importante notar que si bien el tribunal centroamericano ha tornado su vista hacia Europa para apoyar la creación de los principios primarios del ordenamiento regional, no ha seguido el ejemplo europeo en un campo esencial: los derechos humanos. La Corte Centroamericana ha excluido esta materia de sus consideraciones legales, aunque la promoción de los derechos fundamentales es histórica y legalmente un elemento primordial del esfuerzo de integración en Centroamérica. Al efecto, los tratados comunitarios contienen numerosas disposiciones sustantivas en esta materia.⁵³

⁵¹ Incluso, no todas las cortes nacionales europeas entienden la supremacía del derecho comunitario de la misma forma que el tribunal regional. Algunos de los tribunales nacionales que si lo hacen, a veces lo explican no como producto de una fuente autónoma, sino con base en una disposición constitucional que lo permita.

⁵² Bogdandy, Armin von *et.al.*, “Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States”, *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 489.

⁵³ Por ejemplo, el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana y el Tratado de Integración Social Centroamericana.

Según el mismo Protocolo de Tegucigalpa, la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos constituyen la base fundamental del SICA.⁵⁴ Sin embargo, la Corte Centroamericana, desde una de sus primeras decisiones y apoyada en el artículo 25 de su Estatuto, ha robustecido la noción de que no es competente para pronunciarse sobre asuntos relacionados a violaciones de los derechos humanos.⁵⁵ Otras decisiones posteriores han reforzado este punto de vista.⁵⁶ Sobre este tema ha reiterado que esa área es competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁷

Una decisión posterior del tribunal centroamericano ha señalado que, en el futuro, la Corte Centroamericana podría ser competente en materia de derechos humanos en caso de violaciones cometidas por instituciones comunitarias.⁵⁸ Sin embargo, el primer caso presentado a la Corte sobre este tema y rechazado por falta de competencia había sido interpuesto, entre otros, en contra de una institución comunitaria, el Banco Centroamericano de Integración Económica.⁵⁹ Así, la Corte no ha asegurado su papel como tribunal competente para juzgar las violaciones en materia de derechos humanos que ocurran como consecuencia de estas decisiones. Por tanto, se ha dejado sin aplicabilidad efectiva a un contenido sustancial en esta materia dentro del ordenamiento jurídico comunitario. Este contenido es específico y no puede ser suplido por otras convenciones de derechos humanos fuera del ámbito comunitario.

⁵⁴ Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4o., literal a.

⁵⁵ Corte Centroamericana de Justicia, *Ricardo Duarte Moncada v. Nicaragua, Alcaldía de Managua y el Banco Centroamericano de Integración Económica*, Expediente No. 1-01-12-1994, Sentencia del 13 de enero de 1995.

⁵⁶ Corte Centroamericana de Justicia, *Opinión Consultiva solicitada por el Consejo de Ancianos de la Moskitia*, Expediente No. 3-2-6-2008, Sentencia del 1o. de diciembre de 2008 y *Opinión Consultiva solicitada por el Consejo de Ancianos de la Moskitia*, Expediente No. 4-2-6-2006, Sentencia del 1o. de diciembre de 2008 y Corte Centroamericana de Justicia, *Blanca Haydee González Vs. Comisión de Derechos Humanos et al.*, Expediente No. 4-4-4-2001, Sentencia del 17 de mayo de 2001, *Gaceta* No. 12 pp. 4-5.

Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, artículo 25.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Corte Centroamericana de Justicia, *José Viguér Rodrigo Vs. Autoridades Judiciales de Chinandega, Nicaragua*, Expediente No. 11-1-8-2000, Sentencia del 21 de marzo de 2001, *Gaceta* No. 11, pp. 7-8. Véase también: Orlando Guerrero Mayorga, “El proceso de integración centroamericana y la globalización, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004, pp. 1007-1008.

⁵⁹ Corte Centroamericana de Justicia, *Ricardo Duarte Moncada v. Nicaragua, Alcaldía de Managua y el Banco Centroamericano de Integración Económica*, Expediente No. 1-01-12-1994, Sentencia del 13 de enero de 1995.

Es importante tomar en cuenta que si la Corte buscar ejercer su competencia conforme el artículo 22(f) de su Estatuto para resolver asuntos de separación de poderes entre órganos de un mismo Estado, no puede excluir principios esenciales sobre derechos constitucionales y derechos humanos, ya que estas obligaciones son aplicables a las instituciones de cada Estado. Asimismo, si busca reforzar el principio de primacía del derecho comunitario y evitar que las cortes nacionales continúen ejerciendo un estricto control de constitucionalidad sobre el derecho centroamericano, debe asegurar como mínimo un nivel de protección igual en materia de derechos fundamentales que el proporcionado por los Estados miembros, incluyendo sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Ciertamente, el área de derechos humanos tendría el contenido más indicado para la cita de tribunales ajenos a los Estados centroamericanos. La materia en gran parte se basa en principios universales y los textos de las convenciones tienen redacciones similares. De esto puede apreciarse el beneficio de referirse a las interpretaciones de textos análogos por parte de otros tribunales. Como evidencia de esto tanto la Corte Europea de Derechos Humanos como la Interamericana se citan frecuentemente entre sí.⁶⁰

Si bien el tema de los derechos humanos no figuró como área prioritaria en la génesis estructural del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con el tiempo ha cimentado su prestigio en no menor grado con base a esta materia. Sus fallos sobre el tema han limitado la actuación de las instituciones comunitarias y han permitido que los altos tribunales nacionales sean más moderados en su evaluación de la aplicabilidad directa del derecho comunitario dentro del ámbito nacional. Si la Corte Centroamericana ha decidido tomar inspiración en el tribunal europeo para apoyar sus decisiones, debiera considerar hacerlo especialmente en el campo de los derechos fundamentales, como mínimo en relación a la actuación de las instituciones comunitarias.

La existencia de obligaciones sustantivas sin un tribunal competente para aplicarlas genera dudas en torno a la efectividad de la materia en el ámbito regional centroamericano. Una posibilidad consiste en interpretar que el artículo 25 constituye una delegación de competencia en esta mate-

⁶⁰ Puede comprobarse, entre muchos otros casos, en: Corte Europea de Derechos Humanos. *Kurt v. Turquía*. 15/1997/799/1002, Sentencia del 25 de mayo de 1998, párr. 67; *Sergey Zolotukhin v. Rusia*. App. No. 14939/03. Sentencia del 10 febrero 2009, párr. 40; y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párras. 61, 80, 89 y 143 y *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párr. 46.

ria a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta postura solucionaría varios problemas, pero eventualmente puede generar complicaciones para el proceso de integración; entre ellas, que no todos los Estados miembros son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶¹ Además, porque la Corte Interamericana no tiene competencia subjetiva sobre las instituciones supranacionales, puesto que el SICA no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶² Tomando en cuenta que es posible a los Estados delegar a la Corte Interamericana competencia para pronunciarse sobre instrumentos de derechos humanos adicionales al Pacto de San José, es posible argumentar que el artículo 25 del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia cumple esta función. Por tanto, delega a esa Corte la facultad para aplicar derechos humanos contenidos en el derecho comunitario; sin embargo, hasta el momento no se ha presentado esta situación ante el tribunal.

El tema de los derechos humanos también genera oportunidades de colaboración entre el proceso de integración regional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La relación entre los procesos de integración regional y mecanismos de protección de derechos humanos alrededor del mundo constituyen un importante objeto de estudio. En Europa esto ha presentado importantes desafíos entre el Tribunal de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁶³ Con el tiempo, es posible inferir que en el sistema centroamericano también existirán casos en los cuales los actos de las instituciones supranacionales y la legislación comunitaria deban de interpretarse a la luz de los instrumentos en materia de derechos humanos. La delegación de competencia hacia el tribunal interamericano en esta materia presenta una novedosa forma de enfrentar este tema. De esta forma, el esfuerzo de integración puede aprovechar el prestigio del sistema interamericano y su influencia en los tribunales nacionales para solidificar su institucionalidad en los Estados miembros.

⁶¹ Belice no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶² Al menos que interprete el artículo 25 del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia como una especie de adhesión al Pacto de San José y la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplique disposiciones en materia de derechos humanos del ámbito comunitario para darles un efecto útil, pero es poco factible.

⁶³ Defeisz, Elizabeth F., "Human Rights and the European Union: Who decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights", *Dickinson Journal of International Law*, Pennsylvania, no. 19, 2001, p. 301.

IV. CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS EN EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA CENTRAL

La integración regional centroamericana tiene una larga historia, pero también muchos retos pendientes. Viendo hacia el futuro, es seguro que nuevos campos de acción, además del económico, pasen a ocupar un rol principal. La seguridad regional y combate al crimen organizado probablemente tomarán un papel más importante en los esfuerzos de integración centroamericanos en el siglo XXI. La colaboración entre organismos de seguridad e inteligencia, la promoción de asistencia judicial, la extradición e información son cada vez más vitales para resolver problemas con estructuras criminales que no se limitan a las fronteras estatales. La utilización del sistema de integración regional para la discusión y solución de estas materias es útil, ya que permite aprovechar la institucionalidad existente para afrontar el tema de manera regional.

Un primer desafío de la construcción del sistema de integración es la sustitución de la estructura de instituciones intergubernamentales por una de genuinos entes supranacionales. Las fuentes normativas del proceso de integración, incluyendo las normas emitidas por sus más altas instituciones, aún adquieren vigencia únicamente por consenso. Esto permite a cada Estado limitar la normativa comunitaria a los instrumentos internacionales que haya firmado o a los acuerdos que sus representantes en los diversos órganos (Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, etcétera) expresamente acepten en un momento dado. Ya que la Secretaría General y el Parlamento Centroamericano no emiten normas vinculantes sobre materia comunitaria para los Estados, el ámbito material del derecho comunitario es limitado. De ahí que las instituciones comunitarias aún estén sujetas de manera permanente a la voluntad de cada uno de los Estados.

Otro de los desafíos principales del sistema será garantizar la eficacia de las resoluciones de las instituciones comunitarias y la creación de una cultura de obediencia hacia las sentencias del tribunal regional. Las sentencias tienen poco significado si no se cumplen. Esto es un problema endémico en particular con las sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia. Esta Corte, a diferencia de los otros órganos del SICA, emite resoluciones vinculantes que no son adoptadas por consenso por los representantes de los Estados miembros. Además, en ellas frecuentemente se condena al Estado o se requiere que lleve a cabo una conducta reparadora. De ahí que el cumplimiento de las sentencias de la Corte regional sea representativo de la fortaleza del sistema de integración y el compromiso de los Estados miembros.

En caso de incumplimiento con las sentencias, los afectados tienen acceso a pocos remedios. El Estatuto de la Corte permite que un incumplimiento se dé a conocer a los otros Estados para buscar su solución por medios diplomáticos.⁶⁴ Además otorga a las sentencias la misma fuerza vinculante que las emitidas por los tribunales nacionales.⁶⁵ Pero estos remedios son poco efectivos cuando los Estados no aceptan la competencia del tribunal o la sentencia misma se encuentra en oposición con las decisiones de las altas cortes nacionales. De ahí que su cumplimiento por medio de procedimientos nacionales sea limitado. No existe, por tanto, un mecanismo efectivo de sanción o coerción a nivel comunitario. Sin embargo, es difícil presumir que los Estados parte en este momento estarían dispuestos a aceptar un régimen coercitivo más efectivo.

No están disponibles datos oficiales y detallados sobre el nivel de cumplimiento con las sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia en los Estados Parte. La Corte indica que la mayoría son cumplidas voluntariamente.⁶⁶ Sin embargo, la historia procedimental contenida en las resoluciones mismas proporciona una base indicativa para concluir que el cumplimiento es en realidad bajo. En un caso el monto al cual fue condenado el Estado no se pagó hasta muchos años después, luego de intervención diplomática y en bonos estatales.⁶⁷ Esa condena además surgió de resoluciones nacionales y no exclusivamente del tribunal regional. Muchos otros casos demuestran un abierto incumplimiento con medidas provisionales dictadas por la Corte.⁶⁸ Además se evidencia la renuencia de los Estados e instituciones comunitarias del SICA a cumplir con solicitudes judiciales para emitir opiniones o presentar información al tribunal.⁶⁹ Incluso, en varias oportuni-

⁶⁴ Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, artículo 39.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ Corte Centroamericana de Justicia, *Memoria de Labores, Periodo 2004-2005*, Managua, 2005, p. 58.

⁶⁷ Corte Centroamericana de Justicia, *Jeanette del Carmen Vega vs. Poder Ejecutivo de Nicaragua*, Expediente No. 3-6-96, Sentencia del 17 de marzo de 1997, *Gaceta* No. 5, pp. 2-6.

⁶⁸ Corte Centroamericana de Justicia, *Nicaragua vs. Honduras*, Expediente No. 5-29-11-99, Sentencia del 27 de noviembre de 2001, *Gaceta* No. 13 pp. 2-30. (Honduras no cumple con las medidas provisionales otorgadas por la Corte).

⁶⁹ Por ejemplo, Corte Centroamericana de Justicia, Opinión Consultiva solicitada por el Parlamento Centroamericano, Expediente No. 1-18-06-2007, Sentencia del 17 de julio de 2007 (la Corte requiere a todos los Estados miembros presentar su posición sobre el asunto, únicamente Costa Rica lo hace); Corte Centroamericana de Justicia, *Presidente de Nicaragua vs. Asamblea Nacional de Nicaragua*, Expediente No. 1-3-1-2005, Sentencia del 23 de marzo de 2005, *Gaceta* No. 19, pp. 5-29 (la Asamblea Nacional no proporciona un reporte solicitado por el tribunal regional); Corte Centroamericana de Justicia, Opinión Consultiva que fue solicitada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Expediente No. 1-1-

dades existen desafíos directos por parte de las altas cortes nacionales a las resoluciones del tribunal.⁷⁰ Las cortes nacionales incluso han declarado la nulidad de las sentencias del tribunal regional o la inconstitucionalidad de disposiciones de tratados comunitarios. Debido a que las cortes nacionales son las principales encargadas de aplicar el derecho comunitario y las que dan estabilidad al proceso de integración, la lucha entre éstas (principalmente las altas cortes nacionales) y el tribunal regional es el principal obstáculo jurídico del proceso de integración.

Una característica importante de la integración centroamericana es la intención de solucionar problemas de la institucionalidad nacional por medio de la creación de entidades regionales. La facultad de la Corte Centroamericana para exigir el cumplimiento de las sentencias emitidas por tribunales nacionales es un ejemplo de esto. Algunos de estos problemas nacionales como el incumplimiento de fallos emitidos por los tribunales nacionales surgen de causas complejas e históricas del poder público. Debido a que es generalmente el sistema nacional el que proporciona la estabilidad al sistema regional, resulta ambicioso buscar la solución de estos problemas por medio de mecanismos integracionistas. De hecho, algunos de los retos pendientes de las jóvenes democracias de algunos Estados miembros han permitido su reproducción a nivel regional en las instituciones comunitarias. Para algunos, las instituciones comunitarias han servido para asegurar privilegios a miembros de la clase política, incluso inmunidad ante la persecución penal en el caso de diputados al Parlamento Centroamericano. Frecuentemente es ésta una de las principales críticas a la posibilidad de establecer funciones vinculantes a los pronunciamientos del ente legislativo regional. Mientras el sistema comunitario repita los problemas nacionales a escala regional y no se cambie esta percepción, será difícil convencer a las comunidades políticas de ceder sus competencias a las instituciones del sistema.

Finalmente, aunque en varias esferas intelectuales y políticas son claros los beneficios de la integración, aún hace falta que los ciudadanos noten su

3-97, Sentencia del 11 de abril de 1997, *Gaceta* No. 5, pp. 6-9 (la Corte requiere a todos los Estados miembros que se pronuncien, únicamente Costa Rica lo hace en una nota breve y luego del plazo establecido), y Corte Centroamericana de Justicia, *Victor Elías Francisco Bendeck vs. Honduras*, Expediente No. 3-18-2-2003, Sentencia del 22 de noviembre de 2004, *Gaceta* No. 18 (la Corte Suprema de Honduras se rehúsa a cumplir con las notificaciones requeridas por la Corte Centroamericana),

⁷⁰ Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Expediente 33/2004, Sentencia No. 15, Sentencia del 29 de marzo de 2005, *Gaceta* del 6 de abril de 2005, pp. 2561-2562; Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Inconstitucionalidad. Expedientes Acumulados 12-2004 y 213.2004, Sentencia de 20 de julio de 2004, *Gaceta* No. 73.

influencia en la vida diaria. Hasta ahora su campo de acción rara vez excede de procesos intergubernamentales sobre situaciones transfronterizas. Se ocupa principalmente de temas de comercio exterior y aduanas que escapan a la mayoría. Aún no puede decirse que existe la percepción generalizada de que el proceso influye en la vida diaria de todo ciudadano. Mientras esto no cambie, el proceso continuará siendo percibido como un esfuerzo intergubernamental entre Estados y no como una integración de los habitantes de estos Estados como constituyentes de un nuevo orden autónomo.