

II

Fundamentos teóricos de los procesos de integración regional

Introducción

En este capítulo se abordarán el concepto de integración, sus clases, los fundamentos teóricos políticos y económicos, y el principio político-jurídico de supranacionalidad. La fundamentación teórica de los procesos de integración regional dará pautas para entender el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana y su institucionalidad, proporcionando un mejor entendimiento del proceso de integración subregional y la forma de llevar a la práctica sus propósitos. El desarrollo del tema se hará desde las teorías que se han producido en torno al proyecto de la construcción europea, las cuales son aplicables al proceso de integración centroamericana.

La integración regional nace ligada a la economía, pero desde la última década del siglo XX y a comienzos del presente milenio, los procesos de integración regional han adquirido la característica de ser multidimensionales, precisando de diversas disciplinas para su conceptualización⁶⁵. Los procesos de integración se han venido desarrollando en América del Sur⁶⁶ y el Caribe⁶⁷, aun cuando en cada caso adquieren una dinámica propia, pues responden

65 Pedro Caldentey del Pozo: *Seguridad Democrática e Integración. Programa de Formación de la Secretaría General del SICA*, 2012, p.9.

66 MERCOSUR, PACTO ANDINO, UNASUR, ALBA.

67 CARICOM.

a contextos geográficos, políticos y socio-económicos específicos y, en consecuencia, tienen su propia peculiaridad. En América Latina los Estados se han propuesto como meta llevar a la práctica el proyecto de integración para enfrentar de manera conjunta los desafíos del desarrollo (lucha contra la pobreza, dualismo estructural, falta de diversificación y articulación productiva, gobernabilidad y democracia,...)⁶⁸ e insertar a la región en la economía internacional.

1. Concepto de integración

La integración es un fenómeno social que consiste en el proceso de amalgamación de varios pueblos como resultado de este proceso⁶⁹. Sin embargo, la integración no solo puede ser entendida como proceso, sino también como resultado o como condición. Entendida como proceso tiene por objeto el análisis de las causas y las variables del proceso en desarrollo, en tanto que como resultado estudia el objeto que se persigue, las características y formas posibles, pudiéndose llegar a un tipo ideal de integración. En la práctica los teóricos han centrado su interés en la integración como proceso⁷⁰. Respecto a la integración como condición, Ernst B. Haas sostiene, que es mantenida por aquellos que usan el término para describir una condición por la cual las naciones están ligadas por instituciones organizadas y reglas escritas⁷¹. Para nuestro propósito podemos adoptar la definición de Haas quien concibe la integración como *“un proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales, aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Esta-*

68 Pedro Caldentey del Pozo: Seguridad Democrática e Integración. Programa de Formación de la *Secretaría General del SICA*, 2012, p.8.

69 Alberto Herrarte, El Derecho de Integración [Ensayo de Sistematización]. Primera Edición. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991, p.11.

70 Celestino del Arenal, Introducción a las Relaciones Internacionales, p.231, Tecnos. Madrid, 1984. Citado por Alberto Herrarte, *El Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)* Tipografía Nacional, Guatemala, 1991, p.82.

71 *Ibid.*, p. 82.

dos nacionales preexistentes"⁷². Desde una perspectiva pragmática vamos a entender la integración regional como un proceso que asocia voluntariamente a los Estados de una región en un sistema, dotándolo de un marco jurídico e institucional, que realiza los propósitos acordados en el tratado marco, cuyas acciones se fundamentan en los principios y la atribución de competencias a los órganos regionales, a cambio de beneficios generados por la acción conjunta. Desde ese punto de vista los Estados se proponen ejercer la atribución del poder soberano de forma armónica, conjugando el interés nacional y el interés regional, para beneficio de sus respectivas poblaciones.

2. Clases de integración

La integración posee su propia clasificación dependiendo de los objetivos que se propongan los Estados de una región y de las formas de asociación para conseguirlos. Para algunos investigadores del INTAL⁷³, la integración desde cualquier perspectiva que se le examine, es siempre un proyecto político, que permite a los sistemas políticos abiertos protagonistas del mismo asegurar en primer lugar, la viabilidad de un proceso de desarrollo económico o social equilibrado y auto sostenido, y que en última instancia permita superar las condiciones de dependencia en que se encuentra un grupo de países; a fin de evitar la alienación y, por último, reafirmar su propio estilo de vida generando una capacidad de innovación en el campo científico y tecnológico⁷⁴. De ahí que los procesos de integración no sólo abarquen el sector económico sino que tienden a ser multidimensionales y por tanto, en esos procesos se pueden distinguir las siguientes clases de integración: política, económica, social, ambiental, y educativa y cultural, como en el caso de la integración centroamericana.

72 *The Uniting of Europe: Political social and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford University Press, 1958, p.16, citado por Alberto Herrarte: *El Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)* Tipografía Nacional, Guatemala. 1991, p.82.

73 Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

74 Villagrán Kramer, Francisco, *Integración económica centroamericana: aspectos sociales y políticos*. Editorial Universitaria. Guatemala, 1967, p.64, citado por Erick Mauricio Maldonado Ríos en *Manual de Integración Regional*. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar. Editorial Cara Parens, 1a edición. Guatemala, 2013, p.21.

2.1. Integración política

Roberto Bloch, asumiendo el concepto de integración de Ernst B. Haas, sostiene que “la integración política es el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales diversos son persuadidos para desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”⁷⁵. El objetivo que se propone es una interdependencia política transnacional.

La integración política hace referencia a la formación de un Estado que en adelante representará a las partes que lo integran. Entonces, estaríamos frente a una federación. No obstante, la integración política no se refiere necesariamente, a una fusión de estados, puesto que éstos tenderían a desaparecer para constituir uno nuevo. También puede ocurrir que los Estados no formen un nuevo Estado sino que se mantienen como unidades políticas independientes, aun cuando transfieran parte de sus competencias soberanas a las instituciones que surgen del tratado marco que da origen a esa asociación de Estados. En ese caso estaríamos frente a la formación de una Alta Autoridad que reclama jurisdicción sobre los Estados partes. En la integración centroamericana los Estados de la subregión crean el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), lo dotan de un marco jurídico e institucional, con propósitos y principios en los que se fundamenta la acción de los Estados, para lograr los objetivos del proyecto de integración; sin embargo, no surge un nuevo Estado, sino una autoridad supranacional en la cual los Estados miembros, en virtud del poder autónomo y las competencias atribuidas sobre ciertas materias, ejercen el poder atribuido de manera conjunta, para conseguir los propósitos de la integración centroamericana.

La integración política así entendida, es una actividad gradual cuya definición reposa en la percepción de valores e intereses comunes por parte de los actores que participan en su ejecución. De ahí que se pueda afirmar que es un proceso dinámico y permanente de atención en conjunto, de comunicación y correspon-

75 Roberto Bloch en <http://www.unionsudamericanonet/castellano/notas/opinion.html>

dencia en la toma de decisiones orientadas a contribuir al desarrollo de una región determinada. De donde se concluye que la integración política lleva consigo el establecimiento de unidades políticas comunes, enfocadas a crear un marco regulatorio capaz de generar procesos de interacción y tomas de decisiones conjuntas, en aquellos sectores de mayor trascendencia para los Estados parte. Es así como la conformación de parlamentos y cortes regionales se convierten en garantes institucionales y democráticos del proceso, y en donde la sociedad civil empieza a jugar un papel de mayor relevancia, al menos en teoría así debería ser, a través de la apertura de instancias de participación y seguimiento a las políticas regionales.⁷⁶Dentro de esa perspectiva se enmarca la dimensión política del proyecto de integración de Centroamérica.

2.1.1. Teorías políticas de la integración

Introducción

La teoría de la integración es un tema metajurídico. Su estudio corresponde a la ciencia de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, como dondequiera que exista vida de relación, forzosamente ha de existir la norma jurídica que regule el fenómeno de la integración, complejo de por sí y relacionado con la política, la economía y otras ciencias sociales, también debe ser estudiado desde el punto de vista jurídico, tanto en lo que se refiere a las instituciones que crea, como a las normas que derivan de las mismas⁷⁷. Por ello, en el presente apartado focalizaremos nuestro interés en las teorías políticas que abordan los procesos de integración en diversos momentos de su desarrollo.

Las relaciones internacionales son siempre complejas debido al carácter anárquico de la comunidad internacional. Para construir relaciones pacíficas y lograr objetivos que por sí solos no podrían o tardarían más en conseguir, los Estados gestionan la cooperación con otros Estados. En este sentido James Dougherty y Robert Pfaltzgraft definen la cooperación como “una serie de relaciones

76 Erick Mauricio Maldonado Ríos y otros, *Manual de integración regional*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. 1a. edición. Editorial *Cara Parens*, Guatemala, 2013, p.20.

77 Alberto Herrarte, *Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991, p. 79.

que no están hechas por coerción u obligación, y que están legitimadas por el consentimiento mutuo de los miembros⁷⁸. Una forma de cooperación es la integración regional y para explicar su funcionamiento se recurre a distintas teorías. Nicolás Mariscal enfatiza que *“las teorías –de la integración– son predominantemente politológicas, mientras la integración real es un complejo fenómeno multidimensional: político, económico, jurídico, social, cultural, ecológico, militar, etc”*⁷⁹. De donde, las teorías ofrecen diversos enfoques para analizar y comprender las razones que empujan a los Estados a integrarse con otros; la manera en que se integran; la forma en que se modifican las estructuras; el funcionamiento de dichas estructuras, etc.

La integración se concibe, entonces, como un proceso voluntario entre los Estados de una región; y para explicarla surgen las denominadas teorías de la integración –de carácter político–, entre las que sobresalen el federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, intergubernamentalismo, institucionalismo y neoinstitucionalismo. En el ámbito económico contamos con la teoría clásica de Bela Ballassa, teoría que a pesar de estar superada, sirve el propósito de explicar la gradualidad de la integración económica. Según Mariscal, bajo la dimensión política se encuentran frecuentemente la económica y la social, todas las cuales vienen a cristalizar en la jurídica⁸⁰. Si bien, estas teorías son las más conocidas y aceptadas, no son las únicas, y mientras más evolucionan los procesos de integración, es probable que se modifiquen o desarrollen nuevas teorías para explicarlos.

1. El federalismo

La teoría federalista tiene sus orígenes en las ideas de Proudhon, Kant y los Federalist Papers. Según Haas, el federalismo se propone realizar una federación, regional o de otra forma, con base en los modelos de integración federal que se han establecido a

78 James Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff Jr.: *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. Longman, New York. 2001, p.505.

79 Nicolás Mariscal: *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS, Madrid, 2003, p.21

80 *Ibíd.*

través de la historia. Da la mayor importancia a las instituciones y propone, para solucionar los casos que se presentan, mediante la adopción de modelos de constituciones federales⁸¹. El federalismo es un proceso más que un designio o modelo. Los viejos puntos de vista destacaban el Estado y la soberanía, pero el federalismo, en las relaciones internacionales de hoy día, no puede ser ni teórica ni prácticamente dominado por esos conceptos⁸². La visión federalista y sus implicaciones se inscriben en el campo del derecho público, lo cual implica adoptar una constitución y crear un Estado federal, con lo que se da especial importancia a la unión política, ésta a su vez implica la cesión de soberanía por parte de los Estados que integran la federación a favor del Estado central que se origina en virtud del proyecto federal⁸³.

Deutsch (funcionalista) afirmaba que si las federaciones remplazan a los pequeños Estados soberanos, harán a sus poblaciones más prósperas. El federalismo así concebido está fuera de las relaciones internacionales, pues resuelve el problema de la integración en base a una solución estatal y constitucional, dejando de ser un tema de Relaciones internacionales para transformarse en uno de Derecho Público o de sociología. La integración regional también se puede lograr creando una comunidad "pluralista", sin que sea necesaria la creación de un nuevo Estado⁸⁴. Sin embargo, cabe señalar que en las organizaciones internacionales de integración de Estados, como es el caso del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), permanecen rasgos federales expresados en la creación de un sistema de relaciones de competencia y poder autónomo funcional, de un proceso de decisión y acción –aun cuando las decisiones se adoptan por consenso –,

81 Alberto, Herrarte: *El Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991, p.83.

82 *Ibíd.* pp. 83-84.

83 Una federación sui generis (...) una organización político-jurídica de varios niveles: alguna transferencia de poder soberano de los Estados a la federación (...), algunas competencias exclusivas de ésta, algunos órganos típicamente federales como un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, y la apertura en principio a todos los pueblos (...). Dentro de la federación y de acuerdo a su constitución, cada Estado podría resolver sus problemas según sus peculiaridades internas y culturales y sería necesario proteger a los pequeños ante los grandes." Nicolás Mariscal; *Teorías Políticas de la Integración Europea*, p.21-22.

84 *Ibíd.* p. 85.

que no tiene su equivalente en el Derecho Internacional⁸⁵, todo ello en virtud del principio político-jurídico de supranacionalidad.

2. El funcionalismo

El funcionalismo como teoría de la integración regional tiene su origen en el funcionalismo de David Mitrany propuesto durante el segundo conflicto mundial en su obra "A Working Peace System". En ella el autor proponía una alternativa al sistema de relaciones internacionales basado en la existencia de Estados soberanos. En su afán por lograr la paz mundial y poner fin al resurgir cíclico de los nacionalismos, Mitrany diseñaría un nuevo modelo de organización política basado en la creación y propagación de agencias funcionales a nivel supranacional⁸⁶.

La propuesta de Mitrany pretendía el establecimiento de una serie de organizaciones funcionales meramente técnicas que fuesen capaces de coordinarse para ir socavando paulatinamente el poder de los Estados nacionales en el contexto internacional⁸⁷. Esta teoría, en principio, expone que el motivo principal de los Estados para integrarse debe ser la satisfacción de necesidades humanas, pero los gobiernos no tienen las capacidades ni el interés suficiente para hacerlo. Por lo tanto, la integración se puede lograr a través de agencias especializadas en áreas específicas que se desean incluir en el proceso. Los procesos funcionalistas tienden a oponerse a esquemas de integración muy grandes y complejos⁸⁸. En su opinión, la progresiva transferencia de funciones técnicas de bajo contenido político hacia nuevas organizaciones internacionales permitiría, de forma sucesiva, establecer unas nuevas bases comunes de desarrollo y de bienestar económico, aumentar la interdependencia entre los Estados miembros, generar una red

85 Alberto Solares Gaité, Integración, Teoría y procesos, Bolivia y la Integración. *La Supranacionalidad*.

<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/concepto%20de%20supranacionalidad.htm>

86 Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.2.

87 Citado por Pedro Caldentey del Pozo en: Seguridad Democrática e Integración. Programa de Formación de la Secretaría General del SICA, 2012, p.12.

88 Ben Rosamond: *Theories of European Integration*. Palgrave. Gales, 2000, p.199.

cada vez más amplia de organizaciones sectoriales y, finalmente, contribuir a la superación del referente territorial estatal mediante su sustitución por una entidad política de un tipo nuevo que gobernaría a escala planetaria⁸⁹.

Para la teoría funcionalista el concepto *función*, en su acepción más simple, significa tarea (task), de donde funcionalismo podría tenerse como tarea organizada (*organization task*). De ahí que el funcionalismo se puede definir como el mecanismo analítico para la crítica de un presente deplorable y la prescripción de un futuro mejor⁹⁰. La tarea, según Ernst Haas, puede cumplirse en su propósito inicial, pero una vez implementada puede crear una situación complementaria nueva, y señalar así nuevas relaciones que afectan el contexto total en que la acción se verifica. La función adquiere, entonces, el significado de necesidades y propósitos⁹¹. Las tareas funcionales⁹² se seleccionan y re-seleccionan según los propósitos que los Estados se proponen lograr.

El mecanismo para producir el cambio gradual –desde la visión funcionalista– sería lo que sus defensores denominan *spill-over* –desbordamiento–, que vale tanto como expansión a nuevas áreas, una vez cumplida una tarea, se continúa con la siguiente. Cada etapa es negociada políticamente, y los Estados pueden conducir su aplicación a velocidades diferentes⁹³. Mitrany sostiene que las desarmonías y conflictos que prevalecen en los procesos de integración son el resultado de que la autoridad es ejercida por los políticos en vez de serlo por los técnicos; y, por lo tanto, las cosas mejorarían si el “gobierno de hombres” fuera reemplazado por la “administración de cosas”. El autor en referencia hace una clara distinción entre formas políticas y formas técnicas de administrar; y

89 Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.2.

90 *Ibíd.* p.85.

91 *Ibíd.*

92 Las dimensiones funcionales (...) se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados. Ello revela también, a través de la práctica, la naturaleza de la acción requerida en las condiciones dadas y de este modo los poderes necesitados por la respectiva autoridad. La función, podría decirse, determina el instrumento ejecutivo adecuado para su propia actividad y por el mismo proceso provee una necesidad para la reforma del instrumento en cada estadio. Nicolás Mariscal: *Teorías Políticas de la integración Europea*. TECNOS, Madrid, 2003, pp. 133-34.

93 *Ibíd.* pp.86-87.

señala que mediante la cooperación técnica, la gente aprende a pensar en términos no nacionalistas; y una forma de cooperación técnica muy accesible es la cooperación económica y social, que podría llevar a la integración en estos ramos, y que más tarde conduciría a la integración política⁹⁴.

El funcionalismo, modelo teórico normativo, abogaba, por la multiplicación de vínculos supranacionales en materia económica como medio para alcanzar la paz mundial. Este enfoque encontraría su ejemplo práctico en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) mediante el Tratado de París en 1951. En consonancia con las tesis funcionalistas, el método ideado por Jean Monnet y Plasmado en la Declaración Schuman de 1950 consistía en una fórmula pragmática alejada de los grandes diseños federalistas del período de entreguerras. Se trataba de una apuesta por una integración sectorial de carácter limitado, el primer paso para una futura federación europea. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y del proyecto de Comunidad Política Europea en 1952 demostraría, sin embargo, los límites de la lógica expansiva en cuanto se trataba de abordar cuestiones sensibles como la defensa o la política exterior de los Estados miembros. El funcionalismo postulaba una relación casi mecánica entre la integración económica y la unión política. La experiencia citada demostraría lo contrario y supondría el estancamiento del modelo.

El funcionalismo en términos generales contribuye a explicar el fenómeno integrador de Estados en su primera etapa; sin embargo, su visión es el resultado de concebir la integración regional como un fenómeno irreversible que no se aparta de la perspectiva federalista de crear un nuevo Estado; justamente esa no es la meta que se ha propuesto alcanzar ni el proceso europeo ni el proceso de integración de Centroamérica.

94 *Ibíd.* p.86.

3. El neofuncionalismo

A finales de los años cincuenta, el funcionalismo sería interpretado de la mano de Ernst B. Haas. Considerado el máximo exponente de la teoría neofuncionalista, Haas intentaría resolver las carencias explicativas del modelo anterior mediante una reformulación del concepto de *spill-over* o de efecto inducido. El funcionalismo había flaqueado a la hora de exponer las condiciones concretas del salto cualitativo de la integración funcional a la integración política. Haas trataría de solventar esta cuestión añadiendo a la noción de *spill-over* técnico, propia del funcionalismo, la idea de *spill-over* político. Este concepto central del enfoque neofuncionalista haría referencia al papel motor que tendrían que desempeñar las élites socioeconómicas de los Estados miembros con el fin de reforzar las instancias supranacionales y lograr, en última instancia, el establecimiento de una nueva forma de gobierno de tipo no-territorial⁹⁵.

El neofuncionalismo es una teoría de origen norteamericano fundamentada en el comportamiento de los Estados; concibe el proceso de integración como un fenómeno que puede ser reversible, a diferencia del federalismo y el funcionalismo. Esta teoría surgió de las experiencias de las Comunidades Europeas. Ernst Haas argumentaba que la integración exitosa de un sector pasa a otra por un efecto llamado *Spill-over* o desbordamiento. Según Haas el *spill-over* o desbordamiento fomentó la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del EURATOM después del éxito que obtuvo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Haas también sugiere que el objetivo de la integración es "crear una comunidad política supranacional institucionalizada", en un punto medio entre una federación y una organización internacional. Leon Lindberg, Philippe Schmitter y Joseph Nye modificaron el neofuncionalismo de Haas considerando factores externos como crisis y tensiones⁹⁶.

95 Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.3.

96 Nicolás Mariscal: *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS. Madrid, 2003, pp. 26-28.

Los neofuncionalistas en general dan gran importancia a los problemas políticos derivados de la integración, contrariamente a los funcionalistas y no insisten en un solo tipo ideal de asociación de Estados como condición final. En este sentido, piensan que la *supranacionalidad* puede ser un modelo adecuado y un fin en sí mismo en vez de una federación. El proceso de integración ya no es irreversible como pensaban los funcionalistas y creen en la dinámica de la integración política, a pesar de las tendencias de desintegración que siempre se observan en el proceso⁹⁷; hacen hincapié en el carácter conflictivo y pluralista de la sociedad, de donde el proceso de integración tiene expectativas de ganancias o pérdidas.

Haas, como teórico de esta visión, valora especialmente el comportamiento político de los gobiernos, puesto que el desarrollo del proceso de integración dependerá de la voluntad política de cada Estado. Esta valoración de Haas es aplicable al proceso de integración económica de Centroamérica cuando en el Protocolo de Guatemala se consigna que *"los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región (...) El avance del proceso de integración hacia la Unión Económica, se realizará mediante la voluntad de los Estados parte expresada según lo dispone el artículo 52 de este Protocolo, referido a la toma de decisiones de los órganos del Subsistema, lo cual significa que todos o algunos miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro del proceso"*⁹⁸. Las etapas se definen claramente; no obstante, ello no implica que todos los Estados de la subregión asumen los mismos compromisos y los lleven a la práctica a igual velocidad, pues el istmo se caracteriza por la existencia de asimetrías económicas y la no participación de los ocho Estados del SICA en el subsistema económico.

97 Alberto Herrarte: *El Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991, p. 87.

98 Protocolo de Guatemala (1993), arts. 1 y 6.

Como teoría pluralista de las relaciones internacionales, el neofuncionalismo se distanciaba pues de las interpretaciones realistas que consideran al Estado-nación como el único actor del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la retroalimentación del sistema supraestatal estaría directamente condicionada por la actividad de presión ejercida por los grupos de interés sobre el poder político estatal en el sentido de una mayor delegación de competencias. El apoyo de las élites socioeconómicas al nuevo sistema dependería de las expectativas proporcionadas por el mismo. Esta visión utilitarista debía conllevar, a largo plazo, un cambio de referente, una transferencia de la lealtad política hacia ese nuevo centro. El papel de la Comisión Europea, futuro gobierno de la Europa unida, sería determinante a la hora de incentivar dicho cambio⁹⁹.

En 1975 Ernst Haas publicó *The Obsolescence of regional Integration Theory*, señalando que la variable externa o dimensión internacional ha adquirido una relevancia teórica decisiva en un contexto real altamente problemático¹⁰⁰. Esta afirmación podría constituirse en un punto de partida para concebir y explicar la integración centroamericana en cuanto proceso global que trata de integrar a la región en la economía internacional con la participación de la sociedad civil. En el contexto mundial y en opinión de Haas las teorías de la integración regional se han vuelto obsoletas no sólo en Europa sino también en el resto del mundo. De ahí surge la necesidad de buscar otros marcos teóricos que permitan entender de mejor manera los procesos de integración en general y de Centroamérica en particular. Pero hay que señalar que en el Sistema de la Integración Centroamericana la negociación política y el contexto regional e internacional van potenciando los avances del sistema, los cuales se concretan en la reforma y fortalecimiento de su institucionalidad, que va tendiendo, sin pretenderlo, hacia una nueva forma de supranacionalidad, en la perspectiva de la gradualidad que caracteriza los procesos de integración.

99 Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.4.

100 Citado por Nicolás Mariscal en *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS, Madrid. 2003, p.151.

4. Intergubernamentalismo

La visión intergubernamentalista del proceso de integración europea se forjó a partir de los años sesenta como reacción en contra del neofuncionalismo de primera y segunda generación de la mano de autores como Stanley Hoffmann, Robert. Keonhane, Alan s. Milward o Andrew Moravcsik. Frente a las tesis neofuncionalistas que adoptaban como premisa la superación del marco estatal como arena de poder y centro de las lealtades ciudadanas y que, en este sentido, hacían hincapié en la centralidad de las instituciones supranacionales en el proceso de integración europeo, estos autores oponían una interpretación realista basada en la primacía de los actores estatales¹⁰¹. Desde esta perspectiva, los Estados miembros eran los principales artífices de un proceso de construcción europea destinado a servir sus intereses y suplir, en caso de necesidad, sus carencias.

Desde los años de la posguerra, el sistema se había desarrollado alrededor del hecho central de que los Estados seguían existiendo y querían preservar los atributos de su soberanía, decidiendo a la vez compartirla en determinados ámbitos. Los Estados miembros no habían renunciado a su autonomía. Más bien habían entendido que su consolidación pasaba por su incorporación en un marco más amplio. En ese sentido, como apuntaría Milward en su análisis de la CECA, la integración europea era parte integrante del proceso de relegitimización del Estado-Nación en Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial¹⁰².

Andrew Moravcsik desarrolló la teoría del intergubernamentalismo liberal, y argumenta que el proceso de integración europeo parte de las preferencias nacionales que presenta cada Estado en las negociaciones, y después de compararlas con las preferencias de los otros Estados miembros, los gobiernos deciden delegar o no competencias soberanas en las instituciones supranacionales para lograr acuerdos. Las dos categorías principales de las preferencias

101 Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.4.

102 *Ibid.*, p.4-5.

nacionales en contra o a favor de la integración son geopolíticas y económicas¹⁰³. En el caso centroamericano los Estados miembros del SICA tienden a actuar conjuntamente en las coyunturas y a conjugar en forma armónica el interés nacional con el interés regional; no obstante, la celeridad del proceso y el fortalecimiento institucional están sujetos a la voluntad política de los mandatarios de la región. A pesar de esa realidad, algunos autores opinan que al Sistema se lo puede situar en una etapa intermedia entre lo intergubernamental y lo comunitario.

Refutando las tesis neofuncionalistas que auguraban el paso casi automático de la integración económica a la unión política, la escuela realista y, en particular Stanley Hoffmann, ponían de manifiesto la diferencia existente entre las nominadas *low politics* y *high politics*. Según dicho autor, mientras los gobiernos podían renunciar a competencias limitadas de bajo contenido político y de índole esencialmente económico en un contexto internacional de creciente competitividad, esta misma renuncia no se producía en materias consideradas sensibles y tradicionalmente identificadas con el ejercicio de la soberanía como la defensa y la política exterior. El concepto de efecto inducido aplicable en materia económica debida al interés de los estados miembros en integrar su economía a nivel supranacional no era válido en materia política¹⁰⁴. Ben Rosamond explica que la característica particular de esta teoría es que reconoce la importancia de la institucionalización en la política internacional, así como el impacto de los procesos de políticas locales en las preferencias e intereses de cada Estado¹⁰⁵.

El argumento central de la tesis intergubernamentalista pareció verificarse al menos en dos ocasiones. Primero con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea en 1952, luego con la dinámica funcional instalada en el seno del Consejo de Ministros a partir de la "crisis de la silla vacía" en 1965. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la dificultad

103 Nicolás Mariscal: *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS. Madrid, 2003, pp. 30-31.

104 Alan Milward S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992. Citado por Ana Mar Fernández Pasarín, El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.5.

105 Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, p.200.

de trasladar el principio de integración supranacional al ámbito político¹⁰⁶.

La teoría intergubernamentalista explicaría en el Sistema de la Integración Centroamericana, los períodos de cambio radical del proceso como resultado de intereses nacionales convergentes, y los períodos de poca actividad o de estancamiento como resultado de intereses divergentes. Asimismo, esta teoría arroja luz para entender el carácter decisivo del liderazgo de los gobernantes centroamericanos de turno en esas coyunturas y los intereses de los Estados de la región, condicionando así el funcionamiento y avance del proceso hacia estadios superiores; ello también explicaría, en consecuencia, la diferente participación de cada Estado en los sectores que conforman el proceso de integración de Centroamérica.

Finalmente, según la profesora Fernández Pasarín, mientras el neofuncionalismo veía en el proyecto de construcción europea la configuración de una nueva forma de dominación política supraestatal y se empleaba en formular una teoría específica que rindiera cuenta de esta realidad emergente, el intergubernamentalismo consideraba la empresa europea un régimen cooperación internacional de corte clásico: la autonomía de las instituciones supranacionales estaba condicionada por la voluntad estatal y las pautas del proceso de construcción europea determinadas por los objetivos económicos y políticos que los gobiernos le asignaban. Siguiendo esta línea de argumentación realista, la Comunidad Europea no era una "*politeya supraestatal*" dotada de autonomía y de capacidad para estructurar el comportamiento de los actores estatales sino, al contrario, un instrumento creado y controlado por los Estados miembros para alcanzar, de forma colectiva, los fines que habían dejado de serlo de forma individual¹⁰⁷.

106 *Ibid.*, p.5.

107 Stone-Sweet, Alec and Sanholtz, Wayne, *European integration and supranational governance*, Journal of European Public Policy, Vol. 4, No.3, September 1997,p.302. Citado por Ana Mar Fernández Pasarín, *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo*. Cuaderns de Treball Num. 46/Abril 2006. Institut Universitari D'Estudis Europeus. Barcelona, p.6.

5. Institucionalismo

El institucionalismo de Simon Bulmer, más que una teoría, sería una metodología que busca asignar poder explicativo al rol de las instituciones en la configuración de las pautas de la integración¹⁰⁸. Según Mariscal, dicha metodología directamente relacionada con la gobernanza, es capaz de aportar explicaciones que justifiquen la elaboración de políticas en el marco de la integración y su puesta en práctica, de la calidad de las instituciones y sus distintas dimensiones¹⁰⁹. “El supuesto nuclear de esta aproximación es que las instituciones cuentan (*institutions matter*)”. No conlleva por otra parte ninguna teleología o consideración del resultado final de la integración¹¹⁰.

En un proceso de integración las instituciones cuentan porque mediante su cotidianeidad pueden actuar sobre el proceso con capacidad de transformación, lo cual dependerá de su empuje y de su fortaleza, así como de la dirección que le impriman los actores de la integración que se conforman como impulsores. Las instituciones actúan como una estructura política y cuentan porque condicionan las acciones de las fuerzas económicas, políticas y sociales que se sitúan en torno a la integración. En definitiva, se convierten en un actor político cuya acción puede tener un impacto relevante en el proceso¹¹¹.

Los procesos de integración latinoamericanos, y el centroamericano más concretamente, son un claro ejemplo de la idoneidad para la investigación de la integración desde un enfoque metodológico institucionalista. La debilidad de las instituciones creadas en las estructuras integracionistas ha sido uno de los factores que han

108 K.A.Armstrong y Simon Bulmer: *The governance of the single European Market*. Manchester University Press. Manchester, 1998, p.7.

109 Citado por Pedro Caldentey del Pozo en *Seguridad Democrática e Integración*. Programa de la Secretaría General del SICA en Integración Regional. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, 2012, p.16.

110 Nicolás Mariscal: *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS. Madrid, 2003, p.310.

111 Pedro Caldentey: *Seguridad Democrática e Integración*. Programa de Formación en Integración Regional de la Secretaría General del SICA. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, p.17..

cuestionado permanentemente los procesos y no han permitido su profundización y desarrollo, atenuadas por el yugo intergubernamental¹¹². Esta teoría explicaría los proyectos de reforma y fortalecimiento institucional en el SICA.

6. El neoinstitucionalismo

Los postulados del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo son los paradigmas que dominaron durante décadas el debate sobre la naturaleza política de la construcción comunitaria europea¹¹³. La formulación de paradigmas rivales sobre la centralidad de los actores estatales y la autonomía de las instituciones supranacionales en el proceso de construcción europea ha constituido el núcleo teórico de ambos enfoques¹¹⁴. El neoinstitucionalismo nació de la mano de autores como Fritz W. Scharpf como una nueva forma de enfocar la realidad europea mediante la síntesis y, por lo tanto, la reconciliación, entre los conceptos fundamentales de ambas aproximaciones¹¹⁵; surge a partir de mediados de los años ochenta como un enfoque alternativo que reinterpreta el institucionalismo clásico asociado al análisis de los componentes formales del Estado y que, aplicado al estudio del sistema político europeo, intenta poner de manifiesto el carácter estructurante de las instituciones comunitarias¹¹⁶.

El neoinstitucionalismo se configura como una teoría intermedia basada en la recuperación de los conceptos realistas de elección racional y maximización de los intereses nacionales y de las nociones neofuncionalistas de autonomía de las instituciones y de efecto *spill-over* estructurante de los comportamientos. Desde esta óptica, una vez creado por los Estados miembros, el sistema institucional europeo consigue convertirse en un actor autónomo, con-

112 *Ibíd.*, p.16.

113 Ana Mar Fernández Pasarín, El Neoinstitucionalismo como Instrumento de Análisis del Proceso de Integración Europea. Cuaderns de Trebal Num 46/abril 2006. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, p.1.

114 *Ibíd.*, p.6.

115 *Ibíd.*, p. 18.

116 *Ibíd.*, pp.1-2.

dición que le permite incidir, a su vez, en la definición del marco de la actuación política¹¹⁷.

La hipótesis de partida del neoinstitucionalismo consiste en sostener la primacía de las instituciones como variables explicativas de los resultados políticos. Esta idea implica un razonamiento teórico elaborado en tres tiempos. De acuerdo con una conocida fórmula de la literatura institucionalista de primera y segunda generación, el neoinstitucionalismo trata, en primer lugar, de poner de manifiesto el hecho de que “las instituciones importan¹¹⁸”. El segundo y el tercero nos remiten a los conceptos de autonomía y de efecto estructurante¹¹⁹.

El nuevo institucionalismo subraya el carácter autónomo de las instituciones políticas. Una vez recibidos los *inputs* iniciales por parte de los actores políticos, las instituciones desarrollan una dinámica propia respecto a su entorno social que les permite determinar, a su vez, el comportamiento político de los actores. Desde esta perspectiva, las instituciones no son, por lo tanto, el mero reflejo de las fuerzas sociales sino que, al contrario, se trata de verdaderos *decision makers* que influyen en el curso de la actividad política¹²⁰. Según este enfoque, la autonomía de las instituciones deriva, por lo tanto, de su capacidad para incidir en el desarrollo del proceso político. Esta idea nos remite al tercer concepto sobre el que se basa el neoinstitucionalismo: la noción de efecto estructurante. Para esta teoría, la relevancia teórica del dispositivo institucional radica precisamente en su capacidad para estructurar el comportamiento de los actores, moldear su preferencia, orientar sus objetivos, condicionar, en definitiva, los resultados de la actividad política. Las decisiones no son el mero producto de las negociaciones entre los actores del espacio político, sino el resultado de un conjunto de factores entre los que se encuentran y sobresalen los condicionantes institucionales¹²¹.

117 *Ibid.*, p.8.

118 *Ibid.*, p.13.

119 *Ibid.*, p.14.

120 MARCH, J.G. AND OLSEN, J.P., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, Vol. 78, No.3, September 1984, pp.738-739, citado por Ana Mar Fernández Pasarín, El Neoinstitucionalismo como Instrumento de Análisis del Proceso de Integración Europea. Cuaderns de Trebal Num 46/abril 2006. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona.p.14.

121 *Ibid.*, pp.14-15.

Aplicado al proceso de integración europea, el neoinstitucionalismo intenta poner de manifiesto la autonomía de instituciones supranacionales como la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el proceso político comunitario. La idea principal de este enfoque consiste en sostener que la arquitectura institucional comunitaria, una vez creada por los Estados miembros, consigue desarrollar un cierto grado de autonomía que le permite incidir, a su vez sobre los resultados de la actividad política. Desde esta perspectiva la integración europea no puede ser interpretada como un mero proceso intergubernamental. Tampoco se trata de una dinámica de carácter predominantemente supranacional como apuntaban los neofuncionalistas¹²². Con el objetivo de proporcionar una explicación integrada del proceso de construcción europea, el neofuncionalismo evita razonar en términos de primacía de los actores estatales o de las instituciones comunitarias, centrando su atención en la naturaleza de la interrelación entre ambas variables y, más particularmente, en la incidencia del dispositivo institucional sobre las preferencias y estrategias de los gobiernos nacionales¹²³.

2.2. Integración económica

Como un prenotando a la integración económica es importante introducir el tema desde el abordaje del regionalismo, perspectiva político-económica que ha permeado los procesos de integración de Europa, América Latina y de los Estados centroamericanos. El regionalismo surge, unas veces, con propósitos de seguridad y otras para alcanzar el desarrollo económico social. De ahí que la integración regional sea vista como un fenómeno complejo y multidisciplinar; se trata de un fenómeno sociológico, por cuanto se analiza científicamente el hecho social de la integración; por otra, de orden político, ya que se pesan los motivos de conveniencia en las relaciones de los pueblos que pretenden integrarse. Asimismo, es de orden económico, puesto que se relaciona con este aspecto que constituye el principal objetivo de muchos procesos de integración contemporáneos¹²⁴.

122 *Ibíd.*, p.19.

123 *Ibíd.*, p.21.

124 Lindberg, L.N.: *Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement*, en *International Organization*, vol. XXIV (1970), pp. 649-7321, citado por Orlando Herrera Mejía: *La Unión Europea como modelo de Integración: análisis*

Originalmente, el regionalismo fue concebido desde una perspectiva económica de sustitución de importaciones por la implementación de proyectos de industrialización de los países de una región o subregión en cuanto mecanismo para la consecución del desarrollo. Desde esta perspectiva el proyecto de integración de Estados se situaba en el marco de un *regionalismo cerrado*. La producción se orientaba al mercado subregional sin actividad comercial con el resto del mundo. A partir de la última década del siglo XX y los primeros años del presente milenio, la integración no se plantea como un elemento clave y determinante de la estrategia de desarrollo de los estados que se integran, sino como un proceso complementario que puede generar voluntad de cooperación intrarregional en determinados sectores y políticas¹²⁵. Tomando en consideración esa tesis, los procesos de integración son mecanismos para lograr el desarrollo en una región o subregión como es el caso centroamericano, constituyéndose en mecanismos complementarios y no de solución del desarrollo nacional, puesto que esta tarea corresponde a las políticas estatales y a las respectivas estrategias de cada nación para lograr ese propósito.

Desde comienzos de la década de los años 90, el regionalismo en Centroamérica se comienza a entender como un *regionalismo abierto*, es decir, un proceso de creciente interdependencia a nivel subregional, en un contexto de apertura, con el objeto de aumentar la competitividad y de contribuir a una economía internacional cada vez más abierta y transparente¹²⁶. Desde esa perspectiva los países del istmo se han dispuesto a enfrentar conjuntamente con la participación de la sociedad civil, no sólo los desafíos del desarrollo de la subregión (lucha contra la pobreza, dualismo estructural, impacto del cambio climático, falta de diversificación y articulación productiva, gobernabilidad, democracia y seguridad), sino también la inserción conjunta de Centroamérica en la economía internacional contemporánea. El cambio de perspectiva de los procesos de integración de los años 90 se enmarca

.....
comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana. Editorial Universitaria. León, Nicaragua, 2008, p.23.

125 Pedro Caldentey del Pozo: *El Desarrollo Económico de Centroamérica en el marco de la Integración Regional*. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Tegucigalpa, Honduras, 2003, p.100.

126 XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá, 12 de julio, 1997.

en la transición del “*viejo regionalismo al nuevo regionalismo*”¹²⁷, cuyas similitudes y diferencias (en el caso europeo) han sido desarrolladas por Björn Hettne, diferencias y similitudes que también son aplicables al caso centroamericano, para tener una mejor comprensión de la dinámica del proceso integrador del istmo en el contexto de la globalización.

A inicios de la primera década del siglo XXI se comienza a manifestar en Centroamérica el “*regionalismo postliberal*”, cuya expresión más sobresaliente es el marcado nacionalismo y la tendencia a conseguir el desarrollo de cada país individualmente considerado a través de la suscripción de tratados de libre comercio, asegurando el desarrollo nacional y dejando en un compás de espera el proceso de integración. Los Estados centroamericanos suscribieron el DR-CAFTA, que en un principio fue concebido como un tratado multilateral de libre comercio, pero terminó siendo una sumatoria de tratados bilaterales, aun cuando hay quienes alegan lo contrario.

La experiencia centroamericana y el desarrollo del regionalismo en los procesos de integración nos sitúa ante la urgencia de aproximar la integración económica desde la perspectiva de los teóricos de esta disciplina; esto nos permitirá entender no sólo la teoría clásica de esta materia, sino también la visión de la integración económica que recoge el Protocolo de Guatemala de 1993.

127 Björn Hettne, “*El nuevo regionalismo y el retorno a lo político*”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 52 No.11, noviembre de 2002, p.955. El autor establece la diferencia entre el viejo y el nuevo regionalismo desde la perspectiva europea: “a) el viejo regionalismo se formó en el ámbito bipolar de la guerra fría, el nuevo apareció en un orden mundial multipolar enmarcado por la globalización, b) el viejo regionalismo se creó desde arriba; el nuevo es un proceso más voluntario que nace de las regiones en formación, donde los estados participantes y otros actores se sienten impulsados a cooperar por una urgencia de unirse con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos mundiales; c) el viejo regionalismo fue, en términos económicos, proteccionista y se orientó hacia el interior; el nuevo a menudo se considera abierto y por tanto compatible con una economía mundial interdependiente, d) el viejo regionalismo tenía objetivos específicos, (algunas organizaciones estaban motivadas principalmente por la seguridad, otras por lo económico; el nuevo es resultado de un proceso social y multidimensional exhaustivo; e) el viejo regionalismo se ocupaba de las relaciones entre los estados-nación; el nuevo forma parte de una transformación estructural mundial o globalización en la que también opera en distintos niveles una variedad de actores no estatales”. Citado por Verónica Jaime en *La Unión Aduanera como etapa en la construcción de la Integración Económica Centroamericana*. Editorial Alejandría, San Salvador, 2014, p.74.

El connotado teórico de la integración económica, Bela Balassa, sostiene que la integración regional es un proceso coherente de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones. Vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. La integración económica ha sido confundida con la cooperación (tratados de libre comercio); pero, en tanto que esta última adopta medidas encaminadas a disminuir la discriminación, la integración económica se orienta a suprimir esa discriminación¹²⁸. Otros autores sostienen que la integración económica es el proceso de unión de mercados que tienen como objetivo la formación de espacios económicos supranacionales más competitivos y eficientes que los de origen. La nueva estructura de colaboración resultante va más allá de una simple cooperación e implica el ejercicio compartido de competencias soberanas para lograr objetivos comunes a los países de una región.

2.2.1. Teoría económica de la Integración

La teoría de la integración económica es un destacado elemento de la teoría del comercio internacional y tiene una evidente relación con las teorías del desarrollo económico. En la integración económica sobresalen al menos tres elementos: 1) la eliminación de los obstáculos a los intercambios comerciales de mercancías, 2) la cooperación, y 3) la mejora de bienestar en el área integrada¹²⁹. Los años cincuenta y sesenta permitieron, en medio de numerosas experiencias en todo el mundo, la generación de una notable y abundante doctrina sobre la integración económica que no ha dejado de ser completada y revisada desde entonces¹³⁰. En nuestro estudio abordaremos la teoría clásica de Bela Balassa sobre la integración económica y la visión innovadora del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).

128 Citado por Alberto Herrarte: *El Derecho de Integración (Ensayo de Sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991, p.89.

129 Verónica Jaime: *La Unión Aduanera como etapa en la construcción de la integración económica centroamericana*. 1a. Edición. Alejandría, Diseño e Impresiones. San Salvador, El Salvador, 2014., p.29.

130 Pedro Caldentey del Pozo: *Seguridad Democrática e Integración*. Programa de Formación en Integración Regional de la Secretaría General del SICA. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, 2012, p.18.

2.2.1.1 Teoría clásica

Bela Balassa, teórico clásico de la integración económica, afirma que la economía internacional es definida como un proceso con medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones¹³¹. La visión teórica de Balassa no es absoluta y se considera una teoría ya superada, sin embargo, sirve el propósito de ser un marco de referencia conceptual, que ilustra los estadios de la integración económica en general y de Centroamérica en particular, a pesar de haber perdido vigencia y aplicación práctica.

La integración económica tiene enormes ventajas, entre ellas: la creación de grandes mercados, el ensanchamiento de la industria, la promoción del desarrollo económico y la promoción del empleo. Según Ramón Tamames, el más extendido de todos los argumentos "es el que se fija en el disfrute de las economías derivadas de la producción en gran escala y del alto grado de especialización que solamente puede ofrecer un amplio mercado interior"¹³². Esta experiencia se inicia en Centroamérica en los años sesenta y contribuyó al incremento del comercio intra-regional; sin embargo, a partir de la década de los noventa la integración económica centroamericana cambia de perspectiva y se la comienza a concebir en el marco de un regionalismo abierto, cuyo propósito es integrar a la subregión en la economía internacional.

La consecución de los objetivos de la integración económica, desde la perspectiva de Bela Balassa, requiere que el proceso se lleve a la práctica de forma gradual y que los Estados miembros coordinen las etapas, entre ellas sobresalen:

1. La zona de libre comercio. Los Estados participantes, de común acuerdo, realizan una supresión de tarifas y aranceles de ciertos productos con base en un listado previamente negociado, pero cada país conserva las suyas frente a terceros Estados. Asimismo, los Estados adoptan instrumentos con el propósito de establecer el

131 Bela Balassa: *Teoría de la Integración Económica*. Unión Tip. Editorial Hispano-Americana, México, 1964. Citado por Alberto Herrarte, p.89.

132 Ramón Tamames: *Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo*. Iberoamérica, S.A. Madrid, 1965, p.25.

origen de los productos que se generan en la Zona y de esa forma diferenciarlos de los que provienen de otras latitudes, ya que sólo se deben beneficiar con el acuerdo los productos originarios de los Estados parte, evitando así la triangulación, que significaría el ingreso de productos del exterior a la Zona a través del país que cobre los aranceles más bajos. Este resultado se obtiene mediante la adopción de "cláusulas de origen", las cuales deben ser muy precisas y severas¹³³. Algunos autores sostienen que la zona de libre comercio no pertenece propiamente a los procesos de integración de Estados, sino a la cooperación intergubernamental; su propósito no implica compromiso alguno, para que los Estados parte en el libre intercambio comercial, constituyan, necesariamente, un proyecto de integración regional en cuanto tal.

2. Unión aduanera. Su creación lleva consigo la libre circulación de mercancías y el establecimiento de un arancel común a los productos importados desde y hacia terceros Estados. Según Vicente Arnaud, la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: 1) la completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros; 2) el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión; y 3) la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada¹³⁴. La unión implica también la eliminación de las normas de origen, de donde una mercancía de procedencia extranjera, ingresa legalmente por cualquier instancia aduanera tras el pago del arancel común que se haya fijado, pudiendo luego circular libremente por el espacio geográfico de los países miembros de la unión aduanera. Otro aspecto importante es la forma de negociación con el exterior, la cual se debe hacer necesariamente en bloque¹³⁵; en este ámbito estaríamos haciendo referencia a la adopción de una política comercial común.

A partir del año 2007 los mandatarios y los ministros de economía de la región se han propuesto fortalecer¹³⁶ la integración eco-

133 Adolfo Barrera Fuentealba: *El funcionalismo y los procesos de integración*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1996, p.8.

134 Vicente Arnaud (1996, p.25), citado por Adolfo Barrera Fuentealba.

135 *Ibid.*

136 CONSIDERANDO que el perfeccionamiento del Subsistema de Integración Económica Centroamericana requiere avanzar a nuevas etapas del proceso de Integración y por lo tanto es de vital importancia establecer la Unión Aduanera de conformidad con el

nómica mediante la suscripción del Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. La Unión Aduanera se constituirá en los territorios de los países miembros de forma gradual y progresiva; y su establecimiento será el resultado del desarrollo de las siguientes etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y c) el desarrollo institucional. Al constituirse la Unión Aduanera, los Estados Parte no aplicarán requisitos de normas de origen al comercio de mercancías dentro del territorio aduanero. De igual forma, los Estados desarrollarán un régimen común de medidas sanitarias y fitosanitarias, y sobre obstáculos técnicos al comercio¹³⁷.

Los Estados centroamericanos que suscribieron el Protocolo de Guatemala en 1993¹³⁸ son también los suscriptores del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; la República de Panamá se adhirió al Subsistema Económico el 28 de junio de 2012. Algunas características de la Unión Aduanera Centroamericana son: la gradualidad, la diversa celeridad de participación de los Estados en su creación, y el considerar las condiciones actuales del entorno internacional, de manera especial la consolidación de grandes espacios económicos y la necesidad de una adecuada inserción de los países miembros en las corrientes del mercado mundial para mayor bienestar de la región¹³⁹.

Los Estados parte del Subsistema de Integración Económica del SICA coordinarán sus servicios aduaneros con el fin de aplicar las normas, idéntica documentación en forma, clase, y requerimientos; los mismos procedimientos y plazos; sistemas comunes de aplicaciones de tratamiento de la información y pautas uniformes de conducta para sus funcionarios, tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales en materia aduanera¹⁴⁰. Esta fase del

Artículo 15 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Ciudad de Guatemala, 12 de diciembre de 2007.

137 *Ibid.* art.16.

138 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

139 Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, CONSTANDO.

140 *Ibid.* art.12.

proceso de integración económica entre los países centroamericanos comienza a ver sus primeras concreciones en el Acuerdo para el establecimiento de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras (2015), del cual El Salvador y posiblemente Nicaragua entrarían a formar parte en el futuro próximo.

3. Mercado común. Se caracteriza por la libre circulación de los factores de la producción. En el mercado común las aduanas internas desaparecen, no hay barreras tarifarias y se establece una política comercial común, facilitándose así el libre desplazamiento de capital, trabajo, bienes y servicios sin discriminación alguna en el territorio de los Estados parte; en suma, se llevan a la práctica cuatro libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado¹⁴¹.

La creación del mercado común implica, además, la armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan. Las reglas comunes generan asimismo normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros¹⁴².

4. Unión económica y monetaria. Es una especie de sumatoria de las etapas anteriores, pero además se busca cierto grado de armonización de las políticas económicas de los Estados miembros, entre ellas las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etc, con el fin de eliminar las discriminaciones que puedan resultar de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen; también se adopta un solo patrón monetario y una misma moneda que respalde las economías. El mejor ejemplo de esta medida es la adopción del euro como moneda común de la Unión Europea.

5. Integración total. Presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica; requiere además, el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados miembros. Algunos autores sostie-

141 Vicente Arnaud (1996), citado por Adolfo Barrera Fuentealba, p.9.

142 *Ibíd.*

nen que este grado de unificación sugiere la desaparición de las unidades nacionales, por la absorción de las partes en un todo, como lo explicita la definición del término *integración* que implica la unión de los Estados para “constituir las partes en un todo”¹⁴³. No obstante, los procesos de integración no conducen necesariamente a una federación sino a la actuación y ejercicio conjunto de competencias soberanas para conseguir los propósitos que han convenido los Estados.

2.2.1.2. El Protocolo de Guatemala

El Protocolo de Tegucigalpa, tratado fundacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), asume en 1991 la perspectiva del regionalismo abierto, asumiendo el compromiso de insertar a la subregión como bloque en la economía internacional. Este compromiso se plasma en el Protocolo de Guatemala de 1993. En el ámbito económico los Estados centroamericanos se han comprometido a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana¹⁴⁴. Sus avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la subregión y se lograrán mediante el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la adopción de relaciones comerciales externas hasta alcanzar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países, que contribuya a mejorar el acceso a mercados, desarrollar y diversificar la producción exportable, y fortalecer la capacidad de negociación¹⁴⁵, la constitución de la unión aduanera centroamericana, la libre movilidad de los factores productivos y la integración monetaria y financiera¹⁴⁶. El planteamiento del Protocolo de Guatemala es un posicionamiento que, en gran medida, se aparta de la teoría clásica de Bela Balassa y no se propone como meta la integración económica total. El Protocolo (PG), asimismo, crea el Subsistema Económico y designa al Consejo de Ministros de la Integración Económica y Regional como órgano responsable de impulsar la integración económica de Centroamérica y de adoptar las medidas conducentes a lograr los objetivos del subsistema en los sectores turístico, industrial, y de comercio, entre otros.

.....
143 *Diccionario de la Lengua Española*.

144 Protocolo de Guatemala, art.1.

145 *Ibíd.*, art.11.

146 *Ibíd.* arts. 6-19.

En lo concerniente a la gradualidad del proceso integrador, cabe mencionar que el paso de un grado a otro no implica en la práctica haber conseguido el perfeccionamiento de cada etapa para pasar a la siguiente, como establece la teoría clásica. Este fenómeno está ocurriendo en el proceso de integración económica centroamericano y se manifiesta en la construcción gradual no sólo de la zona de libre comercio sino también en el establecimiento de la unión aduanera centroamericana; por ello se afirma que la integración económica del istmo incluye características propias del mercado común aun cuando todavía no se haya perfeccionado en su totalidad ni la zona de libre comercio ni se haya establecido la unión aduanera en todos los países de la subregión.

2.3. Integración social

La integración social tiene como objetivo primordial hacer patente las bondades del proceso integrador en la vida de las poblaciones de los Estados de una región. El fundamento jurídico del Subsistema Social en Centroamérica es el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios, entre ellos la Alianza para el Desarrollo Sostenible y el Tratado de Integración Social Centroamericana, los cuales basados en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo¹⁴⁷. Los estados centroamericanos se proponen garantizar el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos de la subregión.

Los procesos de integración social tienen su origen en las organizaciones internacionales, cuya meta es lograr el bienestar de los pueblos del mundo, de donde el aspecto social también adquiere una particular trascendencia en el proceso de integración de Centroamérica y aporta coherencia a su dimensión multidimensional. El proyecto social del istmo centroamericano no se puede concebir sin la correspondiente armonización gradual y sostenible de las legislaciones sobre políticas sectoriales en los ramos de educación, salud, empleo, vivienda, género, migraciones, seguridad social y sindicalismo, entre otras. El objetivo del proceso de integración económica –según lo dispone el Protocolo de

.....
147 Tratado de la Integración Social Centroamericana, CONSIDERANDO.

Guatemala¹⁴⁸– es crear la unión económica¹⁴⁹ centroamericana, la cual es impensable sin la existencia de la libre movilidad de las personas en el territorio de los Estados integrados; su finalidad no puede ser otra que hacer realidad la igualdad de oportunidades a hombres y mujeres, para tener acceso a los servicios de salud, educación y seguridad social en las condiciones existentes en los Estados que conforma el Sistema de Integración de Centroamérica. No obstante, es importante señalar que en el ámbito de la movilidad social el único acuerdo existente en la subregión es el CA-4, que permite el paso libre de fronteras con un documento de identidad local, pero en los Estados partes del Acuerdo los nacionales de cada uno de ellos conserva el status de turista extranjero, lo que implica la prohibición de ejercer actividades laborales remuneradas. Los flujos migratorios intrarregionales hacen caso omiso de dicha prohibición y se establecen en los Estados del CA-4, situación que se aborda con los procesos de regularización del status migratorio.

3. Principio político-jurídico de Supranacionalidad

Introducción

Desde el punto de vista doctrinal, el estudio del principio de *supranacionalidad*, es de particular relevancia en los sistemas de integración de Estados, pues de este principio resultará un mejor entendimiento del funcionamiento del marco institucional y de la normativa comunitaria. Dicho estudio se desarrollará a partir del trabajo de Encarna Hernández, "*La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea*",¹⁵⁰ que incorpora abordajes jurídico-políticos sobre el principio en referencia, y el análisis de otros autores que han desarrollado el tema.

148 El objetivo básico del subsistema de Integración Económica... es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Protocolo de Guatemala, art.3.

149 *Ibíd.*, artículo 1.

150 <https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/11/16/la-supranacionalidad-el-elemento-sui-generis-de-la-integracion-europea/>

En materia de integración, se entiende por supranacionalidad la condición que tiene un órgano o una disposición emanada de él, que le hace ser independiente e inalterable respecto a las unidades políticas (Estados) que conforman el proyecto de integración¹⁵¹. Los Estados crean los órganos supranacionales, mediante un tratado internacional que en la práctica se conoce como *tratado marco o fundacional*, por el cual se da vida y se dota de personalidad jurídica a un nuevo órgano internacional al que los Estados atribuyen la calidad de sujeto de derecho internacional, le transfieren expresamente un poder autónomo y le dotan de competencias enfocadas al desarrollo del proceso de integración regional. Los órganos que llevan a la práctica los objetivos comunitarios, a partir del principio político-jurídico de supranacionalidad, se caracterizan por: a) ser independientes frente a los gobiernos nacionales que les dieron origen; b) haberseles transferido ciertas competencias del propio monopolio normativo de los Estados; y c) la capacidad de establecer relaciones directas entre esos órganos y los particulares¹⁵².

El conocimiento de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, introduce en el vocabulario jurídico y político una nueva noción, la de "*supranacionalidad*"; algunos autores –según Encarna Hernández –, ven en ella una categoría jurídica *sui generis*, otros, el resultado de la voluntad política dentro de una fase de evolución de las relaciones internacionales y, más aún, una mera técnica de carácter administrativo, sin valor político, pero que, por encima de todo, define un conjunto de características que imprimen a las Comunidades Europeas un carácter original que las distingue definitivamente del resto de organizaciones internacionales¹⁵³. El concepto aparece por primera vez en la Declaración de Robert Schuman y se plasma en el tratado internacional que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)¹⁵⁴, suscrito en París el 18 de abril de 1951.

151 Erick Mauricio Maldonado Ríos y Otros, *Manual de Integración Regional*. Editorial "Cara Parens". Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2013, p.10.

152 *Ibíd*

153 Encarna Hernández, La supranacionalidad: el elemento *sui generis* de la integración europea.

<https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/11/16/la-supranacionalidad-el-elemento-sui-generis-de-la-integracion-europea/>

154 Entró en vigencia el 23 de julio de 1952.

Los seis Estados¹⁵⁵ que originalmente conformaron la primera comunidad europea, en el contexto de sus relaciones internacionales, atribuyen, por primera vez, ciertas competencias soberanas a un órgano de nuevo cuño: la Alta Autoridad de la CECA (arts.8-19 TCECA), institución de carácter ejecutivo y compuesta por personalidades independientes nombradas por los gobiernos nacionales, encargada de asegurar la consecución de los objetivos previstos en el Tratado y de actuar en el interés general de la Comunidad, y dotada de poder de decisión obligatoria, tanto de carácter normativo como administrativo, decisiones que comienza a adoptar a través del procedimiento mayoritario. La Alta Autoridad se configura así como la máxima Institución política de la Comunidad y como órgano técnico supremo¹⁵⁶.

Las características del concepto de supranacionalidad que surgen del Tratado de París fueron atribuidas a la Alta Autoridad en la cual se concentraba esencialmente el carácter federal y supranacional de la Comunidad del Carbón y el Acero, según Hernández, dentro de un marco institucional que se configura desde entonces y a grandes rasgos como el que se conoce en la actualidad: el control político de la Alta Autoridad – germen de la actual Comisión Europea – se encomienda a una Asamblea Común (arst.20-25 TCECA), – hoy el Parlamento Europeo, con capacidad para dar investidura a los funcionarios integrantes de la Alta Autoridad y censurar la actividad del órgano ejecutivo pero sin poder legislativo; en este ámbito, gradualmente se han venido atribuyendo al Parlamento mayores competencias en los tratados internacionales que regulan la actual Unión Europea; un Consejo Especial de Ministros (arts.26-30), – Consejo de la Unión Europea -, órgano de naturaleza intergubernamental, compuesto por los representantes de los Estados miembros y cuya misión es garantizar una acción armoniosa de la Alta Autoridad en relación con los gobiernos nacionales; y un Tribunal de Justicia (arts. 31-45 TCECA), encargado de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y de los actos derivados de éste¹⁵⁷.

155 Alemania, Benelux(Bélgica, Netherlands y Luxemburgo), Francia e Italia.

156 <https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/11/16/la-supranacionalidad-el-elemento-sui-generis-de-la-integracion-europea/>

157 *Ibíd.*

La delimitación de la naturaleza jurídica y política del concepto de supranacionalidad ha ocupado buena parte de los esfuerzos de juristas, científicos políticos e incluso de los “padres fundadores” de lo que es hoy la Unión Europea, y se ha constituido en la base teórica y jurídica del Derecho de Integración¹⁵⁸.

Paul Reuter, desde el punto de vista jurídico, examina los tres caracteres fundamentales que definen a la CECA como “órgano supranacional”: en primer lugar, su independencia de los Estados miembros; en segundo lugar, la transferencia de competencias al nuevo órgano común; y tercero, la Comunidad se define por la existencia de relaciones directas entre las instituciones comunitarias y los particulares¹⁵⁹. Por su parte, Guy Heraud cita cuatro condiciones acumulativas que son la esencia de la “supranacionalidad”: la existencia de un mecanismo autónomo para la toma de decisiones; facultad de decisión libre de injerencias estatales; poder para desarrollar una dinámica jurídica, un continuo orden jurídico; y, en última instancia, una limitación efectiva de las competencias estatales¹⁶⁰.

Desde el punto de vista político Ernst H. Haas aborda el estudio de la “supranacionalidad” a partir de examinar las instituciones, poderes, limitaciones, capacidad de toma de decisiones y características ejecutivas de la CECA, en el campo analítico definido por los arquetipos de “federación” y “organización internacional”, concluyendo que la “supranacionalidad”, en términos estructurales, se define como: “(...) *the existence of governmental authorities closer to the archetype of federation than any past international organization, but not yet identical with it*”¹⁶¹.

Encarna Hernández sostiene que la cuestión del carácter federal de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero atrae la atención de la doctrina desde su nacimiento. Buena parte de los juristas que participaron en la elaboración de ese tratado coinci-

158 Alberto Solares Gaite: *Integración. Teoría y procesos. Bolivia y la Integración*. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/concepto%20de%20supranacionalidad.htm>

159 *Ibíd.* Paul Reuter, 1953, citado por Encarna Hernández.

160 *Ibíd.* Guy Heraud, 1963-1964, citado por Encarna Hernández en *La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea*.

161 *Ibíd.*, Ernst H. Haas, 1958:59 citado por Encarna Hernández en *La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea*.

den en que el nuevo órgano supranacional disfruta de una cesión de poderes por parte de los Estados miembros mucho mayor que en cualquier otra organización internacional, pero, en todo caso, menor que el cedido a un gobierno federal (Haas, 1958). En este sentido, Robert Schuman coloca la "supranacionalidad" a "igual distancia" entre una organización internacional y una federación (Schuman, 1953).

De lo anteriormente expuesto se puede afirmar con Hernández que la organización "internacional" clásica, la institución "supranacional" y la "federación" se sitúan en esferas muy diferentes en lo que se refiere al grado de integración-subordinación de las soberanías y a la propia naturaleza política soberana del poder material que las cubre o coordina. De donde Guy Heraud distingue entre lo "inter-estatal", como orden de "soberanías coordinadas" a las que no se superpone ningún poder material; lo "supranacional", que define un orden de soberanías "normativamente subordinadas" a un órgano sin potencia; y lo "federal", potencia pública de "soberanías integradas" sobre las que se reconstruye una esfera dominante, una soberanía política intacta. Finalmente, como señala F. Rosenstiel¹⁶², la denominada "supranacionalidad" de la CECA no pasa de ser una "afirmación de intención"; una supranacionalidad "prospectiva", dado su carácter esencialmente administrativo, a diferencia de la "afirmación de poder" que supone la supranacionalidad "efectiva" de la federación: sólo esta última, y en cualquier caso el Estado, ya sea unitario o federal, puede contener en sí la "unidad de voluntad política característica de lo soberano"¹⁶³.

En un ensayo de síntesis el profesor José Luis Iglesias Buhigues, recapitula las características coincidentes dentro de la doctrina, recogiendo una serie de condiciones que, reunidas en un órgano, facultan el calificativo de "supranacional": 1) la atribución de competencias exclusivas de la Comunidad; 2) la existencia de órganos principales independientes, que no representen a ningún Estado miembro; 3) la toma de decisiones por mayoría; 4) decisio-

162 *Ibid.* Para Rosenstiel, la verdadera naturaleza política de la CECA se aproxima más al esquema "inter-estatal" de la confederación, donde la autoridad central se subordina a los gobiernos de los Estados miembros.

163 *Ibid.*

nes jurídicamente obligatorias para sus destinatarios; y 5) directa e inmediatamente ejecutorias. La definición de la "supranacionalidad" como "mecanismo autónomo de decisión" jurídicamente vinculante para los Estados miembros se completa, además con las citadas condiciones de "autonomía por el estatuto" (órganos estatutariamente independientes de los Estados miembros) y de "autonomía por el procedimiento" (toma de decisiones por mayoría), con la denominada "autonomía por la formación del órgano" (ya sea a través de elección directa por el pueblo comunitario, por designación de los Parlamentos nacionales o por nombramiento de los gobiernos de los Estados miembros). No obstante, para el profesor Iglesias Buhigues, es la elección directa por parte de los ciudadanos comunitarios lo que otorga un máximo de autonomía de decisión. Es por ello que la elección por sufragio universal directo de la Asamblea parlamentaria (Parlamento Europeo, desde 1979) revista tanta importancia, pues supone igualmente la relación individuo-comunidad de más trascendencia en el proceso supranacional federativo¹⁶⁴.

3.1. Concepto de Supranacionalidad y sus manifestaciones

El Diccionario de la real Academia Española define el término supranacionalidad como la calidad que se dice de una entidad que está por encima del ámbito de los Gobiernos e instituciones nacionales y que actúa con independencia de ellos. El término fue usado por Robert Schuman cuando se suscribió el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA, 1951), que crea la Alta Autoridad, cuyas instituciones – desde las competencias atribuidas por el Tratado-, demandaban jurisdicción sobre los Estados miembros y las instituciones nacionales¹⁶⁵. De ahí que la

164 Encarna Hernández, "La supranacionalidad: el elemento sui generis de la integración europea", en <https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/11/16/la-supranacionalidad-el-elemento-sui-generis-de-la-integracion-europea/>
Ibid.

165 Citado por Verónica Jaime: La Unión Aduanera como etapa en la construcción de la Integración Económica Centroamericana. Alejandría, Diseño e Impresión, San Salvador, El Salvador, 2014, p.174. "... Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad, en cumplimiento de sus funciones, no solicitarán, ni aceptarán, instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado se compromete a respetar este carácter supranacional y a no influir en los miembros de la Alta Autoridad en el desempeño de sus funciones. Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero

supranacionalidad sea catalogada como un principio político-jurídico en el contexto de las relaciones internacionales y los sistemas de integración de Estados.

El concepto de supranacionalidad – reiterando lo ya mencionado *supra* – se predica de la estructura institucional de un sistema de integración de Estados, cuyas decisiones y acciones llevan a la práctica los propósitos del sistema; de ahí que sea necesario partir de dicho concepto, entendiendo la *supranacionalidad* como “*todo el conjunto de factores, intereses, y objetivos comunes, nuevos principios de representatividad institucional, reordenamiento de las soberanías a través de la asignación de competencias y poderes, el proceso de elaboración normativa autónomo y la facultad jurisdiccional comunitaria, propósitos del Derecho de Integración, son manifestaciones y característica de un sistema diferente y con categorías distintas de las correspondientes al Derecho Constitucional y al Derecho Internacional*”¹⁶⁶.

Algunos autores definen el término supranacionalidad, desde una ideología que se opone al nacionalismo, el cual busca la soberanía absoluta de una nación. Otros han llegado a considerar que, como es difícil determinar un real alcance jurídico de la expresión, se debería renunciar a buscar una definición de esa naturaleza. Sin embargo, es posible distinguir dos formas en que se manifiesta el término: 1) la supranacionalidad integral o plena y 2) la supranacionalidad limitada o restringida¹⁶⁷. La supranacionalidad limitada o restringida, normalmente, se dice de los órganos intergubernamentales de cooperación que solo pueden adoptar

decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados que conforman un tratado como es el caso del NAFTA¹⁶⁸.

En nuestra aproximación estudiaremos las características gene-

suscrito el 18 de abril de 1951 en París, Francia, entró en vigencia el 23 de julio de 1952 y expiró el 21 de julio de 2002.

166 Alberto Solares Gaite, Integración, Teoría, y Procesos, Bolivia y la Integración. *La Supranacionalidad*. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/concepto%20de%20supranacionalidad.htm>

167 Roberto Zelada: *Derecho de la integración regional*. BID/INTAL. Bolivia, 1989, p.29; citado por Adolfo Barrera Fuentealba: *El funcionalismo y los procesos de integración*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1996, p.8.

168 *Ibid.* p.13.

rales de la supranacionalidad plena o integral y dicho principio en cuanto referido al Sistema de la Integración Centroamericana.

3.1.1. La supranacionalidad plena

La idea de **supranacionalidad plena** se ha asociado con la de órganos supranacionales, en el convencimiento de que, para que exista supranacionalidad, se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados-nación, estén facultados para dictar normas obligatorias para éstos últimos, incluyendo el concepto, por lo tanto, dos aspectos: un órgano comunitario y la competencia para expedir decisiones adoptadas por mayoría, con aplicabilidad inmediata, y sin necesidad de actos de recepción en los Estados partes.

Un órgano para ser plenamente supranacional, debe reunir al menos dos condiciones: la primera, estar conformado de modo que sus funcionarios no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y respondan nada más que a los intereses comunitarios, sin recibir instrucciones de ningún gobierno. La segunda, tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, los órganos del sistema, y los nacionales de los Estados sean éstos personas naturales o jurídicas; además, la aplicación de las normas comunitarias no solo debe ser inmediata sino prevalente respecto de las normas del ordenamiento interno de cada Estado parte.

Según lo expuesto, para hablar de supranacionalidad plena, se requiere como elementos de un solo y mismo Sistema: objetivos comunes, principios, estructura institucional y competencias y poderes. Se puede hacer referencia a órganos supranacionales, cuando los Estados miembros de una comunidad delegan en órganos independientes de los Gobiernos de dichos Estados, competencias suficientes para normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los fines comunes que tuvieron esos Estados para integrarse en un espacio común. Sin embargo, es necesario hacer la salvedad que no se trata de cesión de soberanía, puesto que ésta reside en los Estados, sino de transferencia o atribución de competencias estatales, en ciertas materias, para ejercerlas de manera conjunta en orden a conseguir los propósitos del proyecto integrador y el bienestar de los pueblos de una región. En otras palabras,

para que exista supranacionalidad, el poder comunitario debe ser autónomo, es decir, distinto e independiente de los poderes constituidos de los Estados partes y que las decisiones que adopten los órganos del Sistema se apliquen de forma directa, inmediata, con prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia, y sin ninguna interferencia en el ámbito geográfico de los países miembros¹⁶⁹.

A partir de las apreciaciones expuestas anteriormente, la supranacionalidad plena o integral se puede caracterizar por la existencia de los siguientes elementos: a) la constitución de órganos conformados por funcionarios independientes, de variada nacionalidad; b) que la designación de éstos sea un acto del propio del organismo, aun cuando pudieran ser propuestos por sus países de origen; c) que el funcionamiento de los órganos sea independiente y no responda a instrucciones de los Gobiernos parte –esta última es la nota específica de la supranacionalidad-; y d) que las decisiones y medidas sean adoptadas por mayoría y se incorporen de forma inmediata en el ordenamiento nacional de los Estados asociados, que los particulares tengan el derecho de invocar las normas comunitarias y que éstas a su vez prevalezcan sobre las normas nacionales.

3.1.2 La supranacionalidad de los órganos del SICA

En el Sistema de la Integración Centroamericana entender el funcionamiento de su marco institucional, se torna una tarea difícil por no decir compleja, pues el Protocolo de Tegucigalpa – un tratado marco internacional – da origen al Sistema, lo dota de una estructura institucional, propósitos y principios y un poder autónomo para implementar su objetivo fundamental de constituir a la subregión como espacio geográfico de paz, libertad, desarrollo y democracia¹⁷⁰. No obstante, en el SICA no existe un órgano similar a la Comisión Europea; y el Protocolo de Tegucigalpa a pesar de hacer referencia y situar el poder autónomo en el marco institucional (art.8 PT), en la práctica, éste es ejercido por la Reunión de Presidentes, cuyas decisiones son *conditio sine qua non* para hacer avanzar el sistema. A esto también se suma el hecho de que el

.....
169 *Ibíd*

170 Protocolo de Tegucigalpa, art.3.

Parlamento Centroamericano carece de competencias normativas, para ejercer el control político que se le debería atribuir por ser el órgano que representa a los pueblos de Centroamérica.

En el marco institucional del SICA el Comité Ejecutivo podría ser el equivalente a la Comisión Europea, pero en realidad lo conforman vicescancilleres de los Estados miembros; el Comité es un órgano comunitario, cuyo funcionamiento es de naturaleza intergubernamental. Y, finalmente, la Corte Centroamericana de Justicia es el tribunal jurisdiccional de la subregión, al que se le impide ejercer a plenitud el control jurisdiccional que le atribuye el Protocolo de Tegucigalpa, puesto que no todos los Estados del SICA son parte de su Convenio Estatuto; sin embargo, la Corte es el único órgano supranacional del marco institucional del sistema. Pero se debe hacer notar que tanto el Consejo de Ministros como el Comité Ejecutivo – desde su visión de órganos comunitarios – tienen como atribución conciliar el interés nacional con el interés regional, y sus decisiones a pesar de ser adoptadas por consenso, relacionan a la Comunidad Centroamericana con los nacionales de los Estados miembros, a quienes les asiste el derecho de invocar las normas comunitarias ante los tribunales nacionales y la Corte Centroamericana de Justicia.

El funcionamiento del marco institucional del SICA no responde al modelo de supranacionalidad plena o integral, pero hay que señalar que es un modelo *sui generis*, pues junto al interés gubernamental también se busca el interés comunitario y, además existe un órgano supranacional –la Corte Centroamericana de Justicia–. Los Órganos del SICA poseen características propias de órganos supranacionales como el hecho de que el sistema –haya sido creado mediante un tratado marco–, con propósitos, principios, una estructura institucional con poder de decisión autónomo, a pesar de que el poder de decisión se concentre en la Reunión de Presidentes, y que las decisiones se adopten por consenso y no por mayoría. Sin embargo, los actos normativos del Consejo de Ministros crean derechos y deberes para los Estados Miembros, los órganos del sistema y los nacionales sean éstos, personas físicas o jurídicas, se insertan inmediatamente en los ordenamientos nacionales – al ser publicados en la Gaceta Oficial del SICA; y tienen primacía sobre las normas que regulan la misma materia; además, pueden

ser invocadas por los nacionales ante sus propios tribunales o ante el tribunal jurisdiccional regional. Pero el principal obstáculo que se presenta en el SICA es que no todos los Estados son parte de órganos como la Corte Centroamericana de Justicia o el Parlamento Centroamericano. De igual forma, se puede afirmar que tampoco todos los Estados son parte en los tratados que regulan los diversos sectores que conforman el sistema.

A manera de conclusión, la supranacionalidad de los órganos del SICA aún es una asignatura pendiente, lo cual responde y es un indicador de que el proyecto de integración centroamericana, además de ser un proceso *sui generis*, es un proyecto que se encuentra en un estadio de reajuste jurídico e institucional; no obstante, los avances hacia estadios superiores siempre van a depender de la negociación de los actores políticos de los Estados miembros del sistema. Quizá hablar de supranacionalidad en los órganos del SICA es todavía muy pronto, pues el proceso integración y su marco jurídico e institucional se van readecuando gradualmente, para responder a los retos de la subregión y del entorno internacional.