



Las modernas comunidades de Estados, el derecho comunitario y el rol de los Estados como miembros de un sistema de integración regional

Luis Ricardo Rodríguez Vargas¹
rrodriguez@secmca.org

Una Comunidad de Estados –tal como es concebida por algunos modernos procesos de integración, como el europeo o el centroamericano– es un concepto novedoso, complejo, dinámico y en proceso de evolución. La Comunidad nace de acuerdos voluntarios (tratados) suscritos entre un grupo de Estados para buscar beneficios comunes o lograr objetivos que no podrían alcanzar en forma aislada.

Mediante la suscripción y aprobación de los tratados constitutivos, los Estados crean la Comunidad y sus instituciones, definen los objetivos regionales y los principios que la regulan, y delegan al Sistema, a sus órganos e instituciones, algunas competencias específicas. Con base en ellas, los órganos regionales toman decisiones, desarrollando un sistema de derecho (comunitario) que convive con el derecho nacional.

La pertenencia de un Estado a una Comunidad “*produce una distribución de competencias entre el Estado miembro y la*

Unión: el Estado se reserva un conjunto de competencias bajo su soberanía y, por tanto, regidas por el Derecho nacional. Pero en las materias cedidas rigen los Tratados y los actos de las Instituciones o Derecho derivado. Luego, los dos ordenamientos jurídicos coexisten en el interior de cada Estado miembro”².

Acerca del origen de las comunidades de Estados, Delgado señala unas ideas relevantes sobre los elementos sustanciales de los acuerdos que las crean: “*a. El acuerdo es estatal, pues participan personeros estatales en calidad de representantes formalmente legítimos de la nación... b. Los acuerdos implican madurez estatal; esto quiere decir que se parte de un régimen de derecho sólido, o estado de derecho legitimado socialmente... c. Se presume la transferencia o delegación de parcelas de la soberanía nacional hacia una entidad tan artificiosa como el Estado que le da origen, pero se constituye sobre la base de esa sustancia soberana que se le transfiere... d. la instancia jurídica adquiere el sentido de supranacional por la calidad y autoridad de los acuerdos que le dieron origen.*”³

Además, Delgado comenta que “*lo que le da legitimidad social al acto estatal [se refiere al de creación de la entidad supranacional mediante la suscripción de un tratado] es el hecho de que hay una realidad histórica o una condición cultural que sirve de sustrato o soporte a las negociaciones que se ponen en marcha y a los acuerdos*

¹ Abogado, Magister en Derecho Comunitario y Derechos Humanos, asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). El presente artículo recoge algunas ideas desarrolladas en su tesis de maestría. Las opiniones son exclusivas de su autor y no reflejan la opinión de la SECMCA ni la de sus autoridades.

² Mangas Martín (Aracelly) y Liñán Nogueras (Diego), “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 363.

³ Delgado Rojas, op. cit., pp. 68-69.



que se forjan, aunque no por el hecho de que este elemento aparezca se pueda señalar que las condiciones de la integración estén dadas”⁴.

En el mismo orden de ideas, Torrent, citando a Page, indica que la integración no nace en el vacío, sino que “...está condicionada por una diversidad de factores. Page, distingue los siguientes⁵:

- La geografía es importante, incluyendo la facilidad de comunicaciones, una precondition que no siempre se da, incluso entre países vecinos (por ejemplo en América del Sur).
- La población cuenta, aunque la experiencia demuestra que la diferencia de tamaño entre Estados miembros no necesariamente crea un obstáculo para el éxito de la integración.
- El tamaño de la economía y la renta per cápita son importantes, pero la experiencia demuestra que las divergencias en este aspecto son normales.
- La congruencia política puede ser muy importante en muchos casos.
- Un pasado u origen común o un sentido de comunidad puede ser el factor más importante que subyace a la integración, como en el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM). A estas precondiciones deben añadirse dos que parecen de gran importancia: • La primera es jurídico-política. La experiencia demuestra que son muy importantes la credibilidad y la eficacia del derecho que fundamenta la integración (...).
- En

segundo lugar, también son factores importantes el nivel de gasto público y la estructura de impuestos de los Estados miembros”⁶.

El Derecho Comunitario y sus principios fundamentales

Como dije, la creación de una comunidad de Estados con fines de integración hace nacer un sistema jurídico nuevo, que llamamos *Derecho Comunitario*, constituido tanto por los tratados fundacionales (suscritos y aprobados por los Estados) como por las normas que los órganos comunitarios emiten en ejercicio de sus competencias atribuidas. Los primeros constituyen el *Derecho Comunitario Originario*, mientras que las segundas, el *derecho comunitario derivado*. Este sistema jurídico comunitario posee principios propios y se relaciona con los ordenamientos jurídicos nacionales de un modo muy peculiar.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia relevante⁷ enuncian diversas clasificaciones de los principios básicos del Derecho Comunitario. Una de ellas resalta la existencia de principios *constitutivos* y principios *rectores*⁸. Los primeros,

⁴ Ibid., p. 69

⁵ Page, S. *Regionalism Among Developing Countries*. Mac Millan Press / Overseas Development Institute, London. 2000. Citado por Torrent, Fundamentos teóricos de la integración regional. SG-SICA/CEDDET. 2012, pp. 59-60.

⁶ Torrent, Ibid.

⁷ Principalmente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actualmente denominado “Tribunal de Justicia de la Unión Europea”).

⁸ La clasificación indicada corresponde a la expuesta por Miranda (Otilio), *Derecho Comunitario de América Central*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2010, págs. 117 y ss. En: Principios y fundamentos del Derecho de la Integración Regional Centroamericana, SICA/CEDDET, 2012, pp. 8 y ss.



consagrados en los tratados⁹, incluyen los de atribución de competencias, irreversibilidad, proporcionalidad, subsidiariedad y lealtad. Entre los segundos se enuncian los de autonomía y obligatoriedad. A ellos se unen otros principios, como los de primacía de las normas comunitarias frente al derecho interno, de efecto directo y aplicabilidad inmediata, de coordinación institucional, de solidaridad, de gradualidad, de globalidad, de equidad y de participación democrática, entre otros.¹⁰

Para los efectos del presente ensayo, haré algunas consideraciones sobre tres de ellos: el de atribución de competencias, el de legalidad comunitaria y el de lealtad y buena fe. Además, deseo resaltar la importancia que tienen las políticas públicas regionales y, finalmente, el rol que deben desempeñar los Estados en la construcción de una Comunidad de la que formen parte.

A. El principio de atribución de competencias

Las competencias de una comunidad de Estados y, por ende, las de sus órganos o instituciones, encuentran su fundamento en un acto soberano de los Estados miembros: la atribución que éstos han hecho de esas competencias concretas a favor de la Comunidad, mediante la suscripción y aprobación de sus Tratados constitutivos.

Por ende, una competencia sólo corresponde a la Comunidad si se le ha atribuido expresa y concretamente en los Tratados por los Estados miembros. Las normas de derecho derivado no pueden, por lo tanto, ser fuente de nuevas competencias de la Comunidad o de sus órganos.

En relación con la Unión Europea, Mangas Martín señala que “*la Unión y sus Instituciones no tienen competencias conferidas o definidas o atribuidas por el Tratado sino en el Tratado, dejando bien sentado que son los Estados miembros, y no el Tratado mismo, quienes confieren las competencias*”¹¹. Esto es lo que se ha denominado el “principio de atribución”.

La Comunidad de Estados (y sus instituciones) debe actuar siempre dentro de los límites de las competencias atribuidas. Como corolario, toda competencia que no haya sido atribuida en los Tratados continúa siendo de los Estados¹². En ese sentido, el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE) indica:

*“1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los*

⁹ Cf. artículo 4 del Protocolo de Tegucigalpa

¹⁰ Vid. Salazar Grande (César) y Ulate Chacón (Enrique), “Manual de Derecho Comunitario Centroamericano”, Managua, Corte Centroamericana de Justicia, 2009, pp. 103 y ss.

¹¹ Mangas Martín (Aracelly) y Liñán Nogueras (Diego), op.cit., p. 69

¹² Así lo establecen expresamente los artículos 4 y 5 del TUE (se le conoce como “cláusula residual”).



objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. 3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. (...)

Con base en el principio de atribución, las competencias que detenta la Comunidad y sus instituciones deben tener algunas características esenciales: deben ser competencias **expresas y limitadas**, ya que sirven de fundamento para actos concretos que la Comunidad o sus instituciones adoptan; deben ser competencias **específicas** (es decir, para hacer actos concretos) y no genéricas o por materia; y además, como las Comunidades nacen con el fin de alcanzar objetivos concretos (precisamente para ello se les atribuyen competencias), deben estar limitadas por la finalidad funcional. Por ello se habla de competencias **funcionales**.

“Ahí reside la diferencia esencial entre las competencias de las organizaciones internacionales y los poderes de un Estado. Aquellas sólo disponen de competencias de atribución (...). Esto quiere decir que no disponen de

*poderes generales como un Estado sino específicos, concretados caso por caso en los Tratados constitutivos, de modo que cada acto de las instituciones de la UE es fruto de la atribución del ejercicio de determinadas competencias soberanas de los Estados miembros”*¹³.

Se entiende, entonces, la importancia del contenido del artículo 13 del TUE, cuando señala que la Unión Europea dispone de un marco institucional *“que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”*, y que *“cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”*.

Giammattei señala que *“en la integración de la comunidad, cuando los Estados miembros deciden ejercer algunas de sus competencias específicas de forma conjunta por medio de un ente supranacional, le atribuyen a este el ejercicio de esas facultades”*¹⁴. Según Salazar y Ulate, *“las competencias se expresan en el articulado de los tratados que regulan las materias en cada subsistema de la integración centroamericana. Dicha*

¹³ Mangas Martín y Liñán Noguerras, op. cit., p. 72.

¹⁴ Giammattei Avilés (Jorge), Guía Concentrada de la integración centroamericana. San Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999, p. 13. Citado por Miranda, op. cit. En: Principios y fundamentos del Derecho de la Integración Regional Centroamericana, SICA/CEDEDET, 2012, p. 12.



*transferecia es total y definitiva en beneficio de la Comunidad, y se ejerce de forma compartida a través de los órganos comunitarios*¹⁵, para conseguir los propósitos de la comunidad.

B. El principio de legalidad comunitaria

La atribución de competencias a los órganos e instituciones de una Comunidad de Estados no sólo es una garantía a favor de los Estados miembros, en el sentido de garantizar que el accionar de la comunidad no sobrepase los límites y funciones que se le han atribuido, sino también como una garantía a favor de las mismas instituciones y órganos regionales entre sí, ya que unos organismos regionales no pueden asumir competencias que le han sido atribuidas a otros.

Por ello, en su actividad, tanto la Comunidad, sus órganos e instituciones y los mismos Estados miembros deben ajustarse a las normas comunitarias originarias. Ello lleva a plantear la vigencia del respeto por la legalidad como un principio fundamental aplicado en el ámbito regional: la *legalidad comunitaria*.

El principio de legalidad regula a nivel nacional la actividad del Estado y sus instituciones, entre sí y con relación a los particulares, e implica que éstos sólo pueden realizar las actividades que expresamente le sean autorizadas por el ordenamiento jurídico vigente, de modo tal

que “lo que no esté expresamente permitido, les está prohibido”. Es decir: sin norma autorizante, el Estado o las instituciones sujetas al derecho público no pueden actuar, y, si lo hacen, ejecutan actos que carecen de validez e incluso, eventualmente, podrían catalogarse como desviación de poder.

Lo que se predica del Estado y sus instituciones debe predicarse, *mutatis mutandi*, de las Comunidades de Estados y de sus órganos e instituciones. Lo anterior significa que tanto las actividades de los Estados –en cuanto miembros del sistema– como de los órganos e instituciones de la Comunidad deben ajustarse a las normas comunitarias vigentes y, por lo tanto, al principio de legalidad, lo que implica, entre otras cosas, el respeto absoluto al principio de atribución de competencias. El rol de los tribunales comunitarios es, en este aspecto, esencial, ya que los Tratados les encomiendan velar por su cumplimiento, atribuyéndoles las competencias necesarias para conocer de eventuales violaciones a la legalidad comunitaria y resolver lo procedente¹⁶.

En resumen: los órganos e instituciones regionales deben ajustar su actividad a las competencias delegadas en

¹⁵ Salazar Grande (César) y Ulate Chacón (Enrique), “Manual de Derecho Comunitario Centroamericano”, Managua, Corte Centroamericana de Justicia, 2009, p. 107.

¹⁶ Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente de conocer del recurso de incumplimiento (arts. 258 a 260 TFUE) contra las violaciones del Derecho de la Unión imputables a los Estados Miembros; del recurso de anulación (arts. 263 y 264 TFUE), del recurso de omisión (art. 265) y de la excepción de ilegalidad (art. 277), como control de legalidad de la actividad o inactividad de las instituciones y órganos de la UE; y del examen de validez de los actos de las Instituciones a través de las cuestiones prejudiciales de apreciación de validez (art. 267).



los tratados. Todo acto que sobrepase esas competencias o que no se encuentre fundamentado en ellas debe ser considerado como viciado, al no ajustarse a la legalidad regional. Controlar la legalidad en la actividad de órganos regionales y de los Estados es una labor esencial para que el derecho comunitario se desarrolle adecuadamente.

Jerarquía institucional y autonomía en el ejercicio de las competencias regionales

La existencia y desarrollo de las Comunidades de Estados y del derecho comunitario y sus principios (principalmente el de atribución de competencias) implica, en la práctica, la creación de relaciones jurídicas entre los órganos e instituciones del Sistema, entre ellos y los Estados miembros, y también con relación a los ciudadanos y habitantes de la Comunidad. Es lógico: la misma definición de lo que es, en términos teóricos, un “sistema” señala que se trata de un conjunto de elementos que, relacionados entre sí, contribuyen de manera ordenada al logro de un objetivo o propósito determinado.

Las relaciones entre las instituciones y órganos del Sistema Comunitario deben estar reguladas también por la legalidad regional, por cuanto derivan del ejercicio de sus competencias atribuidas. Si los Estados son los que atribuyen a la Comunidad sus competencias por medio de los Tratados, es lógico que los tratados regulen el modo en que dichas competencias deben ser ejercitadas. Como se trata de competencias específicas y no genéricas, lo razonable es

que, al atribuirse a los distintos órganos, se faculte a éstos ejercerlas con la necesaria autonomía para que sean eficaces. A la vez, en ciertas ocasiones, la normativa exigirá la coordinación orgánica, sobre todo cuando se trata de competencias compartidas o la emisión de actos complejos. Un buen ejemplo de ello es el procedimiento ordinario legislativo de la UE, conocido como “codecisión”.

El equilibrio autonomía/coordinación lo encontramos consagrado en el artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa, que señala que los órganos del sistema de integración centroamericana “gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial”. Algo semejante podemos extraer del artículo 13.2 del TUE, que afirma que “cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos” y que “las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”. Por supuesto, cuando estamos en presencia de una competencia compartida, la coordinación ya no será un anhelo sino un requisito de legalidad, garantía del equilibrio democrático y límite al ejercicio del poder.

La autonomía funcional puede, en determinados casos, estar especialmente reforzada, como una consecuencia necesaria de las competencias asignadas al órgano. El caso más arquetípico que se me ocurre como ejemplo es relativo a las funciones monetarias de la banca central. En los países democráticos los bancos centrales son instituciones que gozan de autonomía, esencial y necesaria para el correcto



ejercicio de sus atribuciones (sobre todo lo referente a la política monetaria del Estado) sin injerencias políticas¹⁷. Se trata de una suerte de independencia para decidir los medios que aplicará con el propósito de alcanzar los fines que le han sido asignados. Eso mismo se ve reflejado en el ámbito regional: en ese sentido, la normativa europea garantiza la autonomía o trato especial del Banco Central Europeo¹⁸; en forma análoga, las normas centroamericanas consagran la especial autonomía del Consejo Monetario y su Secretaría Ejecutiva¹⁹.

Ahora bien: la coordinación *necesaria y coherente* no hace referencia a jerarquía inter-orgánica. Más bien, la coordinación se realiza, ordinariamente, entre entes que no están sujetos entre sí a

relaciones de subordinación. Por ejemplo, se realiza cuando dos consejos de ministros se coordinan para celebrar alguna reunión o tomar alguna decisión (no se puede decir, en esos casos, que un consejo se encuentre jerárquicamente por encima de otro, como tampoco se puede decir, a lo interno de un Estado, que un ministro sea más ministro que otro...). Por supuesto, es perfectamente posible que existan órganos auxiliares o técnicos especializados, de menor rango, los cuales sí estarían subordinados a las decisiones de los órganos más relevantes (entendiendo por ellos aquellos que poseen capacidades normativas o jurisdiccionales).

Lo anterior tampoco impide, ni mucho menos, que exista en la Comunidad un órgano que sea *supremo*, lo que significa que se le atribuyen competencias de alcance general sobre todo el Sistema (por ejemplo, el Consejo Europeo en la UE o la Reunión de Presidentes en el SICA²⁰). Pero ello (el definir las grandes políticas de la Comunidad) no debe entenderse como un poder de injerencia en la actividad de los demás órganos, como si éstos dependiesen, en cuanto al ejercicio de sus competencias, de contar con el visto bueno de ese órgano supremo. Tampoco implica la posibilidad de avocar competencias de otros órganos, porque el órgano supremo no ha atribuido esas competencias, sino los Estados –por medio de los Tratados–. Tampoco podrá sustituir a otro órgano, y mucho menos sobrepasar sus competencias específicas atribuidas. Más bien, el órgano superior debe a mi juicio dar ejemplo de respeto al

¹⁷ A mayor abundamiento, véanse Bolaños (Adriana) y Barboza (Jorge), “La autonomía de los bancos centrales centroamericanos”, en <http://www.cemla.org/old/pdf/pub-di-leg-ba-bj.pdf>; Bianchi (Andrés), “Aspectos relevantes de la autonomía: competencia en política cambiaria, autonomía presupuestal y control”, en <http://www.cemla.org/old/pdf/pub-di-leg-ba.pdf>; y Conlledo Lantero (Fernando), “La independencia de los bancos centrales de la Unión Europea, requisitos legales”, en <http://www.cemla.org/old/pdf/pub-di-leg-fcl.pdf>

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los artículos 282.3 y 282.5 del TFUE.

¹⁹ Artículos 47 y 50 del Protocolo de Guatemala. Aclaro que el Consejo Monetario no es un banco central regional, sino que posee status de *Consejo sectorial de ministros*, y tiene a su cargo proponer y ejecutar, de conformidad con su acuerdo constitutivo, “las acciones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados Parte” (art. 47 Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana).

²⁰ Véase art. 15.1 TUE y art. 13 del Protocolo de Tegucigalpa, respectivamente



derecho comunitario (originario y derivado), frente a todos en el sistema.

C. Gobierno regional, políticas públicas regionales y bienes públicos regionales.

La estructura institucional regional superior conforma una suerte de ‘gobierno regional’. Por supuesto, no es un gobierno en el sentido tradicional del término, porque la Comunidad no es un Estado ni tampoco es una Federación de Estados, ya que las competencias atribuidas a ella son específicas, y los Estados continúan existiendo, en calidad de Miembros del Sistema, reservándose ciertas competencias que permanecen en sede nacional.

Sin embargo, en el ámbito de sus competencias delegadas, la Comunidad ciertamente *gobierna*, en el sentido de que toma decisiones y emite normas (derivadas) que generan obligaciones específicas a cargo de los distintos sujetos regulados, de manera que los Estados y los particulares, en esas materias, deben ajustar su conducta a lo dispuesto por los organismos comunitarios.

Para dar cohesión y dirección a ese ‘gobierno regional’, deben establecerse **políticas públicas regionales**. Una política pública se puede entender como un instrumento mediante el cual se pretenden alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad. “*Cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos*

para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas son un instrumento fundamental”²¹.

En ese sentido, las políticas públicas deben estar sustentadas en un marco filosófico que oriente las acciones, la toma de decisiones, la definición de prioridades y la asignación de recursos. También, se parte de la creación de canales y flujos de información entre Gobierno y sociedad; y de la necesidad de señalar objetivos, recursos, límites y plazos.

En su carácter de ‘pública’, una política debe estar al servicio de intereses y asuntos públicos y ordinariamente opera con fondos públicos. Su objetivo central debe ser avanzar en aspectos del bien común de las sociedades, mientras que sus objetivos específicos pueden hacer referencia a “*transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones*”²². Metodológicamente, las políticas públicas deben originarse y formularse en forma sistemática y coherente, coordinando aspectos espaciales (internacional, nacional, regional, comunal y micro-local) y temporales (corto, mediano y largo plazo), y considerando además su viabilidad política y financiera.

“Toda política pública desplegada se halla informada por un cuerpo teórico y unos valores y se halla condicionada por una estructura socioeconómica y unas instituciones

²¹ Podestá Arzubíaga (Juan), “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional”. Última Década, No. 15, CIDPA, Viña del Mar, octubre 2001, p. 163.

²² Ibid.



*determinadas. Los primeros, el marco teórico de referencia y los valores imperantes, definen los objetivos públicos a alcanzar por las políticas así como los instrumentos a priori susceptibles de manipulación. Las segundas, la estructura y las instituciones, definen en cambio los problemas socioeconómicos a atacar, los actores protagonistas del proceso político- económico y sus relaciones de poder, el marco cultural e ideológico, la priorización de objetivos y los instrumentos efectivamente utilizables*²³.

Así como se espera que a lo interno de los Estados la actividad gubernamental responda a políticas públicas bien definidas, también en el ámbito regional es aplicable ese razonamiento. La delegación de competencias en los órganos e instituciones regionales hace necesario que se definan políticas públicas regionales que sirvan de guía para el desarrollo normativo y la obtención de determinados objetivos regionales propuestos.

Definir políticas públicas regionales no es tarea fácil. En ese sentido, Centroamérica ha contado con el apoyo de la UE, la cual, mediante fondos de cooperación, ha procurado facilitar su definición con programas concretos²⁴. Por

su parte, en los tratados también se definen algunas políticas públicas regionales. Véanse los artículos correspondientes a la Parte Tercera del TFUE, así como artículos 20 y siguientes del Protocolo de Guatemala.

La definición de políticas públicas regionales va de la mano con la identificación de los llamados “**bienes públicos regionales**”²⁵, concepto basado en la premisa de que los países comparten desafíos de desarrollo y que éstos pueden ser abordados más eficientemente y eficazmente a nivel regional, mediante la acción colectiva y cooperación. Como dije al inicio, los países se integran para lograr objetivos comunes que no podrían lograr solos, o que no lo harían con la misma eficacia. Así, los bienes públicos regionales son definidos como “*bienes, servicios o recursos que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado en un mínimo de tres países*”²⁶. Su definición y el trabajo común para su debida atención permiten generar beneficios significativos comunes y efectos indirectos positivos.

Ningún sistema de integración puede desarrollarse sin que tenga adecuadamente definidas las políticas públicas regionales a corto, mediano y largo plazo, y los bienes

comunes de la integración regional, en particular dentro del contexto de la unión aduanera centroamericana, cuyo propósito específico fue contribuir a establecer bases y concretar acciones y procesos que llevaran al diseño, adopción y aplicación de políticas comunes.

²⁵ En esa materia, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado un esfuerzo muy grande a nivel hemisférico, mediante fondos de cooperación.

²⁶ Fuente: BID

²³ Chaves (Rafael) y Monzón (José Luis), Economía Social y Empleo en la Unión Europea. CAPÍTULO IV. Políticas públicas. CIRIEC, España, 2000. Disponible en www.ciriec.es

²⁴ Un buen ejemplo fue el proyecto denominado ADAPCCA (*Apoyo al diseño y aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas*), iniciativa de la UE para beneficiar el desarrollo de políticas



públicos regionales, como valores que inspiran e impulsan el proceso. Ello “blinda” al sistema del riesgo de responder a ocurrencias ocasionales o trabajar en proyectos de bajo impacto; y otorga un norte al proceso, creando condiciones necesarias para el adecuado y eficaz ejercicio de las competencias delegadas a los órganos regionales.

En resumen, la construcción de una Comunidad de Estados es un proceso complejo y multifacético, que requiere claridad en los objetivos que impulsan la integración y que justifican la cesión parcial de soberanía por parte de los Estados; que exige una adecuada y suficiente atribución de competencias en órganos e instituciones y la definición de políticas públicas regionales con el fin de otorgar dirección y eficacia al sistema; que demanda un apropiado equilibrio de competencias entre los órganos, con el fin de que el sistema represente los principios democráticos básicos; que reclama de parte de los distintos actores o sujetos participantes un apego esmerado a la legalidad regional y el compromiso de cumplir de buena fe las obligaciones contenidas en el derecho comunitario originario o derivado. Porque el objetivo es que la Comunidad se constituya con base en el derecho, en el imperio de la ley. Como señaló acertadamente David Kennedy, profesor de Harvard, “*las cosas andarían mejor si hubiera más derecho entre Estados... Tenemos un montón de política y sólo un poco de derecho*”²⁷.

²⁷ Kennedy (David), "El derecho internacional: un vocabulario disciplinar para la crítica y la reforma". En “*Rompiendo moldes en el derecho internacional:*

Consideraciones finales: el papel de los Estados como miembros de la comunidad y el principio de lealtad

Ya expliqué que, de conformidad con la cláusula residual, *toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros*²⁸. Pero cabe preguntarse: ¿qué otro rol juegan los Estados, como miembros del sistema de integración, frente a él, a sus instituciones y a sus socios? ¿Qué se espera de ellos?

En relación con el proceso europeo, el artículo 4 TUE establece algunos principios relevantes los cuales son aplicables, a mi juicio, a cualquier sistema comunitario:

- a) Respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, su identidad nacional, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, y las funciones esenciales del Estado.
- b) El principio de cooperación leal: “*la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados*”.
- c) La obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes

cuando la renovación es repetición”, Madrid, 2002. Disponible en dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=826734

²⁸ Artículo 4.1 TUE



- de los actos de las instituciones (derecho derivado).
- d) El deber de los Estados miembros de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y el de abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Es decir: a pesar de que, para algunos, los Estados son los «*dueños de los Tratados*» (lo cual los faculta, por ejemplo, a modificarlos con apego a las disposiciones vigentes), ello no significa, en el caso de la UE, que los Estados miembros se tomen a la ligera su participación en ella o las obligaciones jurídicas que esa participación implica. Deben ser “dueños responsables”. La buena fe debe prevalecer en el cumplimiento de las normas de derecho comunitario (originarias o derivadas), por lo que los Estados miembros “*deben abstenerse de establecer convenios o adoptar medida alguna que sea contraria a estos [se refiere a los tratados] o que obstaculice el cumplimiento de los principios o la consecución de los objetivos del proceso de integración*”²⁹. Si los Estados se someten a la normativa comunitaria voluntaria y soberanamente, por ende, deben cumplir diligentemente y de buena fe sus obligaciones. Las competencias delegadas y las políticas regionales deben ser respetadas. De lo

contrario, el derecho declarará la responsabilidad estatal correspondiente³⁰.

En resumen: los Estados soberanamente crearon la Comunidad. Al tratarse de una unión de derecho, los Estados quedan sometidos a las reglas jurídicas que ellos mismos han creado o que han sido adoptadas por las instituciones comunitarias en ejercicio de las competencias atribuidas en los Tratados. Como miembros de la comunidad, los Estados detentan derechos y asumen obligaciones. Participan en el proceso comunitario con la esperanza de que ello les produzca amplios beneficios. No se entendería, por ende, al Estado que diga que desea participar y someterse, pero que haga lo contrario. Los Estados deben saberse convocados a la solidaridad, a la búsqueda de fines comunes... los mismos fines que dieron inicio al proceso de integración.

Tomarse en serio los compromisos. Tomarse en serio la Comunidad y apostar por ella, con lealtad. Esa parece ser la convocatoria. Porque la construcción de una comunidad de Estados es un proyecto a largo plazo, un proyecto generacional.

²⁹ Giammattei Avilés (Jorge), Guía Concentrada de la integración centroamericana. San Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999, p. 13. Citado por Miranda, op. cit. En: Principios y fundamentos del Derecho de la Integración Regional Centroamericana, SICA/CEDDET, 2012, p. 10.

³⁰ Un buen ejemplo en el sistema europeo es el deber de los Estados de trasponer las Directivas en los plazos señalados (Art. 288 TFUE). Son muchísimas las sentencias del TJUE declarando la responsabilidad estatal por omisión de ese deber.