

VIII

Competencia de los órganos comunitarios

La atribución de competencias es un principio esencial en los procesos de integración de Estados, puesto que constituye la base jurídica que legitima la actividad normativa de la estructura orgánica, la cual lleva a la práctica los principios y propósitos del tratado fundacional y sus instrumentos complementarios. El Protocolo de Tegucigalpa dota al Sistema de la Integración Centroamericana de una estructura institucional y le atribuye un poder normativo autónomo y competencias para adoptar decisiones, que hacen factible los objetivos del proceso de integración⁷¹⁹. Las competencias determinan el ejercicio del poder autónomo de los órganos comunitarios y las materias sobre las que pueden adoptar decisiones, las cuales se plasman en normas comunitarias, caracterizadas por su dimensión vinculante; en ese sentido, la norma comunitaria se inserta inmediatamente en los ordenamientos nacionales teniendo primacía sobre las normas de derecho interno que regulan la misma materia. En virtud de su aplicabilidad directa, las normas comunitarias crean derechos y deberes no sólo para los Estados del Sistema sino también para los órganos de la comunidad y los nacionales de los Estados Parte, sean éstos personas naturales o jurídicas; asimismo, sus destinatarios pueden invocarlas ante las administraciones y tribunales nacionales y ante la Corte Centroamericana de Justicia.

.....
719 Protocolo de Tegucigalpa, art. 3.

Introducción

El estudio de las competencias en el Sistema de la Integración Centroamericana se convierte en una tarea de particular trascendencia, puesto que es un tema sin el cual no se puede comprender ni el ejercicio del poder de decisión de los órganos del Sistema ni la dimensión vinculante de las normas que ellos emiten. A partir de la atribución de competencias funcionales y materiales, los órganos comunitarios no sólo dan origen a un marco jurídico subregional que se superpone en algunos campos al derecho nacional, sino que ejercen el poder normativo autónomo y las competencias atribuidas, para llevar a la práctica el objetivo fundamental del tratado fundacional⁷²⁰. A esto se suma el hecho de que la Corte Centroamericana de Justicia es el órgano jurisdiccional de la región, que garantiza el respeto del derecho en la interpretación y ejecución⁷²¹ del tratado marco – Protocolo de Tegucigalpa –, sus instrumentos complementarios y el derecho derivado de los órganos de la comunidad de Estados. Sin embargo, sin una clara definición de las competencias de la institucionalidad comunitaria, en la práctica, el proceso de adopción de decisiones y las materias sobre las cuales se adoptan, queda en manos del sistema político que lidera el proceso de integración centroamericano y las normas comunitarias no se aplicarán de manera uniforme en los Estados Parte.

Los tratados internacionales y las normas emitidas por los órganos de la Comunidad conforman el Derecho Comunitario, el cual se debe entender como un ordenamiento jurídico armonizador del interés nacional y el interés subregional⁷²², cuyo propósito es realizar la integración de Centroamérica⁷²³. A pesar de las apreciaciones que se puedan tener sobre el funcionamiento del Sistema, el SICA no solamente es una "*Comunidad Económico-Política*", sino también una "*Comunidad de Derecho*". Tomando en consideración que los órganos del SICA actúan fundamentados en el principio jurídico de supranacionalidad, relativamente entendido, trataremos de estudiar las competencias siguiendo el modelo europeo

720 *Ibid.*

721 *Ibid.*, art. 12.

722 Resolución No.4-1-12-96, Corte Centroamericana de Justicia.

723 Protocolo de Tegucigalpa, art. 3.

para perfilar su régimen y el funcionamiento de lo que podría ser su regulación en nuestro Sistema, respetando siempre su propia naturaleza, dinámica e identidad subregional.

La construcción de la Unión Europea surge a fines de los años cuarenta como resultado de haber vivido la devastadora experiencia de la segunda guerra mundial, que dejó como secuela la pérdida de cuarenta millones de vidas humanas, el empobrecimiento de sus ciudadanos, la destrucción de la infraestructura económica y el temor al rearme de Alemania— todos ellos fueron factores que contribuyeron a la unidad solidaria entre los pueblos para llevar a cabo la reconstrucción de Europa. A los factores mencionados se sumó el accionar de los dirigentes políticos, cuyo liderazgo ha hecho posible la construcción de la Europa contemporánea. Los pueblos de Centroamérica en cambio, proceden de una experiencia histórica y político-social común (autoritarismo y marginación social entre otros factores). De ahí que, en opinión de algún autor, la experiencia del conflicto armado centroamericano y la pérdida de vidas humanas han resultado ser un trauma insuficiente para crear una Centroamérica unida y solidaria, a lo cual se suma la carencia de un liderazgo político decidido con una nueva visión y el acento en la protección de la soberanía nacional de los Estados, son factores que en mayor o menor medida podrían dar razón de la baja velocidad del proceso integrador de Centroamérica. En virtud de tales antecedentes la construcción de una Centroamérica unida en interdependencia política y desde una perspectiva supranacional es todavía una asignatura pendiente, pues su implementación está sujeta a la voluntad política de los líderes de la región y no al poder normativo autónomo que los tratados atribuyen a la Comunidad. De ahí que para entender el funcionamiento del SICA es de suma importancia estudiar las competencias comunitarias.

1. Régimen jurídico

El proceso de integración de Centroamérica se desarrolla dentro de un marco jurídico que tiene sus fundamentos en las disposiciones constitucionales de los Estados miembros y en los tratados

internacionales. A pesar de las diferentes perspectivas que revelan los ordenamientos constitucionales de los Estados Parte del SICA y las dificultades en dar estricto cumplimiento a los instrumentos internacionales, el Sistema gradualmente ha ido consiguiendo logros importantes a nivel regional.

1.1. Disposiciones constitucionales

Las disposiciones constitucionales de algunos Estados Parte⁷²⁴ hacen referencia a la creación de órganos supranacionales a los que ellos les han transferido competencias soberanas⁷²⁵ para ejercerlas de manera conjunta en la construcción de la unión económico – política y la búsqueda del bien común de los pueblos de la subregión; otras constituciones, privilegian la integración regional⁷²⁶ y la reconstrucción de la unión centroamericana⁷²⁷, y aun otras hacen escasa referencia a la integración regional.

El proyecto centroamericano se orienta a la construcción gradual de un proceso de integración a partir de un marco institucional, caracterizado por el ejercicio de una supranacionalidad relativa, es decir, que los Estados actúan desde una perspectiva intergubernamental, para conseguir los propósitos del SICA, pero las decisiones que emiten adquieren las características propias de órganos supranacionales. Por ello, es necesario hacer la distinción entre las disposiciones constitucionales, crear –mediante tratados internacionales– un sistema de integración subregional dotado de órganos supranacionales, y que dichos órganos operen *stricto sensu* desde el principio de supranacionalidad. En este sentido el Sistema aun tiene un largo camino por recorrer.

1.2. Tratados internacionales

El marco jurídico del SICA, constituido por el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios, consigna las competencias funcionales y materiales que los Estados miembros han atribuido a los órganos del Sistema. No obstante, los tratados no

724 Constitución de la República de El Salvador, art.89 y art. 121 inciso 4 de la República de Costa Rica.

725 Constituciones de El Salvador, art. 89, de Guatemala, art. 171, incisos 1) y 2).

726 Constitución de Nicaragua, arts. 5 y 8.

727 Constitución de Honduras, art. 331.

definen taxativamente los diferentes tipos de competencias comunitarias, es decir, las *competencias exclusivas* de la Comunidad, las *competencias compartidas* con los Estados miembros, o aquellas competencias que son *complementarias o concurrentes*, pues el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios tienen una "orientación funcional y teleológica a través de objetivos a alcanzar, de acciones a realizar y de funciones a cumplir"⁷²⁸; pero no definen claramente los tipos de competencias, excepto en el Subsistema Económico en el cual el Protocolo de Guatemala determina con claridad los propósitos de la integración económica y las competencias de sus órganos, pero sin establecer una tipología concreta. No obstante, se puede deducir que las normativa que emiten sus órganos se caracterizan por su primacía sobre las normas nacionales que regulan la misma materia, y no pueden ser modificadas unilateralmente ni dejadas de cumplir por los Estados miembros.

1.3. Tipos de competencias

En términos generales, las competencias las constituyen el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que los tratados internacionales atribuyen a la institucionalidad de una Comunidad de Estados integrados.

En el Sistema de la Integración Centroamericana se pueden distinguir dos tipos de competencias: a) *competencias funcionales* que definen la función que cada órgano e institución desempeña dentro del Sistema, es decir, aquellas competencias atribuidas por el Protocolo de Tegucigalpa; y b) *competencias materiales*, que son "aquellas competencias que están referidas al área o materia sobre la cual recae la acción comunitaria"⁷²⁹. Un ejemplo de estas competencias son las atribuidas por los tratados en el modelo de seguridad, el área económica, social o del medio ambiente en cuyo ejercicio siempre se tiene como meta realizar los propósitos del tratado fundacional y sus instrumentos complementarios.

728 López Escudero, M. y J. M. Pérez: *Derecho Comunitario Material*. McGraw Hill. Madrid, 2000, p.22.

729 Salazar Grande, César y Enrique Ulate Chacón: *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. Primea Edición. Orbi.iure, p.53. 2009.

Desde la perspectiva del Tratado de Lisboa que regula las competencias de la Unión Europea⁷³⁰. En efecto, desde el art. 1, 4.1 y 5 del Tratado de Lisboa, pasando por los art. 2, 3, 4, 5 y 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en todos ellos se repite que las competencias son atribuidas por los Estados, que la UE sólo tiene competencias si están atribuidas expresamente y si hay precepto concreto en qué fundar la competencia (base jurídica caso por caso)⁷³¹.

En el ámbito de las competencias materiales se pueden distinguir tres tipos de competencias:

1. *Competencias exclusivas*: en principio, otorgar competencia exclusiva sobre un ámbito en particular a la Comunidad, excluye la competencia a los Estados miembros, aunque en ciertos casos, "la Comunidad puede habilitar expresamente a los Estados miembros a adoptar actos jurídicamente vinculantes"⁷³². De igual forma, "lo que tiene en exclusiva la Comunidad es únicamente la competencia legislativa y no la competencia de ejecución"⁷³³, por lo que no priva a los Estados miembros de que ejecuten lo que se dictamine. Esta competencia se rige por el principio atribución. En el caso de Europa el Tratado de la Unión (Tratado de Maastricht) contempla el concepto de competencia exclusiva y el principio de subsidiariedad, al señalar "en los ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Comunidad (...)"⁷³⁴.
2. *Competencias compartidas*: supone una misma competencia atribuida tanto a la Comunidad como a los Estados

730 La clarificación del sistema de competencias de la Unión Europea fue uno de los cuatro temas seleccionados por la Declaración núm. 23 del Tratado de Niza de 2001 para ser abordados en la reforma de 2004. Fue propuesto por Alemania bajo la presión de los Länder alemanes que veían en la falta de clarificación de las competencias una amenaza de expansión y absorción de las competencias regionales. Araceli Mangas Martín, *La Distribución de Competencias en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad*. http://eprints.ucm.es/30336/1/Fund%20Gim%20Abad%202008%20competencias_mangas_martin_a_es_o.pdf

731 *Ibíd.*

732 De la Quadra-Salcedo Janini, T.: *El Sistema Europeo de distribución de competencias. Garantías políticas y garantías jurídicas de un ámbito propio de decisión de los Estados miembros de la Unión Europea*. Primera Edición. Thomson Civitas. 2006,p.125.

733 *Ibíd.*

734 *Ibíd.*

miembros. Aquí no aplica el principio de atribución, porque ambas son competencias para regular, lo que aplica es el “principio de primacía o prevalencia del derecho comunitario sobre el estatal que implica el desplazamiento de la norma o regulación estatal por la comunitaria. También implica la imposibilidad de que la norma estatal posterior pueda ser una norma aplicable mientras no entre en contradicción con la norma comunitaria en vigor”⁷³⁵.

3. *Competencias complementarias*: éstas complementan la acción de los Estados Miembros pues están en función de apoyar las regulaciones que éstos implementen. En este sentido, la norma comunitaria no prevalece ni desplaza la norma estatal y un conflicto se resuelve a través del principio de atribución⁷³⁶.

La definición de competencias materiales atribuidas a los órganos del SICA contribuye a la comprensión de las implicaciones que cada tipo de competencia lleva consigo, por ejemplo, en el Subsistema Económico podemos afirmar que la Unión Aduanera y sus medidas serían competencia exclusiva del Sistema; de ahí que, la normativa comunitaria en ese sector prevalece –en virtud del derecho internacional y el derecho comunitario– sobre las normas nacionales que regulan las mismas materias; en cambio, en el modelo de seguridad, las competencias de sus órganos tienen carácter subsidiario debido a que el tema de seguridad es una competencia exclusiva del Estado nacional y el Sistema coopera subsidiariamente a conseguir los objetivos de seguridad a nivel subregional conjugando –de manera armónica– el interés nacional con el de Centroamérica.

2. Naturaleza Jurídica del SICA

El abordaje del tema de las competencias de los órganos comunitarios hace imprescindible el estudio de la naturaleza jurídica

735 *Ibid.*

736 *Ibid.*

del Sistema de la Integración Centroamericana. El Protocolo de Tegucigalpa establece que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una *Comunidad Económico-Política* que aspira a la integración de Centroamérica⁷³⁷. La Comunidad es una organización internacional de integración de Estados⁷³⁸, sucesora de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), con personalidad jurídica internacional, independiente de los Estados que le dieron origen, y regida por el Derecho Internacional general en lo que procede, y por su marco jurídico-político conformado por el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios.

A diferencia de las organizaciones internacionales de cooperación, en donde existen representantes de gobiernos y las decisiones se adoptan por unanimidad, comprometiéndose solamente a los Estados que emiten su voto a favor de una determinada resolución⁷³⁹, obligándose a cumplir la norma internacional; en el caso del SICA, al ser éste una organización internacional de integración de Estados, éstos, mediante los tratados internacionales, han atribuido competencias funcionales y materiales a los órganos aun cuando su actuación no se desarrolle desde el principio de supranacionalidad y que las decisiones se adopten por consenso⁷⁴⁰; a

737 Protocolo de Tegucigalpa, art.1.

738 "... al hablar de integración, nos referimos a los distintos niveles o grados que pueden manifestarse a través de los siguientes rasgos: 1) la organización ejerce poderes propios del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores del Estado; 2) en los órganos formados por representantes de los Estados, las deliberaciones pueden realizarse según las reglas de la mayoría; 3) los órganos están formados por personas que no son de los Estados y que, sin embargo, participan en el poder de decisión; 4) los poderes de la organización se ejercen inmediatamente, sin pasar por el filtro que suponen los gobiernos nacionales en beneficio o en contra de los particulares, lo que significa que pueden modificar directamente los ordenamientos jurídicos nacionales; 5) finalmente, estas organizaciones se encuentran sometidas a un orden jurídico muy desarrollado, cuya salvaguardia es preciso confiarla a un Tribunal de Justicia. Pues bien, todas y cada una de las mencionadas características se nos presentan claramente en las Comunidades Europeas, lo que supone que éstas no son simples organizaciones de cooperación, sino más bien verdaderas organizaciones de integración, en el sentido más amplio del término." Carlos Francisco Molina del Pozo: *Derecho Comunitario*, pg.52. Cálamo, Producciones Editoriales. Madrid, España, 2004.

739 Esto en virtud del Principio de igualdad soberana de los Estados. Resolución 2,625 AG de ONU, 1970

740 "... este es un sistema de no voto, por medio del cual se da por consensuada la decisión, sea porque existe una opinión afirmativa de todos, sea porque nadie manifestó estar en contra y todos asumieron positivamente la decisión. Aunque el consenso es similar al sistema de la unanimidad, es más ventajoso, pues permite el diálogo y el intercambio de opiniones, que se aclaren aspectos de la misma decisión y que esta aclaración permita un estadio democrático en la toma de decisiones, pues no son impuestas

pesar de esa circunstancia, los órganos del sistema tienen una relación directa con los ciudadanos. Las normas comunitarias no sólo crean derechos y obligaciones para los Estados Parte, sino también para los particulares⁷⁴¹ y se insertan inmediatamente en el derecho nacional, hecho que no ocurre en las organizaciones internacionales de cooperación. De donde se podría inferir que el SICA funciona en una etapa intermedia entre lo intergubernamental y lo supranacional.

Es válido afirmar que el Sistema de la Integración Centroamericana es un sistema en vías de consolidación, que la actuación supranacional *stricto sensu* de sus órganos es una meta a futuro y que a pesar de sus falencias, es uno de los sistemas de integración regional que más logros ha conseguido en América Latina, existiendo posiciones de autores que no comparten esa visión. Parafraseando al Profesor Carlos Francisco Molina del Pozo, la naturaleza jurídica del SICA –aun cuando sea ambigua genera

.....
por mayoría sino consensuadas por todos. El procedimiento es más difícil pues requiere de un Presidente que dé por consensuado el asunto a decidir.” Salazar Grande, César: El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político. “En el SICA y la UE: *La integración regional en una perspectiva comparada*”, p.297, editado por Pedro Caldentey y José Juan Romero. Primera Edición, Fundación ETEA, Córdoba, España, 2010. Además, (...) el consenso es ante todo un procedimiento utilizado en la diplomacia multilateral con el fin de llegar a conclusiones (decisiones, recomendaciones, textos, etc.) que reflejan el acuerdo general de los participantes. El consenso se puede definir como una *técnica de negociación y de adopción de decisiones caracterizada por la ausencia*, a lo largo del proceso, *del recurso al voto*-ya que puede efectivamente significar una unanimidad cuando la parte que formula una objeción al texto, considera dicha objeción como fundamental hasta el punto que impide el acuerdo general. En efecto, la práctica proporciona ejemplos donde un solo Estado en posición de impedir el consenso, que se convierte de hecho en un veto. Evidentemente, si se entiende por unanimidad el acuerdo total obtenido por votación, el consenso no significa unanimidad porque no hay votación, el consenso no significa unanimidad porque no hay votación. En cambio, el consenso es una unanimidad negativa en el sentido que hay ausencia de objeción fundamental por cualquiera de los participantes. Suy E., “Role et signification du consensus dans l’élaboration du droit international”, en *Le droit international a l’heure de sa codification. Etudes en l’honneur de Roberto Ago*, vol. I, 521-542, pp.523 et 538, citado por Orlando José Mejía Herrera en *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de Integración Centroamericana*. Editorial Universitaria. León, Nicaragua, 2008, pp.496-497.

741 En el caso de la Unión Europea, “en lo que concierne a la jurisdicción directa de las Comunidades sobre los particulares, si bien es cierto que todas las organizaciones tienen jurisdicción sobre sus funcionarios, ninguna, más que las Comunidades, establecen relaciones jurídicas directas con los particulares sometidos a su autoridad”, p.50. Carlos Francisco Molina del Pozo: *Derecho Comunitario*. Cálamo, Producciones Editoriales. Madrid, España, 2004.

una nueva forma en las tipologías organizativas⁷⁴²: una peculiar naturaleza intergubernamental y una comunidad de Derecho.

Las principales decisiones en el SICA son adoptadas por la Reunión de Presidentes en cuanto órgano superior del Sistema, correspondiendo al Consejo de Ministros⁷⁴³ en exclusiva la función normativa, función en la que recibe asistencia del Comité Ejecutivo⁷⁴⁴. El Protocolo de Tegucigalpa atribuye las competencias funcionales a cada órgano del Sistema; las decisiones son reguladas por un Reglamento *ad hoc*⁷⁴⁵ y el tratado respectivo atribuye las competencias materiales según el ámbito de que se trate. La función principal de la Reunión de Presidentes es impulsar el proceso de integración mediante la adopción de políticas regionales en los ámbitos económico, político, social y medioambiental, para que dichas políticas se plasmen en normas comunitarias del Consejo de Ministros. La iniciativa de una norma comunitaria se fundamenta en las competencias funcionales de los Mandatarios centroamericanos, que impulsan una determinada política y en las competencias funcionales y materiales del Consejo de Ministros y de la secretaría técnica-administrativa de cada subsistema, por tanto, una propuesta debe seguir los lineamientos establecidos en un reglamento *ad hoc* y al ser aprobada por la Reunión de Presidentes es incluida en la Declaración en forma de Mandato. No obstante, según Mejía Herrera, (...) las competencias del Consejo de Ministros no son autónomas porque se exige el consenso para adoptar las decisiones sobre cuestiones materiales de fondo en

742 *Ibid.* p.53.

743 Este órgano es el encargado del seguimiento de la ejecución de las decisiones adoptadas para la Reunión de Presidentes y está integrado por diversas formaciones. Está compuesto por los Ministros representantes de los países miembros en cada formación. Los de mayor protagonismo en la integración son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Ministros de Integración Económica. *Un Breve Vistazo al Sistema de la Integración Centroamericana*. Programa de Formación en Integración Regional. Secretaría General del SICA, 2010, No.10.

744 *Ibid.* La función principal del órgano es articular los intereses nacionales y los intereses regionales, asegurando que la Secretaría General y las instituciones del Sistema desarrollen las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y éstas sean eficientemente ejecutadas por intermedio de la Secretaría General del SICA; garantizar que los Estados Miembros por ellos representados cumplan los compromisos asumidos, y velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios, No.13.

745 Artículo 4. Para el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Declaraciones y adoptará Acuerdos, Decisiones y Resoluciones.

el ámbito de su respectiva competencia. Por consiguiente, cada Estado miembro tiene un derecho de veto que permite siempre anteponer los intereses nacionales a los intereses de la comunidad de Estados⁷⁴⁶. A pesar de las falencias del sistema, la norma comunitaria resultante se caracteriza por su obligatoriedad y aplicación inmediata y uniforme en los Estados que conforman el Sistema y da lugar al nacimiento de un derecho común a los Estados centroamericanos.

3. Competencias de los Órganos del SICA

Según Aracely Mangas Martín, el fundamento de las competencias de toda Comunidad de Estados radica en la atribución de poderes que hacen los Estados miembros a favor de los órganos e instituciones del Sistema. Por ello, el principio que rige la delimitación de las competencias es el de atribución: una competencia solamente corresponderá al SICA y a sus órganos si se le ha atribuido expresa y concretamente en los Tratados por los Estados Miembros. La atribución de competencias no puede hacerse, en modo alguno, a través de normas de derecho derivado por los propios órganos⁷⁴⁷ del Sistema, puesto que son transferencias específicas que hacen los Estados a través de los tratados internacionales. De ahí que el ejercicio de las competencias en las organizaciones internacionales de integración de Estados, en donde predomina la dimensión comunitaria, esté presidido por varios principios⁷⁴⁸:

1. Si el ámbito de acción es compartido, entonces la Comunidad o el Sistema ejercerá su competencia de forma limitada y subsidiaria en relación con la acción interna: en lo que los Estados miembros no sean capaces de alcanzar de manera suficiente ni mejor (*principio de subsidiariedad*).

746 Mejía Herrera, Orlando José: en *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de Integración Centroamericana*. Editorial Universitaria. León, Nicaragua, 2008, p.497.

747 Mangas Martín, Aracely: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Quinta Edición, TECNOS. Madrid, 2008, p.114.

748 El SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región d Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

2. Asimismo, los órganos deben ejercer sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas, cuidando los efectos que produzca su acción sobre los ciudadanos, los operadores económicos y los propios Estados miembros conforme al principio de proporcionalidad...⁷⁴⁹.

3.1. Principio de Atribución de competencias

De acuerdo al Principio de Atribución de competencias, los órganos de un sistema de integración de Estados ejercen el poder de decisión de acuerdo a las competencias funcionales y materiales establecidas en el Tratado fundacional y en sus instrumentos complementarios⁷⁵⁰, como sería en el caso del SICA. Desde ese punto de vista Mangas Martín sostiene –refiriéndose a la Unión Europea– que la Comunidad tiene derecho y obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas, ya sean exclusivas o compartidas, y de los objetivos asignados⁷⁵¹. En el caso del SICA, la actuación de sus órganos se debe hacer de acuerdo a los propósitos y principios del Protocolo de Tegucigalpa⁷⁵² y a las disposiciones de los instrumentos complementarios⁷⁵³.

Del principio de atribución de competencias se desprenden dos consecuencias: 1) los órganos del SICA sólo pueden ejercer aquellas competencias atribuidas por los Estados a través del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios, es decir, no pueden ejercer competencias de las que no se han desprendido los Estados a favor del Sistema. 2) Los órganos del SICA tampoco están facultados para adoptar decisiones normativas que no hayan sido previstas en los Tratados. De esas dos consecuencias se desprende que la adopción de todo acto jurídico debe dar prueba de que el órgano tiene la competencia para adoptarlo,

749 *Ibíd.* p. 114.

750 Arts. 15, 17,18, 19 y 29. Protocolo de Tegucigalpa y sus Instrumentos Complementarios: 1) Protocolo de Guatemala: arts.37-49. 2) Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: arts.48-53. 3) Tratado de la Integración Social Centroamericana: arts. 9-14. 4) Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente: arts. III-VI.

751 Mangas Martín, Aracely: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. TECNOS. Quinta Edición. Madrid, 2008, p. 114.

752 Protocolo de Tegucigalpa, arts. 3 y 4.

753 "Este Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana".

debiendo indicar el precepto o preceptos de los Tratados que le otorgan dicha competencia y lo facultan para adoptar una decisión normativa específico con el alcance, es decir, conforme al tipo normativo (reglamento, acuerdo, etc.) y el procedimiento de adopción previsto en el Tratado correspondiente⁷⁵⁴.

El Protocolo de Tegucigalpa no previó una tipología de decisiones normativas, tan solo hace referencia a la actuación normativa de sus órganos, los cuales deben guiarse por los propósitos y principios del Protocolo (PT) y el respectivo instrumento complementario e inspirarse en sus principios al momento de adoptar decisiones...⁷⁵⁵. Esta obligación es imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los que se deben garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada Órgano o Institución y de los asuntos a tratar⁷⁵⁶. Asimismo, prevé que las resoluciones deberán ser adoptadas por consenso⁷⁵⁷ y determina que el órgano superior del Sistema es la Reunión de Presidentes, destacando que su función es garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones⁷⁵⁸. Asimismo, el Protocolo (PT) establece como atribución del Comité Ejecutivo la función de aprobar los Reglamentos e instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos o Secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana⁷⁵⁹.

En relación a la tipología de las decisiones normativas solamente el Tratado de la Integración Social Centroamericana⁷⁶⁰ y el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica de Centroamérica hacen referencia a la adopción de actos administrativos para llevar a la práctica los objetivos del Protocolo

754 *Ibíd.* p.114.

755 Protocolo de Tegucigalpa, arts. 2, 4 literal g), 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 literales a) y e), 21, 24, literal f) , 26, literales a), h), k) y l), 34 y el artículo 2 de las disposiciones transitorias del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

756 *Ibíd.* art.10.

757 *Ibíd.* art. 12.

758 *Ibíd.* art.15, literal a).

759 *Ibíd.* art.24 literal f).

760 Artículo 17.

de Tegucigalpa, el primero menciona los actos administrativos del Consejo de Ministros de Integración Social⁷⁶¹ y el segundo los actos administrativos del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)⁷⁶², no así los tratados que regulan el Modelo de Seguridad y la Protección del Ambiente en la subregión. No obstante, en la medida que el Sistema se ha ido conformando y en la medida que el fortalecimiento de las instituciones se ha convertido en una necesidad urgente, en el SICA a partir de las disposiciones de la XIX Cumbre de Mandatarios centroamericanos de 1997, se procedió a instruir la regulación de actos normativos en un instrumento jurídico específico y de obligatoria observancia en todos los sectores de la integración de Centroamérica. Pero en ninguna circunstancia se ha abordado la adopción de una tipología de las competencias de los órganos comunitarios.

Las decisiones de los órganos políticos del SICA -desde 2005- han sido reguladas por un Reglamento⁷⁶³ *ad hoc*, que desarrolla y regula de forma muy general, el contenido y alcance de los actos normativos de la Reunión de Presidentes (Declaración, Acuerdo, Decisión, y Resoluciones)⁷⁶⁴ y del Consejo de Ministros⁷⁶⁵ (Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos, y Recomendaciones) en el marco de la Integración centroamericana. El Reglamento en mención atribuye al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores corresponde la competencias de emitir decisiones en las materias expresamente indicadas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los asuntos vinculados directamente con su función de órgano principal de coordinación del Sistema⁷⁶⁶. Dicho Consejo ejerció esas funciones hasta 2007, año en que se adoptó el Reglamento del Comité Ejecutivo, el cual comenzó a funcionar en febrero de 2008. El Comité Ejecutivo en virtud de las facultades que le atribuye el Protocolo de Tegucigalpa reformó su propio reglamento en marzo de 2012. El Comité Ejecutivo aprueba los reglamentos internos e instrumentos

761 Tratado de la Integración Social Centroamericana, (Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos, y Recomendaciones) art.17.

762 Artículo 55: 19 Los actos administrativos del Subsistema de Integración Económica se expresarán en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones.

763 Reglamento de Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana, adoptado en Managua, Nicaragua el 1 de diciembre de 2005.

764 *Ibíd.* ats.5, 6, 7 y 8.

765 *Ibíd.* arts.10, 11, 12 y 13.

766 *Ibíd.* art. 14.

que se elaboren por las Secretarías u otros órganos o Secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana⁷⁶⁷, previa la aprobación definitiva del Consejo de Ministros, según el instrumento de que se trate.

La Reunión de Presidentes adopta decisiones en la categoría de derecho originario (tratados, declaraciones que contienen Mandatos), que impulsan, estos últimos, las políticas del proceso de integración y que van dirigidos al Consejo de Ministros o a las Instituciones del Sistema. En cambio, los Consejos de Ministros *emiten resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones* de nivel secundario o derivado, para llevar a la práctica las decisiones del Órgano Superior del SICA.

Siguiendo el pensamiento de Mangas Martín, una diferencia importante entre las competencias de los órganos comunitarios y los órganos nacionales es que los primeros sólo disponen de *competencias de atribución*. Esto quiere decir que no disponen de poderes generales sino específicos, concretados –según la materia de que se trate– en el Tratado constitutivo y en sus instrumentos complementarios, de modo que cada competencia de los órganos comunitarios es fruto de la atribución del ejercicio de determinadas competencias soberanas de los Estados miembros⁷⁶⁸sobre una materia.

El SICA por ser una organización internacional tiene una base funcional y competencias funcionales específicas, a diferencia de los Estados, cuya base es territorial y tienen objetivos y poderes generales. En este tipo de organizaciones lo relevante es la función o finalidad funcional y la competencia o poder que le han otorgado los Estados miembros está limitado por la finalidad⁷⁶⁹ que pretende alcanzar el Sistema. No obstante, de la simple lectura o interpretación de los tratados que regulan las diferentes materias no se puede concluir, sin más, si el tipo de competencia es exclusiva, concurrente o complementaria.

767 Protocolo de Tegucigalpa: art. 24 literal f) y Reglamento del Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana, Guatemala, 11 de diciembre, 2007.

768 Mangas Martín, Aracely: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Quinta Edición, TECNOS, Madrid, 2008, p. 115.

769 *Ibíd.* p.115.

4. Clasificación de las competencias del SICA

Los tratados que dieron origen al SICA tienen en común el principio de atribución de competencias funcionales y materiales como principio que delimita lo que le corresponde legislar a la comunidad de Estados centroamericanos, es decir aquellas acciones conducentes a la consecución del objetivo fundamental que es la integración de Centroamérica. Los tratados de esta naturaleza carecen de disposiciones que delimiten las competencias que los tratados atribuyen a los órganos de la Comunidad y las que se reservan los Estados. De ahí que las competencias funcionales de la comunidad aparecen de forma específica y variable en las diferentes disposiciones materiales de los instrumentos complementarios del Protocolo de Tegucigalpa, posibilitando que el SICA al no tener poderes generales, siempre pueda disponer de una cierta y variable capacidad de acción de los Estados⁷⁷⁰.

La indefinición de competencias evita la rigidez y el bloqueo de la acción comunitaria que surgiría si hubiera una lista cerrada de competencias comunitarias. No obstante, los Estados que conforman la Unión Europea se han visto en la necesidad de definir las competencias comunitarias mediante la suscripción del Tratado de Lisboa. La falta de definición del tipo específico de competencias atribuidas a los órganos comunitarios, produce como resultado la participación desigual de los Estados en la toma de decisiones y la dificultad que enfrenta el proceso de integración centroamericana para avanzar con mayor celeridad hacia estadios superiores.

La jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea distingue entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias. En la doctrina no existe acuerdo en relación a esa clasificación, dado que se puede partir de una concepción amplia de la competencia o de una noción estricta ligada a la idea de competencias legislativas⁷⁷¹. En el SICA el tema de las competencias no ha sido regulado en los tratados, pero se puede abordar desde la perspectiva del principio de atribución; no obstante, en los Estado Par-

770 *Ibid.*

771 *Ibid.* p.116.

te parece prevalecer la idea de la competencia legislativa. Esta postura se puede apreciar en el subsistema económico, cuyas decisiones al ser plasmadas en normas comunitarias, como en materia del arancel centroamericano de importación, no suele tener aceptación por los nacionales de algunos Estados miembros⁷⁷² debido al desconocimiento de la normativa comunitaria y a la indefinición de las competencias materiales de los órganos comunitarios por el respectivo tratado, en este caso por el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.

En el caso salvadoreño los nacionales han argumentado que el poder ejecutivo⁷⁷³ carece de competencia legislativa en el campo del establecimiento o la modificación de aranceles comerciales de importación, competencia que es propia del poder legislativo según las disposiciones constitucionales. En este respecto ha existido desconocimiento del artículo 34 del Protocolo (PT), que establece que los instrumentos complementarios o derivados que se suscriban de conformidad con el Protocolo (PT) entrarán en vigencia mediante *acuerdos ejecutivos* publicitados por los Estados miembros. Dicha competencia en el SICA corresponde al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)⁷⁷⁴ y sus decisiones normativas tienen preeminencia sobre las normas nacionales que regulan esa materia.

4.1. Competencias Exclusivas

Las competencias exclusivas significan que el SICA tiene plena capacidad legislativa en ámbitos determinados. En esos ámbi-

772 Corte de Constitucionalidad de Guatemala: 2004: Amparo Única Instancia 800, 803, 804, 831, 847, 967, e Inconstitucionalidad Parcial 977; 2002: Apelación de Sentencia de Amparo 82 e Inconstitucionalidad General Parcial 1589; 2003: Apelación 116 e Inconstitucionalidad General Total 446; 2004: Acciones de Inconstitucionalidad 46 y 61, Inconstitucionalidad General Parcial 184 y 249, e Inconstitucionalidad Parcial 763; 2005: Amparo 1277; 2006: Inconstitucionalidad General Total 3330; 2007: Inconstitucionalidad General Parcial 3845; 2008: Inconstitucionalidad General Parcial 4084; 2009: Apelaciones 1389, 1674, 1960. Sala de lo Constitucional de El Salvador: 200: Inconstitucionalidad 40; 2002: Inconstitucionalidad; 3003: Amparo 251; 2004: Inconstitucionalidad 10, 12 y 33.

773 Caso de El Salvador y Guatemala.

774 Protocolo de Guatemala, art.10: Los Estados Parte se comprometen a perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficacia de los sectores productivos, y coadyuvar al logro de los objetivos entre los países. Cfr. Arts.17, 38 y 39 numeral 3.

tos concretos se excluye una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad Centroamericana, tanto en el orden interno como en el orden internacional⁷⁷⁵. En la doctrina existe un relativo consenso para reconocer que aunque se hable de competencia exclusiva, el término no es enteramente riguroso pues en tales competencias no se excluye la intervención de los Estados miembros y los propios actos normativos hacen habilitaciones expresas facilitando la participación interna. Desde ese punto de vista y teniendo presente la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, el acto normativo comunitario prevalece sobre la normativa nacional y son las administraciones nacionales las que ejecutan dichas disposiciones normativas, dependiendo de la materia de que se trate, lo cual es un indicador de que los Estados no han sido privados de toda su competencia en un ámbito determinado. En este ámbito concreto se puede apreciar la función armonizadora del derecho comunitario que conjuga el interés regional con el interés nacional.

En Centroamérica, el SICA tiene y tendrá competencias exclusivas en materia de la Unión Aduanera puesto que ella implicará la libre circulación de mercancías, el perfeccionamiento del arancel centroamericano de importación y el arancel común frente a terceros Estados, meta que el Sistema se propone llevar a la práctica en los próximos años, apoyándose en la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), que incluye entre sus componentes un pilar comercial.

4.2. Competencias Compartidas

Las competencias concurrentes están regidas por los principios de subsidiariedad⁷⁷⁶ y de proporcionalidad⁷⁷⁷, cuya aplicación en el SICA no aparece claramente desarrollada en los tratados sino

775 Mangas Martín, Aracely: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. TECNOS. Quinta Edición. Madrid. 2008, p.116.

776 Según Giammattei Avilés "(...), el principio de subsidiariedad se entiende como límite a la actividad de la Comunidad en materias que no sean de su competencia exclusiva, de modo que no se interfiera en la actuación de los Estados Miembros., en cuya actuación el ente mayor no debe actuar donde al ente menor le compete y lo hace bien." *Guía Concentrada de la Integración Centroamericana* (1999), p.12.

777 *Ibíd.* El principio de proporcionalidad se traduce en la gradualidad, especificidad y progresividad de la integración, y en el tratamiento especial a Estados Miembros de menor desarrollo relativo, hasta lograr su equiparación.

que, en la práctica, se ha recurrido a la perspectiva de la legislación jurisprudencial del Tribunal de la Unión Europea y de la doctrina. A partir del principio de subsidiariedad, la Comunidad de Estados centroamericanos, sus órganos e instituciones están facultados para actuar y realizar los propósitos comunitarios, cuando éstos se puedan conseguir de manera más eficaz en el plano subregional que en el plano nacional. Esto se puede observar en la política de seguridad centroamericana, para combatir el crimen transnacional (narcotráfico, lavado de dinero, la trata de personas) y la inseguridad ciudadana, que se han convertido en un problema subregional, necesitando los Estados del apoyo subsidiario de los Estados que conforman el SICA. Sin embargo, los órganos del Sistema no deben ni pueden sustituir las competencias nacionales en aquellas materias en donde no existe un ejercicio conjunto de competencias.

En el SICA Son competencias compartidas las políticas del subsistema social, puesto que temas como el combate a la pobreza extrema, salud, educación, entre otros, constituyen políticas públicas de los Estados Parte; asimismo, la acción comunitaria se está desarrollando en el sector social, existiendo una agenda social con carácter subregional. A este tipo de competencias –teniendo presente el principio de subsidiariedad–, corresponde la política de seguridad centroamericana que incluye temas como las migraciones, la seguridad ciudadana y el combate contra la violencia y el crimen organizado, todos ellos son temas en donde el Estado nacional ejerce su poder soberano y dentro del SICA lo ejercen de manera conjunta para enfrentar este fenómeno a nivel comunitario, puesto que el Estado individual carece de medios para enfrentar problemas que han alcanzado una dimensión difícil de controlar tanto a nivel nacional como internacional. En el SICA existe una Agenda de 22 proyectos y un plan de seguridad subregional, que ya han sido negociados con la cooperación internacional y se llevará a la práctica en la medida que así lo hayan acordado los Estados del istmo.

4.3. Competencias Complementarias

La acción comunitaria se define como complementaria de la competencia de los Estados miembros y permite el fomento de cooperación entre los Estados del SICA. Se pueden considerar competencias complementarias las de salud, educación y turismo, etc. De acuerdo a Mangas Martín, los tratados no dicen ni deben decirlo jamás en qué ámbitos tienen competencia los Estados, éstos tienen una competencia residual implícita: todo lo que no está regulado –con distinta intensidad– en los Tratados permanece bajo plena soberanía nacional⁷⁷⁸. Desde este punto de vista el SICA sólo dispone de aquellas competencias explícitamente previstas en los instrumentos complementarios para que sus órganos puedan adoptar decisiones normativas. Además, en el SICA, sus órganos políticos funcionan dentro de un marco intergubernamental. A pesar de ello sus competencias han venido *in crescendo* pues temas como el de género, implícito en el marco de protección de los derechos de la persona, se han concretado con la creación del Consejo de Ministras de la Mujer, para dar atención a dicho sector y a otros en el subsistema de integración social.

5. El Principio de Irreversibilidad de la competencia de Atribución

El abordaje del tema de las competencias del SICA no puede excluir los principios de irreversibilidad y subsidiariedad pues ambos tienen relación directa con las competencias de los órganos comunitarios. El Protocolo de Tegucigalpa es el tratado marco de la integración centroamericana, un instrumento internacional de duración indefinida, que crea el marco jurídico-político del SICA y regula las competencias funcionales de los órganos comunitarios. Los instrumentos complementarios del Protocolo (PT) establecen los objetivos y las competencias materiales de los órganos de cada subsistema. De donde la naturaleza misma del Protocolo de Tegucigalpa –un tratado marco– y de duración indefinida impli-

778 Mangas Martín, Aracely: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. TECNOS. Quinta Edición. Madrid, 2008, p.117.

ca que las competencias funcionales y materiales atribuidas a los órganos comunitarios son irreversibles y cuyo ejercicio los Estados Parte lo llevan a la práctica de manera conjunta. Sin embargo, no se establece una tipología de esas competencias.

En cuanto al tipo de competencias, el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica –por ejemplo– sitúa el tema de las competencias en el ámbito de la soberanía y la acción política de los Estados miembros, pues su artículo 67 establece que las controversias sobre la aplicación e interpretación de dicho Tratado serán elevadas no a la Corte Centroamericana de Justicia, sino a la Reunión de Presidentes o se resolverá de acuerdo al artículo 33 (medios pacíficos) de la Carta de las Naciones Unidas. De donde se puede inferir que las competencias en esta materia son competencia de los Estados Parte y se tornan concurrentes de manera subsidiaria.

El excursus previo permite centrar el interés de nuestro estudio en el Principio de Irreversibilidad y su impacto sobre las competencias que ejercen los órganos del Sistema. La atribución de competencias de los órganos del SICA en los ámbitos político, económico, social y de protección del ambiente es irreversible, esto necesariamente conlleva la desposesión de los poderes de los Estados miembros en esos ámbitos⁷⁷⁹ a favor de la comunidad; y cuando menos, el ejercicio conjunto de las mismas en aquellas materias que requieren un abordaje compartido. La razón radica en el hecho de que los Estados centroamericanos han constituido una comunidad de duración indefinida, dotada de órganos propios por lo que las competencias atribuidas por los Estados “implica, una limitación definitiva de sus derechos soberanos [...]”⁷⁸⁰. No obstante, es necesario distinguir entre la atribución de una competencia que es irreversible y su ejercicio en la práctica. Por ello, unida a la definición del régimen de competencias se encuentra la definición del mecanismo empleado en la aprobación de las decisiones

779 “un desposeimiento de las atribuciones así conferidas y el retorno de las materias objetivo de las mismas al ámbito de las competencias así conferidas y el retorno de las materias objeto de las mismas al ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros, no podría producirse sino en virtud de una disposición expresa del Tratado.” Citado por Aracely Mangas Martín en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. TECNOS. Quinta Edición. Madrid, 2008, p.118.

780 *Ibid.*

comunitarias. En opinión de Mangas Martín, es el ejercicio efectivo de la competencia comunitaria por los órganos lo que produce la correlativa desposesión de la competencia estatal y no el mejor acto jurídico de atribución de la misma, formalizada al ratificar el tratado internacional⁷⁸¹.

6. El Principio de Subsidiariedad

La subsidiariedad es un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y el SICA. El principio de subsidiariedad no es título de atribución de competencias ni técnica de reparto de competencias. En el caso de la Unión Europea, mediante el principio de subsidiariedad se ha tratado de delimitar y racionalizar ese ámbito difuso y demasiado elástico de la competencia comunitaria compartida⁷⁸². Cuando los órganos de la comunidad de Estados actúan dentro de sus competencias, si bien en virtud de una competencia compartida, su intervención deberá ajustarse a los criterios de la eficacia y la dimensión comunitaria de la acción, la cual –como sucede en la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros del SICA– deberá ser negociada previamente, puesto que no existen en el Sistema criterios claramente definidos para la aplicación del principio de subsidiariedad como en el caso de la Unión Europea. Por ello, donde cobra todas sus virtualidades racionalizadoras este principio es en todos aquellos ámbitos que ni son del dominio reservado de la soberanía nacional ni de la competencia exclusiva comunitaria⁷⁸³.

7. Los Principios de Proporcionalidad y de Suficiencia de Medios

El principio de proporcionalidad es un principio general al ejercicio de toda competencia, es decir, mide el impacto socio-eco-

.....
781 *Ibíd.*

782 *Ibíd.* p.119.

783 *Ibíd.*

nómico de una decisión determinada. Las acciones comunitarias constituyen la meta principal de un sistema de integración de Estados como el centroamericano. Dichas acciones le permiten enfrentar subsidiariamente problemas como la seguridad ciudadana, el impacto del cambio climático y la pobreza extrema, por mencionar algunos; no obstante, no toda acción comunitaria puede ser llevada a la práctica con recursos propios ni del Estado nacional ni de los órganos comunitarios, por ello, el SICA en ningún momento puede prescindir de la cooperación internacional, la cual se ve reflejada claramente en las agendas y planes de acción de los diversos sectores de la integración centroamericana.

En la práctica los principios de subsidiariedad y proporcionalidad son principios *sine qua non* para hacer factible la adopción de posiciones conjuntas respecto a temas relevantes en los procesos de integración que conciernen a una región. Estos principios en las coyunturas del istmo centroamericano adquieren particular importancia, en cuyo Sistema integrador los tratados internacionales no definen clara y específicamente los tipos de competencias atribuidos a los órganos comunitarios, quedando su ejercicio sujeto a la voluntad política de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros; no obstante ambos factores, las crisis de la subregión y los principios mencionados se han activado durante dichas crisis⁷⁸⁴ para adoptar posiciones conjuntas ante fenómenos como la vulnerabilidad del área ante el cambio climático, la seguridad ciudadana y la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas en la subregión. La no especificación de los tipos de competencias atribuidos a los órganos comunitarios es común en los procesos de integración de Estados y aún cuando se trate de competencias atribuidas de forma exclusiva a la comunidad los Estados siempre reservan para sí parcelas de ese poder.

Finalmente, el régimen de competencias de los órganos del SICA y su ejercicio en la adopción de decisiones es esencial para comprender y distinguir de forma objetiva tanto el funcionamien-

784 El huracán "Mitch" en octubre de 1998; la inseguridad regional causada por el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y la violencia generalizada particularmente en el triángulo norte; y el golpe de Estado en Honduras (2008), todos esos fenómenos han puesto de manifiesto la urgencia de fortalecer la institucionalidad en el Sistema de Integración Centroamericana y el relanzamiento del proceso de integración regional.

to de sus Órganos e Instituciones como el posicionamiento de los Estados Parte en relación al régimen de competencias de los órganos comunitarios⁷⁸⁵. Sánchez afirma que la "profundidad institucional" del Sistema estará determinada por el nivel de intensidad de las preferencias de los gobiernos de los Estados miembros, que apoyan el proceso de integración en la medida que "reafirma los intereses nacionales de los Estados," los cuales son muy divergentes y cada uno pretende imponer su visión a la integración regional. El SICA funciona o se acerca más al modelo de asociación de Estados soberanos, donde los Estados coordinan sus políticas económicas y sus políticas externas por medio de acciones conjuntas, pero evitan comprometer su respectiva soberanía⁷⁸⁶ con un proyecto comunitario avanzado de integración de Estados, que lleve consigo la atribución de competencias materiales y la definición de una tipología de aquellas competencias que son exclusivas de la Comunidad o compartidas entre ésta y los Estados miembros del Sistema.

785 (...) los Estados miembros no han renunciado a ejercer competencias o derechos soberanos de carácter normativo para ser transferidos a órganos o instituciones del SICA, sino que retienen sus poderes normativos y solo procuran coordinar su ejercicio en el seno del Consejo de Ministros donde cada Estado miembro está obligado a cumplir únicamente los actos normativos que hayan sido aprobados con su consentimiento (consenso) o por su voto afirmativo (unanimidad). Mejía Herrera, p.503

786 R.A. Sánchez Sánchez: *El Sistema de la Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional*, en *Integración y Comercio*, No. 19 (2003), pp. 47-76, 60 y 64, citado por Orlando José Mejía Herrera: *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*. Editorial Universitaria. León, Nicaragua, 2008, p.503.