

Integración centroamericana institucionalizada, circulación de individuos y coyuntura migratoria

Institutionalized Central-American Integration, Individuals Circulation and Migratory Juncture

Resumen

El objeto de este análisis institucional es determinar los retos de la integración centroamericana a través de la circulación de los individuos. Se propone un recordatorio por la historia de la integración centroamericana, ya que brinda elementos esclarecedores para entender sus dificultades actuales. Asimismo, para ilustrar los desafíos presentes y futuros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se utilizará el caso de la coyuntura migratoria que conoció se conoció entre 2013 y 2016. A partir de las experiencias del pasado, la intención de este texto es invitar al diálogo pluridisciplinario en cuanto a las perspectivas y prioridades del proceso actual, sobre todo en un momento en el cual un bloque sólido a nivel centroamericano es más que necesario.

Palabras clave: circulación, institución, integración, migración, Sistema de la Integración Centroamericana

Abstract:

The purpose of this institutional analysis is to determine the challenges of Central-American integration through the prism of individuals circulation. A reminder of the history of Central American integration is proposed, as it might provide elements for the better understanding of its current difficulties. In addition, the case of migration flux of 2013 and 2016 will be used as an example of present and future challenges of the Central-American Integration System (SICA). The idea of this article is to open a multidisciplinary dialogue about the perspectives and priorities of the current process, especially at a time when a solid Central-American bloc is more than necessary.

Keywords: Circulation, institution, integration, migration, Central American Integration System (SICA)

Résumé:

Le but de cette analyse institutionnelle est d'identifier les défis de l'intégration de l'Amérique centrale par la circulation des individus. Une visite par l'histoire de l'intégration de l'Amérique centrale est proposée, car elle fournit des éléments d'éclairage pour comprendre ces difficultés actuelles. En outre, le cas de la conjoncture migratoire des années 2013-2016 est utilisé pour illustrer les défis du Système d'intégration centraméricain (SICA), tant du présent comme de l'avenir. A partir des expériences du passé, ce texte souhaite inviter au dialogue pluridisciplinaire sur les perspectives et les priorités du processus en cours, en particulier dans un moment où un bloc solide en Amérique centrale est plus que nécessaire.

Mots-clés: circulation, institution, intégration, migration, Système d'intégration centraméricaine (SICA)

*“La República es un asilo sagrado para todo extranjero,
y la patria de todo el que quiera residir en su territorio”*

Artículo 12

Constitución de la República Federal de Centro-América

22 de noviembre de 1824

Introducción

La circulación de individuos en el istmo centroamericano ha sido una constante explicada por múltiples factores, entre ellos: su ubicación geográfica, agitada historia política y desarrollo asimétrico. A partir de su estudio, se propone recordar la discordancia existente entre los fines de la integración institucionalizada y los medios con los que se dispone para lograrla.

Los instrumentos teóricos que se utilizarán provienen del análisis institucional (Lagroye y Offerlé, 2010). Según Maurice Hauriou, el ejercicio consistiría en abordar el Derecho - las normas jurídicas, su interpretación y puesta en obra - como una realidad ligada a la naturaleza social, en lugar de explicarlo por sí mismo (Millard, 1995:382). Por ello, el enfoque es pluridisciplinario y toma en cuenta la dinámica del poder (Millard, 1995:384). Así las cosas, parafraseando a Julia Schmitz, el fin no sería tanto aportar respuestas sino más bien contribuir en la formulación de las preguntas (Schmitz, 2013: 492).

Además, se observará el proceso de estabilización y no solamente el estado consolidado de un arreglo social en particular. De esta forma, se apoyará una concepción de lo social más plástica y dinámica. El enfoque se interesa en el análisis de los procesos de formación y mantenimiento de redes, mientras se interroga al respecto de las propiedades sustanciales y las dinámicas de cambio de las macroestructuras existentes (Tournay, 2011: 8-9). Según Tournay, el campo de las relaciones internacionales y los procesos de integración regional es prometedor para este tipo de enfoque (Tournay, 2011:47-48). Inspirándose de los trabajos de Yves Schemeil, invita a que se favorezca el estudio de los efectos de las reglas que emanan de los órganos con poder normativo (las restricciones que crean, las estructuras que producen), en vez de limitarse a estudiar exclusivamente a los órganos (Schemeil, 2015:322-324). Muestran la viabilidad de este tipo de ejercicio aplicado a una organización regional como el Sistema Centroamericano de la Integración Centroamericana (SICA) los recientes trabajos sobre las organizaciones internacionales (Hamdouni, 2015) y la Unión Europea (Hacker, 2015).

La definición retenida de “institución”, central para este análisis, es la creada por Maurice Hauriou. Se compone de tres elementos: una idea de obra, la manifestación de adhesión por parte de sujetos a esta idea y su puesta en obra a través de un poder organizado (Mazères, 1998). Es tanto la organización que se instituye y el proceso instituyente. Un análisis institucional se interesaría en el fenómeno de engendración de la organización y en su duración; el concepto “institución” no es el objeto de análisis sino su instrumento inmediato. Es un punto de partida, no un destino (Millard, 1995:385). A esto se le debe agregar la importancia del tiempo y la duración, porque las instituciones se despliegan en el tiempo como una vida: ellas nacen, se desarrollan y mueren (Tournay, 2011:19-20).

Asimismo, contribuyen a este estudio las herramientas teóricas seleccionadas por Olivier Dabène. Su trabajo es una obra de referencia que ofrece un amplio abanico de posibilidades para comprender la integración regional en América Latina y resultan particularmente esclarecedoras para el caso de América Central. La integración centroamericana es vista desde su definición de integración, es decir: un proceso histórico que presenta niveles acentuados de interacción entre las unidades políticas (que pueden ser subnacionales, nacionales o transnacionales). Esta interacción es procurada por actores que comparten ideas, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos; y al hacerlo, contribuyen a la construcción de una región. El proceso puede involucrar una diversidad de actores (tanto privados como públicos), distintos niveles (inferiores o superiores) y agendas variadas. Además, puede ser tanto el resultado de una estrategia deliberada como involuntaria; y en algunos casos puede implicar la construcción de una institucionalidad (Dabène, 2009:10-11 y 24-36).

Se pretende demostrar que la institucionalidad del SICA fue puesta a prueba, durante los años 2013 y 2016, con el aumento del flujo de migrantes que América Central cuyo destino final eran los Estados Unidos de América. Dicha situación se utilizará como ejemplo para mostrar los límites de su acción, condicionada principalmente por los mecanismos de toma de decisiones en vigor y la falta de garantías en el cumplimiento de sus normas, debilidades que encontrarían su origen en la historia de la integración centroamericana. De ahí que se considere pertinente relanzar un diálogo sobre las perspectivas del proceso en vigor. La pretensión del escrito es modesta: aportar algunas pistas de reflexión que permitan identificar las dificultades institucionales que enfrenta el SICA.

Los momentos históricos que precedieron al SICA y que condicionaron su configuración y funcionamiento actual serían:

- El período post-independencia, que impulsaría el nacimiento de la Federación de Centroamérica;
- A finales de siglo XIX e inicios del Siglo XX, las conferencias de la paz de la Haya influenciarían la gestación en Centroamérica de importantes normas jurídicas regionales y mecanismos de resolución pacífica de conflictos;
- Durante la Guerra Fría, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, bajo el auspicio de la ONU y la OEA, y la presión estadounidense, se crearía la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) ;
- En las décadas setenta-ochenta del siglo XX se frenaría el proceso de integración, consecuencia de la guerra centroamericana;
- A finales de la década de los ochenta del siglo XX, después de la firma de los Acuerdos de Esquipulas, volvería la paz y para conservarla se reactivaría el proceso de integración centroamericana que crearía al SICA en 1991.

Se argumentará que la dependencia centroamericana con su recorrido histórico y, la importancia que siempre han tenido las soberanías nacionales, afecta su capacidad para brindar soluciones eficaces, como lo ilustraría la coyuntura migratoria de 2013-2016. En palabras de Dabène (2009:27-28), sería un caso de “path dependency”. Schemeil (2015:361-362) precisa esta noción al indicar que se trataría de un “algoritmo” o “árbol decisional” que refleja la dificultad de retroceder el camino recorrido, ante el riesgo de pagar un costo muy elevado.

La integración centroamericana institucionalizada previa al SICA

El momento fundador de la integración centroamericana institucionalizada es la Federación de Centroamérica que existió entre 1824 y 1839, integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Díaz Arias, 2005.a:§14). El fracaso del proyecto federativo se debería en gran parte a la resistencia de las fuertes soberanías locales a la organización de un poder que prevaleciera por encima de ellas (Dym, 2012). La lucha por el poder sería el resultado de un enfrentamiento de los intereses de las élites centroamericanas.

La guatemalteca defendería el *statu quo* colonial con tal de conservar la tutela administrativa y comercial. Las demás provincias abogarían en aras de la ruptura del esquema colonial y, en su lugar, propondrían un reequilibrio del orden institucional (Díaz Arias, 2005.a:§11).

Estas desavenencias harían que la Federación naciera “deformada” (Díaz Arias, 2005.b). Y aunque su estructura se inspiraría de las constituciones de Cádiz de 1812, la estadounidense de 1789 y las ideas de la Ilustración, “realmente no fue eficaz para construir un gobierno federal fuerte y funcional” (Díaz Arias, 2005.b:24). Pues el poder ejecutivo federal cohabitaría con cinco poderes ejecutivos estatales, lo que le impediría un desempeño eficaz. La Federación “estaba prácticamente gobernada por seis presidentes” pues cada jefe de Estado “era todo un señor Presidente de su respectivo país” (Jiménez, 1979:52-53). Es decir, desde sus inicios, las soberanías locales lograrían imponerse en la institucionalidad regional.

No obstante, algunas muestras de pragmatismo se impregnarían en el futuro de la integración, sobre todo en lo relativo al ejercicio de la justicia. La Carta Federal de 1824 establecía un sistema de atribución de competencias jurisdiccionales a nivel federal y estatal. La resolución de los conflictos de derecho común - como el derecho comercial, el derecho civil y el derecho penal - se delegarían a nivel estatal. Otro ejemplo de pragmatismo sería el artículo 193, según el cual los actos legales y jurídicos de un Estado serían reconocidos en los demás Estados, mostrando desde aquel momento la voluntad y apertura en facilitar los negocios jurídicos en Centroamérica. También vale resaltar que la constitución de 1824, reconocía los derechos individuales y creaba mecanismos para su protección y defensa¹, mostrando que, en efecto, había sido influenciada por el pensamiento liberal de su época.

El ocaso de la Federación se completaría con las guerras y los problemas financieros que éstas le dejarían. De igual forma, el éxito de la innovación agroexportadora cafetalera de algunos Estados, como Costa Rica, reforzaría la idea del posible desarrollo independiente fuera del esquema federal (Díaz Arias y Viales Hurtado, 2012:23). Una vez enterrada la Federación, los jóvenes Estados trazarían su propio camino de invención de la Nación para reforzar su construcción. Apoyados por una narrativa de “tradiciones inventadas”, desarrollarían diferentes identidades nacionales (Díaz Arias, 2003:15). Posteriormente, los Estados se declararían como repúblicas independientes y soberanas (Solano Muñoz, 2008:114). Con ello, se sumarían a una centena de nuevos Estados que renovarían la escena internacional y el derecho que regía las relaciones entre aquellos.

La intensificación de las relaciones internacionales de finales del siglo XIX impulsaría la creación y expansión normativa. Los principales desarrollos jurídicos serían el arbitraje y el derecho de la guerra. Dieciséis convenciones se firmarían en la Haya, Países Bajos (tres en 1899 y trece en 1907). Serían creadas normas sobre la prevención de la guerra, las conductas hostiles y el derecho humanitario y el régimen de neutralidad (Daillier et al, 2009:84-85).

Los procesos integracionistas del siglo XX abandonarían la búsqueda de la forma federal de integración pues “cada país centroamericano ya se concibe como una República, libre y soberana” buscando en particular “una comunidad de intereses y objetivos” (Solano Muñoz, 2008:123). Entre 1902 y 1905 los gobiernos centroamericanos firmarían múltiples acuerdos en propiedad intelectual (patentes de invención, diseño industrial, marcas). Se crearía también un marco jurídico para reclamaciones por daños y perjuicios, el ejercicio de profesiones liberales, derechos de extranjería, extradición, aduanas, infraestructura ferroviaria, controles sanitarios y banca (Solano Muñoz, 2008:115).² Es decir, en la administración de las relaciones entre los vecinos centroamericanos prevalecería una visión realista y enfocada a facilitar los negocios.

Las ideas del unionismo centroamericano, y las presiones del panamericanismo³ estadounidense, alimentarían la necesidad de conformar un bloque regional en los distintos foros internacionales (Solano Muñoz, 2008: 115-116). Con mayor éxito que el primero, se dice que el panamericanismo condicionaría “la formulación de proyectos integracionistas centroamericanos durante todo el siglo XX” (Solano, 2008:117).

Sobresale en este período la “Conferencia de Paz, Amistad y Comercio de San José”, celebrada el 15 de setiembre de 1906. Durante esta reunión se acuerdan “las normas básicas de las relaciones políticas, comerciales y sociales por parte de cuatro de los cinco estados centroamericanos” (Solano Muñoz, 2008). Además, se “abrió el espacio para la constitución de Centroamérica como una comunidad política” (Solano Muñoz, 2008). De ahí que se afirme que “representa el primer eslabón en la constitución contemporánea de la integración política regional” (Solano Muñoz, 2008). Este mismo año, se negociaría en Washington D.C. un nuevo “Tratado General de Paz y Amistad” entre todos los países centroamericanos (Toussaint, 2007:178). Dicho acuerdo también enmarcaría, durante un período de diez años, aspectos muy diversos: igualdad de derechos civiles, equiparación de títulos y facilidades para ejercicio de las profesiones liberales, mutuo auxilio de las autoridades judiciales y control de movimientos revolucionarios.

Adicionalmente, se crearían varias escuelas e institutos profesionales y una oficina regional en Guatemala (Gutiérrez, 2009:23). Sin embargo, el aporte más significativo de este período a la historia de la integración y del derecho internacional sería “la creación de la Corte de Justicia Centroamericana con sede en Costa Rica” (CCJ) (Gutiérrez, 2009:23). Las principales características de la CCJ serían también sus debilidades: su amplia jurisdicción y la falta de independencia de sus magistrados (Gutiérrez, 2009:37-38). Se dice que “la actual corte es heredera del acervo jurídico de aquel Tribunal” (CCJ 2009:2).

Habría que esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para retomar la integración regional. A pesar de ello, se conservaría una parte del legado histórico de aquel ideal unionista centroamericano (Lacaze, 2017) que a la postre nutriría las bases discursivas centroamericanistas de lo que hoy denominamos SICA.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía bipolar disputada entre los Estados Unidos de América (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) modelaría las relaciones internacionales. Se configuraría un nuevo orden internacional que reactivaría el proceso de integración centroamericana. Al crearse la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), surge en Centroamérica la necesidad establecer nuevos esquemas de cooperación para aumentar la visibilidad a nivel internacional (Dabène, 2009:48).

Además, el clima de la Guerra Fría conduciría de nuevo a los EE.UU. a profundizar su estrategia panamericanista al promover nuevos mecanismos de integración económica para contrarrestar el peso ideológico de la URSS (Dabène, 2009:49). Bajo este contexto nace en 1951 la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), reformada en 1962 y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en 1960 (Dabène, 2009:48-49)⁴. El MCCA⁵ se considera como “la segunda experiencia de integración centroamericana que ha tenido una existencia real y durable después de la República Federal” (Soto Acosta, 2014). Asimismo, el MCCA demostraría ser una alternativa que sobrepasa los temores de pérdida de soberanía, pues un mercado común es visto “como una posibilidad de acceder a un mayor crecimiento y bienestar económico” (Soto Acosta, 2014: 63-66). Es decir, en tiempos de desconfianza o confrontación política, es viable apostar por la integración comercial.

La circulación de los individuos recibiría especial atención en 1960. Guatemala, Honduras y El Salvador firmarían en la Ciudad de Guatemala el “Tratado de Asociación Económica”⁶. El acuerdo constituiría “una Asociación Económica que garantizará la libre circulación de

personas, bienes y capitales entre sus territorios” y buscaría “aumentar el consumo de artículos producidos en la región, facilitar su intercambio por la vía del libre comercio y acelerar el Programa de Integración Económica de Centro América”⁷.

La continuidad de estos proyectos no podría asegurarse con la explosión de la guerra centroamericana en los años setenta. El regreso de la paz a finales de los años ochenta, oficializado con los Acuerdos de Esquipulas, reactivaría el proceso de integración. En junio de 1990 se celebraría en Antigua, Guatemala, la VIII Cumbre Presidencial y se aprobaría el Plan de Acción Económico en Centroamérica (PAECA).

Se firmaría en 1991 el *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA*, y como se desarrollará a continuación, este instrumento crearía al SICA e integraría al MCCA en su seno.

1. La creación del SICA como un ambicioso proyecto

El SICA, desde su concepción, no sería dotado con los medios adecuados y suficientes para satisfacer sus ambiciosos propósitos. A la amplitud de sus objetivos, se le sumarían las limitaciones de los órganos encargados de cumplirlos (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:31).

El deseo de “*conservar la reciente paz alcanzada en la región*” marca la génesis del SICA y su posterior configuración (Blanco Fonseca, 2014:75), por lo cual se le considera un tipo de integración regional para la resolución de crisis (Dabène, 2009:53-59). Alineado al paradigma del regionalismo abierto, el SICA aspiraría al despliegue de una estrategia de integración multidimensional, pues incluye tanto objetivos de integración económica, como de desarrollo político y social. Su fin sería el combate a las causas de la pobreza y la exclusión, en gran parte responsables de los conflictos armados de los años ochenta (Rodríguez Vargas, 2013:100-101).

El 13 de diciembre de 1991 se retomaría el impulso a la voluntad integracionista de los Estados centroamericanos con la firma de *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA* y la constitución del SICA⁸. Aunque el origen normativo de este proceso de integración se remonta a la antigua carta de la ODECA, con este protocolo se “dejó casi abolido la totalidad de su contenido, se estableció las bases o fundamentos de un nuevo ordenamiento jurídico” y se “sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo Derecho comunitario centroamericano” (Salazar Grande y Ulate Chacón 2013:53-62).

Considerado como su “*Tratado constitutivo u originario*”, el Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 1, dispone que los países signatarios son “*una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica*”, reconociendo así la existencia de un acervo centroamericano. En las palabras del artículo 2 el SICA es “*el marco institucional de la integración regional de Centroamérica*”. El artículo 35 lo posiciona como la norma suprema del ordenamiento jurídico comunitario. Por ello, todas las normas, tanto de derecho originario como de derecho derivado y complementario, deben interpretarse de conformidad con éste. En otras palabras, el Protocolo se encuentra en la cúspide de la jerarquía de las normas comunitarias centroamericanas y los distintos actos normativos que se produzcan en su seno deben estar en conformidad con aquel. Este criterio fue confirmado por la Corte Centroamericana de Justicia, que al respecto se refirió en su resolución del 24 de mayo de 1996 (Salazar Grande, 2015:53-64).

El protocolo establece en su artículo 3 un objetivo fundamental: “*la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo*” (Salazar Grande, 2015:75). Posteriormente, describe con mayor detalle el contenido de dicho objetivo: el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la seguridad regional, el impulso a un régimen amplio de libertad, la unión económica, la inserción de la región en la economía internacional, la reafirmación de la autodeterminación, el establecimiento de un “Nuevo Orden Ecológico”, entre otros.

Los principios que guían dicho proceso de integración están determinados por el artículo 4. Se pueden clasificar, por un lado, en principios “*filosóficos-jurídicos*” y, por otro lado, en “*principios orientadores del proceso*”. (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013:53-54).

Los principios *filosóficos-jurídicos* repiten en gran parte los propósitos antes mencionados: la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos; la paz, la democracia, el desarrollo, la libertad; la identidad y la solidaridad, ambas centroamericanas. Los *orientadores del proceso* tienen una vocación operativa: la gradualidad, la especificidad y la progresividad del proceso de integración económica; la cláusula centroamericana de excepción; la globalidad del proceso de integración y la participación democrática de todos los sectores sociales; la seguridad jurídica de las relaciones de los Estados Miembros y la solución pacífica de sus controversias. La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones y frente a las acciones que obstaculicen al SICA también debe imperar. Así como la necesidad de respetar los principios y normas de la Carta de la ONU, la OEA y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986 (Salazar

Grande, 2015:85-86). Cabe mencionar que en el caso de las coyunturas migratorias se debería garantizar la aplicación de estos principios.

Otro tema fundamental corresponde a la organización del SICA en subsistemas. Este se articula “en torno a seis subsistemas: el político, el de seguridad, el económico, el social, el ambiental y el de educación y cultura. En estas seis direcciones se orientan los esfuerzos e iniciativas integracionistas” (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:11-12). Cada uno de estos subsistemas fueron establecidos por otros tratados, considerados derecho originario, como se explica a continuación:

-El Subsistema económico se establece con el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica del 29 de octubre de 1993; crea órganos para liderar el proceso de integración económica y lograr la unión económica. Según su articulado (artículos 7-19), el proceso busca perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios, el arancel centroamericano de importación, la política comercial común; el mejoramiento de las relaciones comerciales externas; constituir la Unión Aduanera; movilizar los factores productivos (libre circulación de mercaderías, de mano de obra y capitales) y la armonización de las políticas macroeconómicas en materia monetaria y financiera (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013:56-57). Su secretaría, que goza de una importante visibilidad dentro del SICA, se denomina la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

-El Subsistema social se desarrolla mediante el Tratado de San Salvador de Integración Social Centroamericana, del 30 de marzo de 1995. Su principal rol es lograr la integración social mediante la coordinación y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las políticas del SICA para alcanzar un desarrollo social integral y sostenible de la población (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013:58-59).⁹

-Asimismo, el Subsistema Ambiental encuentra su base jurídica en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo de 1989 y su Protocolo de 1991, cuyo objetivo es promover estrategias de desarrollo sostenible para la región (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:25).

-Y por último, el Subsistema Educación y Cultura se desarrolla mediante un organismo que se denomina la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, que goza de patrimonio y personería jurídica propia, de conformidad con el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana de 1982 (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:26).

A pesar de las intenciones loables con las que se gesta el SICA, sus objetivos, propósitos y principios antes mencionados no logran aún su efectiva realización. Una de las hipótesis a desarrollar a continuación señalan las limitaciones de las herramientas a nivel institucional con las que se dotó el proceso.

2. La insuficiencia de los medios institucionales del SICA

Los objetivos de la integración centroamericana no fueron acompañados por órganos con suficiente capacidad para alcanzarlos. Las principales críticas de la literatura especializada (Salazar Grande, 2010: 301-306) identifican a las limitadas transferencias de soberanía por parte de los Estados Miembros, que se operaron en el momento de constitución del SICA, como causas de la ineficacia de la acción del SICA.

Los principales órganos políticos del SICA se establecen en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Otros órganos de importancia, como el Parlamento Centroamericano (PC) y la Corte de Justicia Centroamericana (CJC), conforman la institucionalidad del SICA, pero no todos los Estados Miembros reconocen su funcionamiento (Costa Rica, Belice y Panamá no reconocen la jurisdicción de la CCJ; Costa Rica y Belice no integran el PC).¹⁰

La doctrina de derecho comunitario compara la naturaleza jurídica del SICA con la de la Unión Europea, de la cual se inspira parcialmente. Por ejemplo, considera que ambas instituciones son “sui generis”, pues son a la vez organizaciones internacionales y organizaciones de integración (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013: 29-30). No obstante, al estudiar los órganos del SICA desde un punto de vista funcional, se desprenden diferencias muy importantes que lo distancian del grado de desarrollo y eficacia que ha obtenido la Unión Europea. Esto se aclara sobre todo al observar los mecanismos de toma de decisiones y los de garantía del respeto de las normas comunitarias.

Los órganos de dirección política del SICA, con capacidad normativa, privilegian el método intergubernamental al supranacional. Es decir, están compuestos por miembros de cada Estado, que defienden intereses nacionales y no comunitarios -desde una visión centroamericana-. Salvo algunas excepciones¹¹, la toma de decisiones en su seno se adopta por la regla del consenso. Se inclina en ese sentido más hacia la gobernanza clásica de las organizaciones internacionales, donde la rigidez y las formalidades de la diplomacia se imponen al pragmatismo que necesita la política centroamericana. Entonces al no existir

órganos que defiendan el interés del conjunto de la Comunidad Centroamericana, cada país tenderá a defender su propia soberanía e intereses.

Los únicos órganos con funcionarios comunitarios responsables de defender el interés del conjunto son las secretarías y algunas instancias técnicas que no obstante adolecen de falta de supranacionalidad. El único y verdadero órgano de carácter supranacional es la Corte Centroamericana de Justicia, que difiere de su homólogo europeo ya que, como su mencionó, su competencia jurisdiccional no es reconocida por todos los Estados Miembros del SICA. Mientras que en el caso de los tratados europeos no hubo un margen de maniobra, ya que el sometimiento al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea opera para todo Estado parte de la UE, en el caso centroamericano no es así. Aunque al respecto hay opiniones divergentes, a nivel jurisprudencial y doctrinario que no tiene efectos a nivel práctico. Por un lado, la doctrina y la CCJ sostienen que no es necesario ratificar el Convenio del Estatuto de la Corte para que su jurisdicción sea efectivamente reconocida. Por otro lado, Costa Rica¹² dice no haber ratificado este convenio y por tanto desconoce cualquier decisión que emane de la CCJ. La imprecisa técnica en la redacción y negociación de los textos normativos ha permitido esta situación de inseguridad jurídica.

A estos problemas de concepción de la arquitectura institucional, se añaden varias críticas que dan muestras de una “débil coordinación interinstitucional”, como lo son:

- Falta de seguimiento y ejecución de los mandatos presidenciales (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:11) (Estado de la Región, 2016);
- Creación de nuevas instancias sin sopesar los costos de la proliferación institucional (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:30-31);
- Dispersión de fuentes, la falta de registros y la opacidad de la información sobre el desempeño de la institucionalidad (Estado de la Región, 2016:322);
- Problemas de financiamiento y dependencia de la cooperación internacional (sobre todo europea) (Estado de la Región, 2016)

El Quinto informe del Estado de la Región¹³ se refirió al respecto y confirmó la falta de robustez y sostenibilidad institucional señalada con anterioridad. Consecuencia de esto se ha caído en “un ciclo vicioso de carencias de recursos y herramientas de gestión fallidas, que se alimentan entre sí” (Estado de la Región, 2016:322). La dependencia financiera de la integración centroamericana con respecto a la cooperación internacional la posiciona en una

gran situación de fragilidad y es sumamente preocupante. Basta un cambio en la política exterior de cooperación de los países externos, ya sea por razones de oportunidad política o salud financiera, para acabar golpe con el SICA. Sobre todo que los montos aportados por los Estados miembros no son suficientes para correr con sus gastos operacionales¹⁴.

A continuación, se verá cómo las debilidades antes indicadas impactan el abordaje de la temática migratoria y en específico de la circulación de individuos.

3. La circulación de individuos en el SICA, una libertad accesoria e inacabada

La circulación en el seno del SICA se identifica a través del análisis de su normativa, la jurisprudencia de la CCJ y la doctrina jurídica, que, a su vez, muestran la evolución de la noción y su puesta en obra. La circulación de individuos siempre ha sido accesoria a un ideal superior: la conformación de un mercado regional, una zona de libre comercio o una unión económica en la región. Como fue evocado, el primer momento en el que se aborda el tema de la circulación data de 1960 y precede la configuración actual del SICA. No obstante, la jurisprudencia de la Corte de Justicia Centroamericana reconoce la vigencia del mencionado Tratado de Asociación Económica de 1960¹⁵ dentro del proceso de integración centroamericano actual, por lo cual sus disposiciones, aunque inferiores al Protocolo de Tegucigalpa, siguen siendo vinculantes para los países firmantes.

Los principales impulsores del desarrollo de la libertad de circulación durante los años 1990 fueron los países del “Triángulo del Norte”: Guatemala, Honduras y El Salvador. El 12 de mayo de 1992 en Honduras, se organizaría una reunión de Presidentes con el objetivo de instaurar un mercado regional y acelerar la integración regional (Vega Brizuela 2015:154). Se adoptaría el Acuerdo de Nuevo Ocoatepeque, con el cual se establecería una zona de libre comercio que incluiría los productos originarios de los países firmantes, un arancel centroamericano de importación y el comienzo de un proceso de armonización de políticas macroeconómicas. La declaración buscaría transformar “las zonas fronterizas en áreas de entendimiento, convergencia e integración en sus países”¹⁶. Se inspira de la libre circulación de la Unión Europea y establece un auténtico espacio de libertad y de movilidad aplicable para los nacionales y residentes extranjeros de los países firmantes (Vega Brizuela, 2015). Se exhortaría a Costa Rica y Nicaragua a unirse en la iniciativa, pero sólo ésta última respondería al llamado, lo que daría lugar a la conformación del “CA-4”.

La adhesión nicaragüense se oficializa con la firma del Acuerdo de Managua del 22 de abril de 1993. En el texto se precisa la intención de “facilitar y agilizar los servicios aduaneros y migratorios, así como propiciar el mejoramiento de los puestos fronterizos” así como “otorgar libre movilidad de personas entre sus respectivos territorios, extendiendo de inmediato a los cuatro países, la liberación de la visa.”¹⁷ De nuevo, se exhortaría a adherir el convenio a Costa Rica y al recién integrado Panamá.

El 29 de octubre de ese mismo año, con el objeto de “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana”¹⁸ se firmaría el Protocolo de Guatemala. Los Estados firmantes convendrían "procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito.”¹⁹

Posteriormente, para facilitar la circulación de los nacionales del CA-4 se crearía una tarjeta de embarque y desembarque. De igual forma, se establecería la prohibición de cobros relacionados al tránsito de personas que estarían vigentes hasta el 6 de mayo de 2004. Se sustituiría por la Tarjeta de Ingreso y Egreso. Luego se implementaría el Plan Piloto para el Tráfico aéreo entre los estados parte al CA-4 y sus nacionales o residentes podrían desplazarse mediante vía aérea con la presentación del documento de identidad (Vega Brizuela, 2015).

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmarían, el 30 de junio del 2005, en Tegucigalpa, Honduras, el “Convenio de creación de la visa única centroamericana para la libre movilidad de extranjeros”. Dicho acuerdo establece la posibilidad de los extranjeros para movilizarse a los otros países firmantes parte sin requisito adicional de visa.²⁰ El “Acuerdo regional de procedimientos migratorios CA-4 para la extensión de la visa única centroamericana, los alcances al tratado marco y la movilidad de personas de la región” del 30 de junio de 2005, precisaría las modalidades del funcionamiento de dicha visa (Vega Brizuela 2015).

El principio de la libre circulación de personas fue analizado por la CCJ en el caso N° 127/12, a partir de la opinión consultiva incoada por la Secretaría General del SICA antes mencionada (Perotti et al, 2016: 226). En esta decisión la CCJ afirma que se debe garantizar la entrada y salida de los nacionales de los partes contratantes, dándoles un trato equivalente a los nacionales de cada país, así como eliminando los obstáculos burocráticos. La literatura especializada considera que la CCJ perdió una oportunidad para profundizar en el análisis y

desarrollo de la noción, sobre todo que es “uno de los primeros (y pocos) antecedentes jurisprudenciales en materia de libre circulación de personas.” Así, aunque indicó que dicho principio es “fundamental de todo proceso de integración” se quedó corta en cuanto al “alcance de las garantías que tienen que tienen los particulares para asegurar su cumplimiento” (Perrotti et al, 2016:229-230).

Además de estas normas generales y jurisprudencia en materia de circulación, el SICA cuenta con un organismo especializado en materia migratoria que será el siguiente objeto de análisis.

4. La OCAM, un mecanismo especializado en migración y susceptible de politización

La migración abordada desde un enfoque regional recobra fuerza el PAECA de 1990. En este texto se buscaría la coordinación e impulso de “medidas que faciliten el transporte centroamericano de personas y mercancías, simplificando los trámites aduaneros y migratorios.” El objetivo comenzaría su concreción cuando en octubre de 1990 se crea la Organización Centroamericana de Migración (OCAM), es decir antes de la creación del SICA. Posteriormente sería renombrada “Comisión Centroamericana de Directores de Migración”, manteniendo el acrónimo “OCAM” e incluido en la arquitectura institucional del SICA. Su objetivo sería convertirla en “un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio”²¹. Actualmente, la Secretaría Técnica de la OCAM la ejerce la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).²²

La OCAM busca “atender los asuntos relativos al mejoramiento de los sistemas migratorios en la región y a facilitar tránsito de sus nacionales entre los diversos países de Centroamérica, contribuyendo de esta forma al proceso de integración regional”.²³ Según el sitio web de la OIM²⁴, la OCAM divide su acción en tres grandes temas: Políticas y gestión migratoria, Derechos Humanos y Migración y desarrollo.²⁵

Su reglamento interno establece que la OCAM está conformada por las Direcciones de Migración de los países miembros del SICA. Sus reuniones ordinarias se deben llevar a cabo al menos dos veces al año y cualquier país miembro puede convocar a reuniones extraordinarias, siempre y cuando cuente con el respaldo de otros tres países. Asimismo, la sede de las reuniones debe rotar entre los miembros. El sistema de votación se inscribe en la continuidad de los órganos políticos, es decir, las decisiones deben ser adoptadas por unanimidad. Cada miembro debe pronunciarse a favor o en contra. En caso de no obtener la unanimidad en las votaciones, el asunto en discusión será conocido en la siguiente reunión

ordinaria o extraordinaria convocada. Allí se examinarán las posiciones razonadas de los votantes en contra y se solicitará un dictamen técnico de algún organismo especializado en la materia. A falta de acuerdo unánime, el Directorio no adoptará la decisión. Y ésta obligará únicamente a los países cuyos representantes hayan votado en sentido afirmativo, cuando un documento así lo refrende²⁶. Se confirma entonces la facilidad de bloqueo de decisiones que no cuenten con el apoyo de uno de los miembros, lo cual puede afectar la búsqueda de soluciones regionales.²⁷

Actualmente, en el seno de la OCAM se debate la “aprobación de la Política Migratoria Regional Integral en sus tres dimensiones: integración social y económica, seguridad y derechos humanos, con el fin de que sea aprobada a la brevedad en los ejes estratégicos propuestos, por parte de los órganos del SICA.”²⁸ No obstante, por la situación coyuntural, es difícil imaginar avances importantes en materia migratoria, sobre todo relativos a la migración extrarregional, por las situaciones que a continuación se explicarán.

5. El SICA frente a la coyuntura migratoria, dos caras de una misma moneda

Las migraciones que Centroamérica ha conocido durante los años ochenta y noventa que tienen sus orígenes en los cambios políticos y “los ajustes en los procesos económicos, de apertura y liberación, frente a las corrientes del cambio global” (Morales Gamboa, 2015:15). Las cifras reportadas en los últimos años por la Agencia de la ONU para Refugiados muestran un aumento de la población migrante centroamericana, en particular de Honduras y El Salvador²⁹, que se explicaría por el aumento de la violencia en la región centroamericana (Molina Quesada, 2015:9).

Lo que antes era sobre todo migración laboral masculina de adultos centroamericanos, hoy incluye nuevos sectores que son desplazados por la violencia: menores de 18 años no acompañados, mujeres y familias³⁰. La OIM “calcula que entre 400.000 y 500.000 migrantes indocumentados transitan a través de México cada año y que el 90 por ciento de ellos son centroamericanos.”³¹ A esta situación humanitaria que impide el “derecho a no migrar”³² de los nacionales centroamericanos, se le ha agregado el incremento de la población migrante extrarregional, que atraviesa el istmo para llegar a los EE.UU. y que provendría del Caribe (principalmente Cuba y Haití), de África y Asia.

El caso cubano se explicaría sobre todo por el acercamiento (o “deshielo”) de las relaciones entre los EE.UU. y Cuba, gestados durante la Administración del presidente estadounidense Barack Obama³³. En el caso de los haitianos, la migración se asocia a desastres naturales,

como el terremoto que sufrió su país en 2010, y a la crisis económica brasileña donde una gran parte había migrado (Secretarías OEA y OIM, 2017:8). Asimismo, la población migrante africana y asiática se desplaza “por conflictos políticos, sociales y religiosos” (Secretarías OEA y OIM, 2017:7).

Durante el período 2013-2016 el SICA enfrentó una coyuntura migratoria que incluía poblaciones migratorias regionales y extrarregionales. Sus respuestas políticas y jurídicas mostraron las limitantes para encontrar soluciones en su seno. La hipótesis que se elabora identifica las dos formas en las que el SICA aborda la coyuntura migratoria:

(i) Cuando concierne a migrantes centroamericanos, existen incentivos políticos nacionales suficientes para que la institucionalidad comunitaria del SICA se despliegue y adopte acuerdos y emprenda acciones:

Los órganos políticos del SICA actuaron ante la coyuntura migratoria de *origen centroamericano*. Se incluiría en la agenda de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA del 27 de junio de 2014. Al respecto se emitiría la “Declaración especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos de América”, con el apoyo de todos los miembros del SICA. Es decir, las instancias centroamericanas brindan soluciones si se beneficia a migrantes centroamericanos. Los países del CA-4 que son expulsores de población “comparten el interés de garantizar el goce de los derechos básicos de sus nacionales en los países de destino”. Además, el Triángulo Norte utiliza “la región como ‘caja de resonancia’ que le permita un mejor posicionamiento con EEUU en la agenda migratoria”. Y aunque “Costa Rica y Panamá escapan de esta dinámica” también “observan con cierto celo las iniciativas regionales en materia migratoria, aunque sí apoyan las gestiones ante EEUU” (Segura Ramírez, 2015:4-5).

(ii) Cuando se trata de migrantes extrarregionales, el SICA se convierte en una arena de disputa política; sus órganos e instancias técnicas se politizarían. Se convierten en una extensión de las agendas nacionales e intereses geopolíticos de cada Estado. Y los países expulsores de población aprovechan para buscar una compensación simbólica a nivel regional para resolver déficits nacionales (Dabène, 2009:118 ; Lagroye y Offerlé 2010:39-43).

La OCAM, como órgano técnico del SICA fue activada el 1 y 2 de octubre de 2015 para abordar el caso de los migrantes extrarregionales durante su XLI Reunión Ordinaria. El único acuerdo que se adoptaría adolecía de acciones concretas que pudiesen brindar una solución

regional los migrantes en tránsito. Se limitaría a un llamado a: “Reconocer que la situación actual de la migración irregular de las personas migrantes cubanas y extra continentales impacta en los países de la región como corredor de tránsito hacia los países de destino y representa un desafío para enfrentar la migración irregular, y la protección de los derechos humanos de estas personas.” Se considera que la OCAM confirmaría ser un brazo político de los gobiernos nacionales y una prolongación de sus agendas³⁴. Perdería así la oportunidad de mostrarse como una instancia técnica en materia de migración, a la altura del desafío, enfocada en los derechos humanos y, sobre todo, en cumplimiento de la normativa internacional especializada en migraciones.

Posteriormente, entre el 16 de noviembre de 2015 y el 14 de marzo de 2016, más de 5500 migrantes, en su mayoría cubanos, quedarían bloqueados en la frontera norte de Costa Rica. La causa sería el cierre de la frontera nicaragüense como respuesta a la estrategia humanitaria de este país, que consistió en otorgar visas temporales de tránsito a los migrantes extrarregionales para que continuasen por su recorrido hacia los EE.UU. Dicha situación llevaría a Costa Rica a elevar la situación a los órganos políticos del SICA. Guatemala, Nicaragua y Belice se opondrían al tránsito de los migrantes y a las opciones que gestaba Costa Rica para abrirles una ruta.

Se instrumentalizaría a la población cubana y los beneficios que les otorgaba la Ley de Ajuste Cubano 7 de 1966 y la política conocida como ‘Pies secos, Pies mojados’ de 1995. Ya que esta normativa permitía “la admisión automática de los ciudadanos cubanos que logran arribar al territorio estadounidense” y brindaba “posibilidades reales de eventualmente, después de un tiempo y de cumplir con ciertos requisitos, ver regularizado su status migratorio” (Secretaría OEA y OIM, 2017:24). El entonces presidente guatemalteco Alejandro Maldonado pediría “suspender esos beneficios migratorios que benefician a unos pocos o, en su defecto, ampliarlos para todos”³⁵. Se inscribía así en la continuidad de ser un país que “se centra mayormente en la defensa de los intereses de sus migrantes en el extranjero, y que en esa medida la región es una plataforma para apalancar su posición de negociación de cara a Estados Unidos, mayormente a través de posiciones conjuntas con El Salvador y Honduras” (Segura Ramírez, 2015:13-14). No hubo oposición ni de Honduras ni de El Salvador. Este último normalmente “observa un interés político común con Honduras y Guatemala de utilizar la región como plataforma para apalancar posiciones nacionales de cara a las políticas y situaciones que enfrenta la población migrante en su ruta y también en el país de destino” (Segura Ramírez, 2015:25).

El gobierno nicaragüense, por su lado, elevaría el tono con una retórica securitaria de “violación a la soberanía nacional”³⁶, afirmando que Nicaragua “no tolera, ni tolerará acciones que atenten y arriesguen nuestra seguridad soberana, tanto en lo que se refiere a la integridad de nuestro territorio como al respeto inquebrantable a nuestro ordenamiento jurídico”³⁷. Podría explicarse por razones similares a las guatemaltecas, pues el principal destino de la migración nicaragüense “sigue siendo Estados Unidos con un 46% del total, Costa Rica también recibe un porcentaje importante de migrantes con un 42,5%.” (Segura Ramírez, 2015:28-29). No es anodino señalar que “Nicaragua recibió en 2014 1,135.8 millones de dólares en remesas, creciendo un 5,4% con respecto al 2013, siendo Estados Unidos el principal punto de origen seguido por Costa Rica” (Segura Ramírez, 2015:28-29). Distinto ha sido el actuar del gobierno el gobierno costarricense, pues no parecen haber evidencias de instrumentalización de la migración nicaragüense para presionar en lo concerniente a las relaciones bilaterales o regionales.

El 24 de noviembre de 2015, durante una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, Manuel González Sanz, canciller de Costa Rica, exhortaría a los países de la región a pasar de la retórica a la acción. Las palabras del canciller González chocarían con la facilidad de bloqueo que existe en los órganos políticos y técnicos del SICA para la toma de decisiones. Como protesta ante la falta de voluntad política³⁸ en el seno del SICA para resolver la situación, Costa Rica, a pesar de contar con un presidente Luis Guillermo Solís que se autodenomina integracionista³⁹ y que como académico se ha especializado en la integración centroamericana, declararía “sentirse ‘defraudado’ por sus vecinos”. Y suspendería la participación de su país en los órganos políticos del SICA durante aproximadamente seis meses (entre diciembre 2015⁴⁰ y junio 2016⁴¹).

Costa Rica, con el apoyo de la OIM, recurriría a la búsqueda de una solución fuera del SICA. Debería negociar directamente con algunos de los países que finalmente accederían a apoyar sus gestiones de Costa Rica (El Salvador, Guatemala y México). Y lograría poner en marcha un plan con el cual casi 5.000 migrantes cubanos estancados en Costa Rica podrían continuar su tránsito por vía aérea - 36 vuelos se organizaron con este propósito - de una manera ordenada y segura⁴². La estrategia buscaba evitar el tránsito irregulares de los migrantes hacia el Norte, con lo cual se buscaría combatir el tráfico ilegal y los riesgos de secuestro, extorsión y asalto, entre otras situaciones de riesgo⁴³. Así las cosas, se encontraría una vía alternativa para resolver una situación que afectaba la vida de miles de migrantes extrarregionales⁴⁴. Esta “solución a pesar del SICA” se convierte en un precedente de lo que pareciera ser una época

donde aumentará la circulación, regular o irregular, de individuos. Una semana antes de entregar el poder a su sucesor Donald J. Trump, el presidente estadounidense Barack H. Obama revocaría la evocada política de “pies secos, pies mojados”⁴⁵ con lo cual los futuros migrantes cubanos no se verían beneficiados. Los efectos de esta decisión sobre la migración cubana quedan pendientes de cuantificación⁴⁶.

6. Conclusión

El ejemplo de la coyuntura migratoria permite ilustrar los grandes retos que enfrenta este proceso de integración regional. La respuesta del SICA ante la migración regional y su probada ineficacia frente a la migración extrarregional muestra su principal falencia: sin consenso es imposible aportar respuestas regionales, en las que se privilegie el interés centroamericano al nacional. Y aunque en este caso el costo político es asumido por los Estados que bloquean el SICA, al final el impacto social lo sufre la población migrante extrarregional. El análisis institucionalista permite identificar las debilidades y retos de este proceso de integración:

- La idea de obra de la integración centroamericana ha cambiado en cada momento histórico y por ello se propone en su lugar hablar de “las ideas de las integraciones centroamericanas”. De ahí que sus definiciones siempre ha sido imprecisas y sus rumbos inciertos. A lo que se le agregan la fijación de objetivos, a la vez, ambiguos y ambiciosos. Uno de los principales elementos de continuidad presente en cada iniciativa ha sido la motivación detrás de las dinámicas de la integración: el establecimiento de una estrategia para afrontar el temor a la irrelevancia internacional y para mejorar el posicionamiento (económico y político) a nivel regional, continental y mundial.

- La adhesión a la idea de obra ha sido desigual entre los países centroamericanos. A la falta de claridad de la idea se suman diferencias en los niveles de adhesión o compromiso. Se podría considerar al bloque CA-4 “más centroamericanista” que Costa Rica si se observa que todos sus países integran el Parlamento centroamericano - que Panamá y República Dominicana integran también -. Asimismo, los países del CA-4 y República Dominicana reconocen la Corte Centroamericana de Justicia y han establecido facilidades en temas migratorios que conciernen a sus nacionales. Se confirma que Costa Rica, desde la independencia, ha encontrado mayores beneficios a jugar individualmente, obteniendo la mayor parte de beneficios con los menores compromisos posibles, es decir siendo un “free-rider” (Dabène, 2009:117). Sin embargo, tratándose del abordaje de la migración

extrarregional, la estrategia costarricense chocó con un muro, lo que la obliga a reconsiderar las cesiones que deberá llevar a cabo para obtener apoyo dentro del SICA.⁴⁷

- Se ha puesto en obra la idea a través de un poder organizado pero es débil e ineficaz. Se constata una débil adhesión de los actores de la integración que podría provenir de la histórica desconfianza entre las élites gobernantes y su recelo soberanista. Los medios institucionales con los que se dotó al SICA han sido insuficientes para asegurar su pleno desarrollo. Así las cosas, impera una resistencia a transferir competencias que permita la creación de órganos supranacionales. Históricamente, en los casos en que se ha admitido crear órganos supranacionales, el incentivo proviene del temor a conflictos territoriales inminentes y a la ausencia de mecanismos internacionales de resolución pacífica de conflictos (por ejemplo, los ámbitos o temáticas que son competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se excluyen de la agenda centroamericana)⁴⁸.

Es interesante subrayar, que la desconfianza política y recelo soberanista es menor en la materia comercial. El apoyo político hacia los sectores que se han dedicado al comercio intrarregional e internacional, usualmente cuentan con un marco jurídico propicio a los negocios. Esto lleva a profundizar la idea según la cual la integración “deberían orientarse al impulso de un proceso que se active desde agendas específicas” (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:29) pues “las iniciativas que han resultado más exitosas son las que se han impulsado desde el nivel sectorial y a partir de una coordinación y cooperación interinstitucional más horizontal, pues las instituciones se han visto forzadas a coordinar entre ellas sin acudir a las instancias superiores de coordinación, logrando gestar iniciativas con un grado de incidencia mayor” (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:33).

Ante lo que parece ser un abandono a la idea de obra que funda el SICA, es menester recordarla: “La realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. También es fundamental reiterar que la integración regional no es “un fin en sí misma” sino un medio para “mejorar la calidad de vida y el posicionamiento de Centroamérica en la agenda global” (Solís Rivera y Machado Loría, 2012:28).

En una época en la que las grandes potencias conocen repliegues proteccionistas, en los que los discursos populistas buscan crear muros a las poblaciones migrantes en vez de tender puentes, se vuelve urgente retomar la discusión con respecto a la integración centroamericana

institucionalizada. Una buena base para comenzar es el mencionado Quinto informe del Estado de la Región.

Los países del SICA deben decidir si adhieren verdaderamente a la idea de obra antes mencionada y dotan al proceso de los medios adecuados para alcanzarla. Aunque tal vez es momento de repensar la idea de la integración centroamericana en vigor y ajustar las expectativas a los medios con los que se dispone. ¿Acaso hay que apostar por una integración desde abajo, sectorial, con participación de los sectores productivos mediante un enfoque ‘realista’ y ‘pragmático’?

Como si fuese un guiño a la historia centroamericana, el nuevo Secretario General del SICA es el antiguo presidente guatemalteco Vinicio Cerezo, uno de los promotores y firmantes de los Acuerdos de Esquipulas. Treinta años han pasado desde su firma y, lamentablemente, el estado actual de la región centroamericana recuerda algunos de los flagelos que se vivieron previo a este momento de júbilo y esperanza centroamericana. Hoy más que nunca, es necesario recordar el pasado, retomar el verbo y, desde las posibilidades de cada quien, pasar a la acción.

Bibliografía

Blanco Fonseca, Víctor Hugo, 2014 - Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual, en Soto Acosta, Willy, Suárez Ulloa, Max (editores), *Centroamérica: Casa común e integración regional*, San José, Lara Segura & Asociados, pp. 73-85.

Chueca Sancho, Ángel, Aguelo Navarro, Pascual, 2013 - Contenido y límites del Ius Migrandi, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm 2, pp.1-10.

Corte Centroamericana de Justicia, Memoria de la Presidencia, Período Febrero 2009-2010.

Dabène, Olivier, 2009 - *The Politics of Regional Integration in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan.

Díaz Arias, David, 2003 - *La Construcción de la Nación: Teoría e Historia*, Serie Cuadernos de Historia de la Cultura, No.3. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica,

Díaz Arias, David, 2005.a - La invención de las Naciones en Centroamérica, 1821-1950, *Boletín AFEHC*; número 15, Ficha número 367, Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica, 4 de diciembre de 2005, sitio http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=367

Díaz Arias, David, 2005.b - *Construcción de un Estado Moderno: Política, estado e Identidad Nacional en Costa Rica, 1821-1914*, Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica, No. 18, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

David, Viales, Hurtado, Ronny (eds), 2012 - *Independencias, Estados y Políticas en la Centroamérica del Siglo XIX*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, CIHAC.

Dym, Jordana, 2012 - Actas de independencia: de la Capitanía General de Guatemala a la República Federal de Centroamérica, en Díaz Arias, David, Viales Hurtado, Ronny (editores), *Independencias, Estados y Políticas en la Centroamérica del Siglo XIX*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, CIHAC, pp. 3-24.

Gutiérrez, Carlos José, 2009 - *La Corte de Cartago*, Managua, Corte Centroamericana de Justicia.

Hacker, Violaine, 2015 - L'institutionnalisation de l'Union européenne, en Alonso, Christophe, Duranthon, Arnaud, Schmitz, Julia. *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : quel(s) héritage(s), Aix en Provence, PUAM*, pp. 361-376.

Hamdouni, Saïd, 2015 - Essai d'application de la théorie de l'institution aux organisations internationales, en Alonso, Christophe, Duranthon, Arnaud, Schmitz, Julia. *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : quel(s) héritage(s), Aix en Provence, PUAM*, pp.378-392

Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel, 2010 - *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin.

Lacaze, Catherine, 2017 - La fabrique des héros. Usages politiques de Francisco Morazán en Amérique Centrale au XXe siècle (1942-1992), *Conserveries mémorielles*, núm 20, en <http://cm.revues.org/2515>, consulta : 22 de setiembre de 2017.

Mazères, Jean-Arnaud, 1998 - La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué, en *Pouvoir et Liberté, Etudes offertes à Jacques Mourgeon, Bruylant*, pp. 239-293.

Millard, Eric, 1995- *Famille et Droit Public*, Bibliothèque de Droit Public, Tome 182, Paris, L.G.D.J.

Molina Quesada, José Luis, 2015 - Centro América en la encrucijada. Un largo y abrupto camino, *Revista de Derecho comunitario, internacional y derechos humanos*, núm 4, pp. 6-11.

Perotti, Alejandro Daniel, Ulate Chacón, Enrique Napoleón, 2016 - *Derecho y doctrina judicial comunitaria*, San José, Editorial Jurídica Continental.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2016 - *Quinto Informe Estado de la Región*, San José, PEN CONARE.

Rodríguez Vargas, Luis Ricardo, 2013 - *Integración regional y legitimidad democrática, las competencias de los órganos regionales, Análisis comparado UE-SICA*, San José, Editorial Jurídica Continental.

Salazar Grande, César Ernesto, Ulate Chacón, Enrique Napoleón, 2013 - *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, San Salvador, Talleres de Impresiones.

Salazar Grande, César Ernesto, 2010 - Capítulo 9. El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político en Caldentey del Pozo, Pedro y Romero Rodríguez, Juan José, *El SICA Y LA UE: la integración regional en una perspectiva comparada* Córdoba,. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, pp. 287-319.

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

Schmitz, Julia, 2013 - *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, Paris, L'Harmattan.

Schemeil, Yves, 2015 - *Introduction à la science politique, objets, méthodes, résultats, objectifs*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, 2016 - *Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas*”, Informe Regional.

Solís Rivera, Luis Guillermo, Machado Loría, Gustavo Adolfo, 2012 - Estado Actual de la Integración Centroamericana: una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en ICAP, *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, No. 1, San José, pp.1-38.

Segura Ramírez, Luis Diego, 2015 - *Las Agendas Nacionales sobre integración*, Nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José, PEN, pp.1-42.

Soto Acosta, Willy 2014 - Génesis y evolución del Mercado Común Centroamericano, en Soto Acosta, Willy, Suárez Ulloa, Max (editores), *Centroamérica: Casa común e integración regional*, San José, Lara Segura & Asociados, pp. 59-73.

Tournay, Virginie, 2011 - *Sociologie des institutions*, Que sais-je ?, Paris, PUF.

Toussaint, Mónica, 2007 - Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas, *Latinoamérica*, núm 45, pp. 157-192.

Vega Brizuela, Víctor, 2015 - *La libre circulación de personas físicas en el Derecho Comunitario: Análisis comparado de la Unión Europea y el Sistema Integración Centroamericana*. San José: Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Notas

¹ Artículo 174

² Así como normas de protección contra el anarquismo.

³ La presencia de empresas bananeras estadounidenses en el istmo contribuiría también al resguardo por parte del gobierno estadounidense de sus inversiones.

⁴ El MCCA en sus inicios se inscribe en la política de industrialización que promovía la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas y las ideas desarrollistas de Raúl Prebisch, pero posteriormente, bajo presiones estadounidenses se redirige un desarrollo a través del libre comercio.

⁵ En cuanto al MCCA, Soto Acosta (2014) señala varios elementos que subrayan su aporte: (1) formaliza las relaciones comerciales previamente establecidas, además responde tanto a la articulación de las burguesías locales y sus nacientes fracciones industriales como al capital extranjero de las economías centrales, e innova con la inclusión de Costa Rica como socio comercial, especialmente en el caso hondureño y nicaragüense ; (2) Señala que las dificultades de pasar de un bilateralismo a un regionalismo son prueba del fuerte localismo heredado de la época colonial; (3) Es una manifestación del realismo que impulsa las relaciones en Centroamérica que se imponen al romanticismo de la “hermandad centroamericana” y que responde a los intereses individuales de cada Estado más que a la motivación de conformar una nueva entidad política; (4) Ha creado una importante interdependencia económica entre los Estados

⁶ Ver <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG60260a.asp>

⁷ Declaración Conjunta de los Presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador Sobre Asociación Económica Tripartita del 9 de enero de 1960

⁸ Hoy el SICA está integrado por los países de la “Centroamérica histórica” (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), Belice, Panamá y República Dominicana.

⁹ Su secretaría se denomina Secretaría de la Integración Social.

¹⁰ La multiplicidad de órganos que conforman el complejo entramado institucional que es el SICA no son abordados en este trabajo. Para profundizar en la variedad de órganos técnicos administrativos y demás instancias del SICA y sus subsistemas se reenvía a la bibliografía general que se cita.

¹¹ Como por ejemplo en el caso del SIECA, si varios países toman un acuerdo aquel tiene efectos para los firmantes. La actual puesta en obra de una unión aduanera entre los países del Triángulo Norte es una prueba de ello.

¹² Aunque la jurisprudencia reciente de la Corte Centroamericana de Justicia afirma que esto no es así; se comparte la posición del gobierno de Costa Rica ya que éste no reconoció el Convenio al Estatuto y ha reiterado su negativa a reconocer la competencia jurisdiccional de este órgano jurisdiccional, sobre todo con fundamento en la inconstitucionalidad de la disposición del Convenio al Estatuto relativa a la resolución de conflictos entre los poderes de un Estado. Por las mismas razones Costa Rica había rechazado el anexo a la CCJ de principios de siglo XX.

¹³ Elaborado por el Programa Estado de la Nación, un reconocido programa institucional con base en Costa Rica y creado por el Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes Más información al respecto en <http://www.estadonacion.or.cr/pen-costarica/historia-pen>

¹⁴ 79 % de los recursos invertidos por la cooperación regional se concentran en tres secretarías y cuatro organismos especializados

¹⁵ Ver la decisión de la Corte Centroamericana de Justicia de las once horas con cincuenta minutos del día veintitrés de marzo del año dos mil doce, Expediente No. 5-27-01-2012.

¹⁶ Reunión de presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras (CA-3), Nueva Ocotepeque, Honduras, y San Salvador, 12 de mayo de 1992, Declaración conjunta y acuerdos de Nueva Ocotepeque.

¹⁷ Idem. Ver artículo 3

¹⁸ Artículo 1 del Protocolo de Guatemala

¹⁹ Artículo 18, Idem.

²⁰ “siempre que la misma no haya expirado, sujetándose a los procedimientos migratorios acordados”. Ver Artículo 1, inciso h.

²¹ Reglamento de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), texto disponible en <http://www.secmta.org/LEGISLACION/REGIONAL/InstrumentosJuridicosSICA.pdf>

²² De conformidad con el “Acuerdo de cooperación entre la secretaría general del SICA y la OIM” de 1999.

²³ Idem, ver artículo 2,

²⁴ Ver <http://rosanjose.iom.int/site/es/oim-y-ocam>

²⁵ Idem

²⁶ Ver al capítulo IX del evocado en la nota 26 supra, artículos 20-21

²⁷ Aunque es difícil encontrar información al respecto (como es usual en lo relativo al SICA y su trabajo), la OIM afirma que la OCAM tiene a su haber varios proyectos, en su sitio web: <https://triangulonorteca.iom.int/es/integraci%C3%B3n-regional> , consultado el 15 de agosto de 2017.

²⁸ Es difícil acceder a la documentación sobre el trabajo de la OCAM. Se cita como fuente una nota del 7 de octubre de 2015 publicada en la red social oficial de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica: <https://es-es.facebook.com/notes/direcci%C3%B3n-general-de-migraci%C3%B3n-y-extranjer%C3%ADa->

²⁹ Centro de Noticias de la ONU, 28 de noviembre de 2016, “Más de 450.000 refugiados y migrantes centroamericanos transitan por México cada año”, en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36316#.WZH1b1FJYdV>, consulta: 15 de agosto de 2017.

³⁰ En el documento elaborado por el Latin America Working Group Education Fund en Julio de 2015, escrito por Lisa Haugaard, Jennifer Johnson y Emma Buckhout intitulado “Una Coyuntura Desafiante para la Protección de los Derechos de los Migrantes y los Derechos Humanos en el Triángulo Norte de América Central y a lo Largo de la Ruta de los Migrantes” se precisan cifras del gobierno de los EE.UU. pp. 9-10, El documento está disponible en este sitio: <http://imumi.org/attachments/2015/unacoyubtura.pdf> y fue consultado el 15 de agosto de 2017.

³¹ Semple, Kirk, 30 de enero de 2017, “La situación de los migrantes en la frontera de México podría convertirse en una crisis humanitaria”, New York Times, en: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/30/la-situacion-de-los-migrantes-en-la-frontera-norte-de-mexico-podria-convertirse-en-una-crisis-humanitaria/>, consultado: 15 de agosto de 2017.

³² Para Chueca Sancho y Aguelo Navarro (2013:2-3) “implica que en los Estados de origen o de residencia de las personas ha de lograrse el desarrollo en todas sus dimensiones, alcanzando unas condiciones de vida dignas, que eviten el éxodo masivo de sus pobladores”

³³ Gámez Torres, Nora, 29 de diciembre de 2015, “Cronología del ‘deshielo’ entre EEUU y Cuba”, El Nuevo Herald, en <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article52355040.html>, consultado: 15 de agosto de 2017.

³⁴ La frase de una portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala “Se trata de una reunión técnica, pero “puede ser que vengan algunos vicecancilleres” muestra la delgada línea entre lo técnico y lo político en el SICA en general y en especial en materia migratoria. Fuente de la frase: Agencia EFE, 27 de diciembre de 2015; Guatemala alberga mañana reunión regional sobre crisis de migración cubana

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/guatemala-alberga-maana-reunion-regional-sobre-crisis-de-migracion-cubana>

³⁵ ACAN/EFE, 23 de diciembre de 2015, “Guatemala albergará nueva reunión del SICA sobre migrantes cubanos”, en <http://www.laprensa.com.ni/2015/12/23/nacionales/1959112-guatemala-sica-migrantes-cubanos>, consultado: 15 de agosto de 2017.

³⁶ Redacción digital, 15 de noviembre de 2015, “Gobierno de Nicaragua denuncia acción ‘irresponsable’ de Costa Rica”, en <http://www.laprensa.com.ni/2015/11/15/nacionales/1937304-gobierno-de-nicaragua-denuncia-accion-irresponsable-de-costa-rica>, consultado: 15 de agosto de 2017.

³⁷ Idem

³⁸ EFE, 18 de diciembre de 2015, “SICA le pasa por encima a la crisis de inmigrantes cubanos varados en Costa Rica”, Diario Libre, en <https://www.diariolibre.com/mundo/latinoamerica/sica-le-pasa-por-encima-a-la-crisis-de-inmigrantes-cubanos-varados-en-costa-rica-XF2214707>, consultado: 15 de agosto de 2017.

³⁹ Murillo, Álvaro, 20 de diciembre de 2015, “La crisis migratoria cubana crea un cisma en la unión centroamericana”, El País, en https://elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949_617569.html, consultado: 15 de agosto de 2017.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Recio, Patricia, 30 de junio de 2016, “Costa Rica se reincorpora al SICA”, La Nación, en: http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Costa-Rica-reincorpora-SICA_0_1570043057.html, consultado: 15 de agosto de 2017.

⁴² Centro de Noticias de la ONU, 15 de marzo de 2016, “Sale de Costa Rica último grupo de cubanos varados con ayuda de la OIM”, en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34653#.WZSi8FFJYdV>, consultado: 15 de agosto de 2017.

⁴³ Idem

⁴⁴ Ver detalles y mapa con la ruta de los migrantes en el artículo de Murillo, Álvaro, 14 de enero de 2016 “La migración cubana retoma su ruta a EE UU desde Costa Rica”, El País, en https://elpais.com/internacional/2016/01/13/america/1452707433_313744.html, consultado: 15 de agosto de 2017.

⁴⁵ AP y EFE, 12 de enero de 2017, “Obama acaba con la política de ‘pies secos, pies mojados’ para los cubanos”, Semana, en <http://www.semana.com/mundo/articulo/obama-pone-fin-a-politica-de-pies-secos-con-cuba/511950>, consultado: 15 de agosto de 2017.

⁴⁶ Se procurará detallar las especificidades de la migración cubana y la estrategia costarricense durante la coyuntura de 2015-2016 en un trabajo futuro aún inédito.

⁴⁷ Belice que al no integrar el parlamento ni la CCJ pareciera seguir el ejemplo costarricense, lo que eventualmente debilitaría aún más la institucionalidad del SICA.

⁴⁸ A inicios del siglo XX cuando Costa Rica formaba parte de la primera CCJ, era el único mecanismo existente en caso de conflictos territoriales. Hoy día su foro para resolver conflictos de derecho internacional, como por ejemplo los fronterizos con Nicaragua, lo realiza ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.