

# LA MOVILIDAD DE PERSONAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DURANTE LOS AÑOS 2014-2018\*

## MOBILITY RIGHTS IN THE CENTRAL AMERICAN INTEGRATION SYSTEM DURING THE YEARS 2014-2018

Esteban Vargas-Mazas\*\*

Fecha de recepción: 21 de noviembre de 2017 • Fecha de aprobación: 9 de enero de 2020.

**Resumen:** En este artículo se estudian las respuestas jurídicas del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ante la coyuntura de personas en movilidad, en particular durante el periodo 2014-2018. Para ello, se estudiará el diseño institucional del SICA, sus órganos competentes en materia de movilidad de personas y su abordaje de la libertad de circulación de personas. También, se analizarán las actuaciones más relevantes gestadas en su marco y que revelan los desafíos del proceso de integración centroamericano.

**Palabras clave:** circulación, integración regional, movilidad, Centroamérica, SICA.

**Abstract:** This article studies the legal responses of the Central American Integration System (SICA) with regards to mobility rights during the years 2014-2018. For this purpose, we will study SICA's institutional arrangements, its competent organs regarding mobility rights and their approach of freedom of movement. In addition, we will stress the most relevant actions adopted within its framework and that reveal some of the challenges that the Central American integration process is facing.

\* Agradezco por su generosidad intelectual a las profesoras Clara Duterme y Catherine Lacaze, a los profesores David Díaz Arias, Guillermo Acuña González, Carlos Sandoval García y Ronald Soto Quirós, así como a todos los miembros del CEMCA y al equipo de la revista *Trace*. Gracias por los espacios de intercambio que han facilitado, sus consejos y su rigor. Les dedico este artículo a ustedes y a su inspirador trabajo humanista, tan necesario en este tiempo que vivimos.

\*\* Universidad de Toulouse 1 Capitole-Institut des Etudes Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et l'environnement (EA 1919), Francia, esteban182@gmail.com.

**Keywords:** circulation, regional integration, mobility rights, Central America, SICA.

**Résumé :** Dans cet article on étudie les réponses juridiques du Système d'intégration centraméricain (SICA) en matière de la mobilité de personnes, en particulier pendant la période 2014-2018. Pour ce faire, on examine la conception institutionnelle du SICA, ses organes compétents dans le domaine de la mobilité des personnes et son approche de la libre-circulation des personnes. On analyse aussi les actions adoptées en son sein et qui révèlent les défis du processus d'intégration en Amérique centrale.

**Mots-clés :** circulation, intégration régionale, mobilité des personnes, Amérique centrale, 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.

*Centroamérica está frente a un reto total: el reto de buscar  
su ubicación frente al resto del mundo. Está en juego su capacidad  
de integrar sociedades que tengan o que merezcan ese nombre.  
Nosotros creemos que tenemos esa capacidad de respuesta...*

José Miguel Alfaro.

## Introducción

Las personas que huyen de los conflictos, la violencia y la exclusión social han aumentado durante los últimos años en distintas regiones del planeta, incluida América Central y el Caribe (OIM, 2018: 89-92). Hoy, la movilidad forzada que sufren los habitantes de Centroamérica revela la inexistente paz social en el mismo istmo que hace más de treinta años firmó los Acuerdos de Esquipulas. Lo que es más, la coyuntura actual confirma la vigencia de la “dimensión estructural y estructurante de las sociedades centroamericanas que resultan de procesos de exclusión y al mismo tiempo suplen lo que ni el Estado ni el mercado proveen” (Sandoval García, 2015: 11).

En efecto, la movilidad de las personas se asocia tanto a “los ajustes en los procesos económicos, de apertura y liberación, frente a las corrientes del cambio global” (Morales Gamboa, 2015: 15) como al incremento de la violencia provocada por el crimen organizado y a los desastres naturales que han impactado la región.<sup>1</sup> El principal destino del éxodo poblacional centroamericano siguen siendo los Estados Unidos de América (EE. UU.).

La inseguridad ciudadana en Centroamérica ha modificado el perfil de la población en movilidad y de sus países de destino. Si bien antes predominaba una movilidad laboral compuesta por adultos hombres, hoy incluye también a jóvenes menores de 18 años, a niños y niñas no acompañados, a mujeres y a familias.<sup>2</sup> Vale destacar que se trata de “grupos poblacionales que por las circunstancias y su condición son mucho más vulnerables y por ende más expuestos a ser víctimas de abusos, maltrato y discriminación” (Acuña González, 2010: 8).

En 2014, cerca de 392 000 personas transitaron a México con destino a los EE. UU. Durante este mismo año, 52 000 personas menores de edad no acompañadas y “más de 61 000 miembros de familias que incluían niños y adolescentes” llegaron a la frontera norte mexicana (Rodríguez Chávez, 2016).

Según los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “las mujeres migrantes, en especial las niñas y las adolescentes, se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad de ser víctimas de trata de personas con fines explotación sexual o prostitución forzada” (CIDH, 2015: 33). De igual forma, el aumento del conservadurismo y la homofobia en la región, constatada en Honduras después del golpe de Estado de 2009, ha afectado particularmente a las personas LGBTI+, quienes son particularmente vulnerables y susceptibles de sufrir agresiones sexuales durante la movilidad (Acuña González, 2019).

Asimismo, ha crecido la movilidad de personas procedentes del Caribe (principalmente Cuba y Haití), de África y Asia. El *deshielo* de las relaciones entre los EE. UU. y Cuba gestado durante la administración estadounidense del presidente Barack Obama y la anticipación a los cambios de la política migratoria hacia Cuba incentivaron el aumento de los desplazamientos provenientes de este país caribeño.<sup>3</sup> También influyó en la creación de nuevas rutas de tránsito hacia los EE. UU. desde América del Sur, en Ecuador principalmente. Aunque, por el cambio de gobierno en EE. UU., hoy las relaciones se han vuelto a enfriar y algunas de estas políticas están en revisión. Por otro lado, en el caso de los desplazamientos de la población haitiana, esta se asocia a los desastres naturales, como el terremoto de 2010, y a la crisis económica de Brasil, destino laboral para estos caribeños (Menezes, 2019: 437-442). De igual forma, la huida de las personas de los “conflictos políticos, sociales y religiosos” acontecidos en los continentes africano y asiático explica el aumento de movilidad de personas no centroamericanas que atraviesan la región (Secretarías OEA y OIM, 2016: 7-8).

En 2015, se estimó que un 78 % de las personas en movilidad se instalaba en los EE. UU., mientras que solamente un 15 % en otros países centroamericanos o en México (OIM, 2018: 89). Se calcula que entre 400 000 y 500 000 personas por año recorren América Central y México hacia los EE. UU.<sup>4</sup> Además, las solicitudes de asilo en México por parte de las personas centroamericanas han aumentado en los últimos años “como consecuencia de la transición de ser país de tránsito a destino” (Acuña González, 2019: 89).

A finales de 2018, fue ampliamente mediatizado un “corredor humanitario” (Acuña González, 2019: 84) iniciado en Honduras y que alcanzó aproximadamente las 6 000 personas (Odgers Ortiz y Olivas Hernández, 2018). Desde hace

una década, la inseguridad de la travesía ha impulsado el desarrollo de estos “métodos, prácticas y acciones colectivas de movilización, como caminar en grupo y visibilizarse” (Acuña González, 2019: 81). Y aunque las “narrativas de medios de comunicación, agencias, ciertas academias y sociedad civil insisten en denominarlas *caravanas*, su accionar es mucho más complejo, dinámico y cambiante que aquellas agrupaciones que sí cumplen una estética cercana al concepto” (Acuña González, 2019: 81).

Estos desplazamientos colectivos “constituyen una opción de movilidad que permite dar visibilidad, acompañamiento y protección a los migrantes por parte de organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos” (El Colegio de la Frontera Norte, 2018: 5-6). Los corredores humanitarios confirman “el cambio en las velocidades e intensidades de un proceso permanente, histórico e irreversible, cuyas características encuentran en la movilidad, como verbo y punto de partida” (Acuña González, 2019: 84). Alguna de la literatura más reciente afirma que los desplazamientos en colectivo “llegaron para quedarse, impulsados por continuas urgencias como, por ejemplo, la inseguridad por el territorio mexicano y la falta de recursos económicos para proveerse de mejores condiciones para el viaje” (Acuña González, 2019: 83). Dichos desplazamientos en colectivo se suman a las diferentes prácticas de protección social formales e informales que operan en la región, tanto a nivel nacional como transnacional (Salazar y Voorend, 2019: 29-48).<sup>5</sup>

El gobierno del presidente Donald J. Trump, en ocasión de la campaña de las elecciones intermedias de los EE. UU<sup>6</sup> de 2018, profundizó su discurso discriminatorio de 2016 e instrumentalizó el evocado corredor humanitario. Sus acciones, con trasfondo identitario y etnonacionalista, consistieron en la implementación de políticas de securitización y criminalizantes de las personas en movilidad, pues gozan de popularidad dentro de su electorado. Estas incluyeron la militarización de la frontera sur con México. Se estima que los mayores beneficiados de dificultar el cruce de la frontera, mediante la sofisticación de los controles fronterizos, son los grupos de contrabando y tráfico ilícito mejor equipados y financiados (Douzet, 2019: 13-24; Nieto Gómez, 2019: 41-43).<sup>7</sup>

Ante la importancia de la movilidad de personas y su vínculo con los desafíos políticos regionales, resulta de interés estudiar la acción del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Fundado en 1991, al SICA se le identifica como una organización internacional *sui generis*, término empleado originalmente para describir a la Unión Europea (UE). Ya que, como la UE, se trata a la vez de una organización internacional y una organización de integración (Salazar Grande y Ulate

Chacón, 2013: 29-30). También, al SICA se le considera un proceso de integración regional para la resolución de crisis (Dabène, 2009: 53-59). Su génesis y posterior configuración se nutre del ideal de conservación de la paz, obtenida después del fin de la guerra centroamericana de los años ochenta (Blanco Fonseca, 2014: 75). Vale destacar que cuenta con personalidad jurídica y su sede queda ubicada en San Salvador, República de El Salvador.<sup>8</sup>

Alineado al paradigma del regionalismo abierto<sup>9</sup> (Cepal, 1994: 11-13), el SICA pretende desplegar una estrategia de integración multidimensional y multinivel (Santos Carrillo 2016: 36). Esta incluye tanto objetivos de integración económica como de desarrollo político y social. El SICA reclama su lugar como heredero del acervo centroamericano y de los esfuerzos de integración que le precedieron, destacándose los concebidos durante la segunda mitad del siglo xx: la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Desde su creación, el SICA aspira a combatir las causas de la pobreza y la exclusión, que se señalan como las responsables de los conflictos armados del pasado (Rodríguez Vargas, 2013: 100-101).

Sus principales normas jurídicas son: el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, del 13 de diciembre de 1991; el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica, del 29 de octubre de 1993 –que crea el Subsistema Económico–; el Tratado de San Salvador de Integración Social Centroamericana (TISCA), del 30 de marzo de 1995 –que forma el Subsistema Social–, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana (TMSDC), del 15 de diciembre de 1995.

Hoy, el SICA es más que los Estados que integraron la República Federal de Centro-América a inicios del siglo xix. Sus miembros actuales son Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Sus ámbitos de competencia incluyen el fortalecimiento de la democracia, la seguridad, el impulso de las libertades, el alcance de la unión económica, la inserción en la economía internacional, la autodeterminación de Centroamérica y el establecimiento de un “Nuevo Orden Ecológico”, entre otros (Salazar Grande, 2015).

Como se verá, el SICA procura, cuando se vincula a su objetivo de alcanzar la unión económica, la libre movilidad de personas. No obstante, su implementación depende en gran parte de las autoridades competentes de cada Estado miembro en materia de migración y seguridad. Por ello, sus enfoques y agendas nacionales tienden a afectar la orientación de sus acciones. Esto es un llamado a la reflexión, pues dichas autoridades están en la primera línea para implementar acciones que protejan los derechos humanos de las personas en movilidad. Para ello, deben

guiarse por los estándares interamericanos e internacionales establecidos en múltiples instrumentos jurídicos que, si bien provienen de fuentes normativas distintas a las del SICA, obligan a los Estados miembros a su cumplimiento (OEA, 2015).<sup>10</sup>

Así las cosas, este trabajo pretende analizar la circulación de personas (o movilidad de personas) según el marco jurídico del SICA y sus respuestas a la coyuntura de los años 2014-2018. El objetivo es hacer un balance general sobre los retos del SICA para asegurar el “derecho a no migrar”<sup>11</sup> de sus ciudadanos y la tutela de los derechos de las personas en movilidad que recorren el istmo centroamericano.

Para ello, en primer lugar, se abordará la noción de libertad de circulación de personas del SICA con base en las distintas fuentes normativas de este. En segundo lugar, se estudiarán los órganos competentes de su tutela y que llamaremos “órganos de la gobernanza en materia de movilidad”.<sup>12</sup> Por último, a partir de algunos casos de movilidad que ha conocido la región, veremos los motivos que dificultan su extensión al resto del SICA. Argumentaremos que estos impiden su plena realización y entorpecen la tutela de los derechos humanos de las personas en movilidad.

## **La inacabada libertad de circulación de personas del SICA**

La agenda de la movilidad en el marco del SICA ha incluido en sus tratados la instauración gradual y progresiva de la libre circulación de personas. La caracterización de una inacabada libertad de circulación en el seno del SICA es el resultado de la comparación que realizamos de esta frente a la existente en la UE, pues frente a esta, la libertad de circulación vigente en el SICA no goza del mismo grado de consenso, reconocimiento normativo y protección.

### *La libertad de circulación en los tratados centroamericanos*

La primera vez que se evocó la libre circulación de personas fue en el Tratado de Asociación Económica (TAE), de 1960. Y aunque esto quiere decir que cronológicamente precede a la configuración actual del SICA, en 2012 la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), tras la interpretación del artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, le reconoció su vigencia como instrumento complementario del actual proceso de integración.<sup>13</sup> Por un lado, la CCJ considera que el TAE es jerárquicamente inferior al protocolo desde el punto de vista normativo. Por otro lado, confirma

que las disposiciones del TAE no son contrarias al contenido del protocolo y que, por ello, es posible considerar que vinculan a los países que ratificaron dicho tratado (Guatemala, El Salvador y Honduras).

No obstante, es a partir de los años noventa del siglo xx cuando se comienza a definir con mayor precisión la libertad de circulación de personas. Sus principales impulsores son los países del *Triángulo Norte de Centroamérica*.<sup>14</sup> Guatemala, Honduras y El Salvador. El 12 de mayo de 1992, en Honduras, se organizó la reunión de presidentes con el objetivo de instaurar un mercado regional y acelerar la integración regional (Vega Brizuela, 2015: 154). En esta ocasión se adoptó el Acuerdo de Nuevo Ocotepeque, que entre otras medidas estableció una zona de libre comercio (para los productos originarios de los países firmantes) y un arancel centroamericano de importación y se comenzó un proceso de armonización de políticas macroeconómicas. La declaración buscaba transformar “las zonas fronterizas en áreas de entendimiento, convergencia e integración en sus países”.<sup>15</sup>

La adhesión nicaragüense se oficializó mediante la firma del Acuerdo de Managua, del 22 de abril de 1993. El texto precisó la intención de “facilitar y agilizar los servicios aduaneros y migratorios, así como propiciar el mejoramiento de los puestos fronterizos” y de “otorgar libre movilidad de personas entre sus respectivos territorios, extendiendo de inmediato a los cuatro países, la liberación de la visa”.<sup>16</sup> Desde entonces, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua son conocidos en materia de libre movilidad de personas como *el CA-4*.

Luego, la libre movilidad de personas se incorporó en el SICA con la firma, el 29 de octubre de 1993, del Protocolo de Guatemala. El objeto de dicho tratado es “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana”.<sup>17</sup> Solamente compromete a los Estados miembros a “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”.<sup>18</sup> Dicho de otra manera, aunque es un instrumento clave al servicio de la construcción de la reconocida Unión Económica, la forma de redacción le otorga un carácter facultativo.

Costa Rica y Panamá fueron invitadas a adherirse a este convenio, pero no han manifestado interés en hacerlo. Hay que recordar que, a través de la historia de la integración centroamericana los gobiernos costarricenses, con base en mitos, han procurado diferenciarse de sus vecinos centroamericanos (Díaz, 2013: 76-80). Además, estos dos países han privilegiado su relación binacional en materia de cooperación transfronteriza (Rodríguez, 2012). Por ejemplo, una de sus primeras iniciativas fue la firma en 1995 del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo.<sup>19</sup>

Posteriormente, se creó una tarjeta de embarque y desembarque para facilitar la circulación de los nacionales del CA-4 que después se sustituyó por la “tarjeta de ingreso y egreso (TIE)”.<sup>20</sup> De igual forma, se estableció la prohibición de cobros relacionados al tránsito de personas, vigentes hasta el 6 de mayo de 2004. Adicionalmente, se permitió a sus nacionales o residentes desplazarse por vía aérea mediante la sola presentación del documento de identidad (Vega Brizuela, 2015).

Asimismo, el CA-4 firmó el 30 de junio del 2005, en Tegucigalpa, el Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros. Este convenio instauró la posibilidad de los extranjeros para movilizarse a los otros países firmantes sin requisito adicional de visa.<sup>21</sup> Después, mediante 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, precisaron las modalidades del funcionamiento de dicha visa (Vega Brizuela, 2015).

Vale destacar la reciente concretización de la unión aduanera trilateral (entre Guatemala, Honduras y El Salvador), considerada uno de los principales avances de la integración centroamericana vinculado a la libertad de circulación de personas. Dicha unión “representa 60 % de la economía, 57 % del territorio y 70 % de la población centroamericana” y es vista como un “aliciente integracionista” en “el marco de las conmemoraciones del bicentenario de la independencia de la antigua Capitanía General de Guatemala 1821-2021”. Es “el primer paso concreto para hacer cumplir uno de los objetivos presentes en el convenio constitutivo de la integración centroamericana, firmado en 1960, y del denominado Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana, firmado en Guatemala, en 2007” (Domínguez Ávila, 2017: 140-141).

Más tarde, con la firma, el 26 de febrero de 2015, del Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras se instituyeron una serie de procedimientos para el funcionamiento de puestos fronterizos de control integrado. Sus disposiciones aplican, en la primera fase, al puesto de Agua Caliente y El Florido. El proyecto apostó por la reunión en un mismo espacio físico de los controles migratorios y aduaneros de cada país. Estos han de ser efectuados en el momento de entrada y salida del país de las personas en movilidad por los pares de funcionarios de ambos países. Dicho de otra manera, no se prevén funcionarios comunitarios.

Los procedimientos a seguir se determinan en función del medio de transporte de llegada de los usuarios (por ejemplo: usuarios de los buses o taxis locales, los buses internacionales o de turismo, los vehículos particulares y los pilotos o

conductores de los medios de transporte).<sup>22</sup> Peso a esto, los Estados expresaron su voluntad de unificar el control migratorio de entrada y salida en el momento en que sea efectiva la interconexión de los sistemas informáticos de migración.<sup>23</sup>

Otro tanto puede decirse del impulso a la libertad de circulación de personas dado por el *Protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras*, que fue firmado en Ciudad de Panamá el 10 de abril de 2015, dado que su sección novena, en el ordinal décimo quinto, incentiva el desarrollo de medidas y acciones necesarias para alcanzar el libre tránsito de personas naturales, independientemente de su nacionalidad, origen y destino entre los territorios que participen en la unión aduanera. Para este fin, los Estados partes a dicho protocolo instruyeron y habilitaron a las autoridades competentes a definir e implementar las acciones legales y administrativas necesarias. Cabe señalar que estos mismos Estados se comprometieron a participar de forma conjunta en los órganos regionales en materia migratoria, bajo la condición de la previa realización del “libre tránsito de personas naturales”. A continuación, en aplicación del ordinal decimooctavo, El Salvador manifestó su consentimiento en integrar la unión aduanera el 13 de junio de 2018. La ratificación del protocolo se llevó a cabo el 16 de agosto de 2018 y entró en vigor el 24 del mismo mes.<sup>24</sup> De este modo, se corrobora la existencia de una integración más profunda en el seno del SICA en la que participan Honduras, El Salvador y Guatemala, países que, históricamente, siempre han mostrado una mayor voluntad política, coherencia e interés al respecto del proceso de integración centroamericano.

En el caso de los gobiernos de Costa Rica y Panamá, estos firmaron el Acuerdo Marco para Implementar Sistemas de Control Integrado Binacional en los Pasos de Frontera entre Costa Rica y Panamá el 29 de junio de 2017. Su similitud con el control fronterizo integrado de Guatemala, El Salvador y Honduras es indicador de la especificidad de la relación panameño-costarricense cuyos objetivos, en materia de integración de centroamericana, difieren de los de sus vecinos del norte. Efectivamente, tanto en materia de gestión de movilidad como en otros temas, los gobiernos de Costa Rica y Panamá abordan temas prioritarios en conjunto pero separados del resto del SICA. A saber, en febrero de 2019, dichos gobiernos manifestaron su interés en reactivar la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza Costa Rica-Panamá. Esta comisión es un mecanismo que formaliza las operaciones conjuntas binacionales y que facilita el intercambio de información en tiempo real.<sup>25</sup> Pretende tanto gestionar la entrada en vigencia del Acuerdo Marco antes mencionado como reforzar el programa bilateral Flujo Controlado. Según las

autoridades gubernamentales, se aplicaría un enfoque de atención humanitaria y de lucha contra el tráfico de personas. Tampoco hay que olvidar que la cooperación entre los gobiernos de Panamá y Costa Rica incluye desarrollos de infraestructura conjunta, como lo es el Puente Binacional sobre el río Sixaola.

La normativa del SICA que hemos presentado aborda la temática de la movilidad de personas desde una perspectiva principalmente económica. Dicho de otra manera, es vista como un factor de la producción necesario para la constitución de la unión económica. Ahora bien, en otras situaciones el fenómeno de la movilidad es abordado desde consideraciones vinculadas a cuestiones de asistencia humanitaria, en particular en casos de desastres y emergencias. La mayoría de actuaciones del SICA, como por ejemplo sus políticas, lo hace desde esta perspectiva. Es el caso de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres de 2010,<sup>26</sup> el Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencias<sup>27</sup> de 2011, entre otros (SICA, 2019: 68-70).

### *La movilidad del SICA puesta a prueba frente al modelo europeo*

La libertad de circulación de personas en la UE es tanto un valor del proceso comunitario que guía a sus instituciones durante el proceso de integración como un derecho fundamental para los ciudadanos europeos y los residentes extracomunitarios ingresados de manera regular (De Grove-Valdeyron, 2018: 113-123). El reconocimiento de la libertad de circulación de personas como derecho subjetivo en la UE permite su exigibilidad ante las autoridades públicas y su tutela por las jurisdicciones (las nacionales y la supranacional). Es importante recordar que el reconocimiento de la jurisdicción supranacional, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), es obligatorio para todos los Estados miembros de la UE.

No pretendemos hacer la apología del modelo institucional europeo en materia de movilidad, que también enfrenta retos. Actualmente, las personas en movilidad forzada y sus derechos también están amenazados en el seno de la UE. En efecto, la incapacidad de la UE y sus Estados miembros para atender de manera satisfactoria la situación humanitaria actual en el Mediterráneo<sup>28</sup> ha contribuido al resurgimiento de los nacionalismos que impactan negativamente los derechos de las personas en movilidad (Tournepeiche, 2018: 145-149).

Así, no solo la campaña del referéndum del *brexit* en junio de 2016, sino también las elecciones europeas de mayo de 2019 fueron una plataforma para

los discursos identitarios y securitarios. Entre las diferentes mentiras difundidas predominaba la amenaza del debilitamiento del modelo social europeo (salud, escuela, empleo, entre otros) por acoger a las personas en movilidad. Esto, a pesar de que hay estudios que muestran lo contrario.<sup>29</sup> Cabe recordar que la cantidad de personas en movilidad forzada ha disminuido desde 2015 y que, paradójicamente, algunos de los países de la UE, sobre todo del Este, también son expulsores de población (Giblin, 2019: 3-11; Harrois, 2019: 85-100). Hay que poner de manifiesto la preocupante normalización a la que asisten las jurisdicciones al emplear la terminología alarmista de “crisis de migrantes” en sus sentencias (Imbert, 2019).

Dicho esto, la libre circulación de las personas en el seno de la UE, a pesar de sus limitaciones, es más sólida que en la región del SICA, pues en esta no ostenta rango de valor centroamericano ni de derecho fundamental. Como se verá, la jurisprudencia centroamericana reconoce parcialmente la libre circulación de las personas y no le reconoce su naturaleza jurídica, ni como valor ni como derecho fundamental. En efecto, la CCJ, jurisdicción supranacional del proceso de integración centroamericano, analizó dicha libre circulación en la sentencia número 127 del 23 de marzo de 2012. Esta respondió a la solicitud de opinión consultiva solicitada por la Secretaría General del SICA (Perotti *et al.*, 2017: 226-230).<sup>30</sup>

La CCJ que, a diferencia de su homóloga europea, es reconocida por la mitad de integrantes del SICA (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala), afirmó:

La libre circulación de personas y el derecho de los nacionales a entrar y salir libremente del territorio de las otras partes contratantes debe ser garantizado de manera amplia y efectiva por dichos Estados, lo que equivale a afirmar que deben ser tratados como si fueran nacionales de cada país, en el marco de la legislación actual sobre derecho migratorio y otras disposiciones contenidas en el CA-4. Lo anterior significa que los Estados partes deberán honrar sus compromisos internacionales y cumplir con sus obligaciones legales, removiendo todos los obstáculos burocráticos que actualmente impiden el libre tránsito de las personas en las fronteras. Este cumplimiento constituirá un paso muy importante en la dirección correcta en el largo camino que nos llevará a la integración de Centroamérica, como región de paz, libertad, desarrollo y democracia.

Si bien la CCJ le reconoce un carácter obligatorio para los Estados miembros que ratificaron el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, no fue exhaustiva en cuanto al “alcance de las garantías que tienen los particulares para asegurar su cumplimiento”. Así, perdió una oportunidad para profundizar en la noción y permanece como “uno de los primeros (y pocos)

antecedentes jurisprudenciales en materia de libre circulación de personas” (Perotti *et al.*, 2017: 229-230). Lo que es más, contribuyó a reforzar su carácter facultativo, pues le reconoció a los Estados miembros la posibilidad de requerir insumos técnicos previos a su implementación:

los gobiernos están facultados para crear una zona migratoria común como parte de su política integracionista, pero si entendemos por “zona migratoria común” un conjunto de regulaciones que van más allá de la libertad de tránsito de las personas, para establecerla se necesitarían los estudios y medidas previas que se consideren adecuadas.

En otras palabras, es un precedente jurídico para invocar motivos técnicos capaces de entorpecer su implementación. Es menester recordar que la jurisprudencia de la ccj solamente vincula a los países que reconocen su jurisdicción y que, por tanto, no le es aplicable a Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana.

El rango que le reconoce la ccj a la libertad de circulación como obligación, o compromiso asumido, en poco facilita su exigibilidad a nivel regional. Además, esta se limita al espacio geográfico conformado por el CA-4. Esto muestra que la libertad de circulación del CA-4 cuenta con una dimensión más pragmática que axiológica, pues solamente pretende eliminar trabas burocráticas y cobros durante el tránsito por sus territorios a sus nacionales o residentes (Roque Roque y Castro Tercero, 2011: 107; Vega Brizuela, 2015).

Aunque en diferentes periodos se ha exhortado a los demás miembros del SICA a ratificar los convenios que incorporan la libre movilidad, carecen de voluntad política para hacerlo. Esta oposición se alimenta de una narrativa fundada en las asimetrías regionales, en particular las relativas a desarrollo humano e institucional. En definitiva, impera un discurso que identifica dos Centroaméricas: “la Centroamérica del Norte (países CA-4) y la Centroamérica del Sur (Costa Rica y Panamá)”. De este modo, una serie de construcciones sociales o imaginarios nacionales sabotean y dificultan la profundización del proceso de integración (Altmann Borbón, 2011). También crean un clima de desconfianza institucional que puede influir en las decisiones de gobiernos, como los de Belice y República Dominicana, para no profundizar en su integración en el seno del SICA.

Claro está, como suele ocurrir, el plano jurídico choca con la realidad social. Bien es sabido que los habitantes del istmo centroamericano siempre han circulado entre sus territorios y sus porosas fronteras (Acuña González, 2019). Por lo cual, no es temerario afirmar que la libertad de circulación, no vista como un hecho jurídico sino como un hecho social, es una realidad.

Ahora abordaremos la dispersión orgánica y la geometría variable de su gobernanza institucional (Boucobza, 2017: 3-4) como manifestaciones de los obstáculos del proceso de integración centroamericano.

## **La gobernanza de la movilidad en el entramado institucional del SICA**

Se procederá a identificar, a continuación, los múltiples órganos que, como consecuencia de la imperante dispersión institucional, pueden estar facultados a intervenir en materia de movilidad.

### *La dispersión orgánica del SICA*

Tanto los órganos e instituciones del Protocolo de Tegucigalpa como los que pertenecen a los Subsistemas Social y Económico abordan el tema de la movilidad. Al ser un fenómeno transversal por naturaleza, este concierne a las carteras de cada uno de los subsistemas. No obstante, se aumentan así las posibilidades de dispersión de las acciones en materia de movilidad del SICA.

El Protocolo de Guatemala en su título III, capítulo I, establece los diferentes estadios del proceso de integración económica, cuyo fin es la consecución de una unión económica. En efecto, su artículo 18 establece el objetivo de “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”. Es decir, se aborda esta libertad como un factor necesario para la producción y no como un fin en sí mismo. Para alcanzar dichos objetivos se crean varios órganos que figuran en el título IV, capítulo I, artículos 36-54, a saber: el Consejo de Ministros de Integración Económica, el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica. Se constituyen los órganos técnicos administrativos, de los que cabe destacar la Secretaría de Integración Económica (SIECA), y algunas de sus instituciones, como, por ejemplo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Por su lado, el Tratado de San Salvador de Integración Social Centroamericana (TISCA) aborda la circulación de personas a través del prisma del trabajo y, por tanto, se interesa por la movilidad laboral al interior de la región del SICA.

Figuran en su capítulo III, artículos 9-16, los órganos encomendados a lograr la integración social, particularmente el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social y la Secretaría de la Integración Social. Estos son responsables de impulsar la coordinación y convergencia de las políticas sociales nacionales con las políticas comunitarias del sica. No solo el Protocolo de Guatemala sino también el TISCA, en sus artículos 55 y 17 respectivamente, establecen la tipología de los actos administrativos que pueden adoptar sus órganos: resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.

Además, el subsistema social cuenta con un Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (OCADES), que realiza investigaciones en general asociadas a las políticas sociales que pretende desarrollar el sica, incluida la migración laboral intrarregional. Entre otros esfuerzos, el OCADES publica desde 2010 la *Revista de la Integración Social Centroamericana (RISCA)*, en la que aborda este y otros temas relacionados.<sup>31</sup>

Finalmente, el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana (TMSDC) establece el Modelo de Seguridad Democrática, el cual se basa en tres pilares: Estado de derecho, seguridad de las personas y sus bienes, y seguridad regional. Asimismo, fija objetivos para contrarrestar la movilidad forzada y sus consecuencias. En su artículo 20, el tratado obliga a adoptar medidas para combatir el tráfico de personas en la región y a encontrar soluciones integrales.<sup>32</sup> Por su lado, su artículo 23 preconiza la implementación de mecanismos para facilitar el regreso de su población refugiada, desplazada y desarraigada. Además, su artículo 24 compromete a los Estados a la toma de posiciones y estrategias conjuntas para la defensa legítima de sus respectivos connacionales en el exterior frente a medidas tendientes a la repatriación o expulsión.

Los órganos del Modelo de Seguridad Democrática figuran en su título IV, artículos 47-63. Cabe destacar a la Comisión de Seguridad, tanto por su capacidad de elaboración de propuestas y recomendaciones, como por sus múltiples responsabilidades. Esta puede intervenir en el marco de las competencias que establece el TMSDC y participa en un modelo de seguridad regional “basado en la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (Vega Brizuela, 2017: 270). Además, se interesa particularmente en el combate del tráfico ilícito y la trata de personas. Interviene, de igual forma, en lo que concierne a la Gestión Integrada de Fronteras. Por ello, algunas de sus principales actuaciones se desempeñan en la aplicación Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SEFRO) y la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA).

No obstante, como veremos, a las dificultades producto de la dispersión institucional, se aúna la facultad de escoger las instituciones comunitarias en las que se participa. Esto debilita el funcionamiento del proceso y la efectividad de la aplicación de su normativa comunitaria.

### *El opting out institucional en el seno del SICA*

Desde sus inicios, el SICA ha brindado un gran margen de maniobra a sus Estados miembros para “realizar y decidir el ritmo o la velocidad en la que desean participar en la experiencia comunitaria” (Domínguez Ávila, 2017: 14). Esto se muestra en el caso de los principales órganos políticos y de decisión del SICA, que figuran en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa. Así, son reconocidos por el conjunto de los Estados miembros del SICA la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros en sus múltiples composiciones,<sup>33</sup> el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Sin embargo, el Parlamento Centroamericano (Parlacen), órgano de planteamiento, análisis y recomendación, no cuenta con la participación de Costa Rica y Belice.<sup>34</sup> Estos dos países, junto a República Dominicana y Panamá, tampoco han ratificado el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, rechazando así la competencia jurisdiccional de la ccj, órgano supranacional encargado de garantizar el respeto del orden jurídico comunitario y su interpretación.<sup>35</sup>

Esta dinámica se asemeja a la geometría variable de la UE en materia de cláusulas de exención u *opting out*.<sup>36</sup> Al respecto, la doctrina europea ha precisado que la vocación de estas cláusulas no es perennizarse, ya que su objetivo es, más bien, presionar a los países recalcitrantes a profundizar la integración. En cambio, la práctica parece indicar lo contrario y amenaza, de esta forma, la unidad normativa del orden jurídico comunitario (Guillard, 2006: 445). La situación del SICA es otra, pues impera lo que llamaremos un *opting out institucional*. Mientras en la UE las cláusulas de exención conciernen a la aplicación o inaplicación de las políticas comunes,<sup>37</sup> no hay exención en el reconocimiento de sus instituciones comunitarias.

Dicho de otra manera, todos los Estados miembros de la UE participan mediante sus representantes gubernamentales en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. También intervienen en la elección de los comisarios que componen la Comisión Europea, institución garante del interés comunitario. Además, tienen escaños en el Parlamento Europeo, que son atribuidos a sus países en función del tamaño de su población. Sobre todo, reconocen la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por consiguiente, este

reconocimiento institucional por parte del conjunto de los operadores jurídicos que intervienen en la construcción europea asegura la prevalencia de las normas comunitarias sobre las nacionales y su efecto directo.<sup>38</sup> La situación del SICA es otra, pues, se puede ejercer la exención de las políticas comunes (pudiendo ser la libertad de movilidad una de ellas), como de integrar el Parlamento Centroamericano (Parlacen) o reconocer la jurisdicción de la ccj.

Otras dificultades surgen por motivo de la composición y los métodos de toma de decisiones de los órganos de dirección política del SICA. A saber, el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, firmado el 24 de junio de 2013, establece los tipos de actos que pueden adoptar sus órganos y sus respectivos procedimientos. Estos privilegian el método intergubernamental al comunitario en la toma de decisiones. Es decir, sus órganos están compuestos por miembros de cada Estado. Entonces, con frecuencia defienden sus intereses nacionales y no los de la comunidad centroamericana. Salvo algunas excepciones,<sup>39</sup> las decisiones se adoptan por la regla del consenso. En este sentido, se inclina más hacia una gobernanza clásica y rígida de las organizaciones internacionales donde las reglas de la diplomacia y la búsqueda de consensos se imponen (Pescatore, 2005: 14; Salazar Grande, 2010: 287-320). Entonces, al no existir órganos que defiendan eficazmente el interés del conjunto de la comunidad centroamericana, cada país tenderá a defender su propia soberanía e intereses nacionales (Altmann Borbón, 2011).

En teoría, los órganos del SICA con funcionarios comunitarios responsables de defender el interés centroamericano son la Secretaría General, el Comité Ejecutivo, las secretarías técnicas y algunas instancias técnicas (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013: 84-94). Ahora bien, solo la ccj presenta verdaderos rasgos de supranacionalidad, entendida como la capacidad de someter a los Estados miembros al cumplimiento del derecho producido por el SICA. No obstante, difiere de su homólogo europeo ya que, como se mencionó, su competencia jurisdiccional no es reconocida por todos los Estados miembros. Por el contrario, los tratados europeos no dan margen de interpretación al respecto, pues los Estados miembros, al ser parte de la UE, se someten al control jurisdiccional de su Tribunal de Justicia.

### *Los órganos especializados en materia de movilidad: el COMIGOB y la OCAM*

El SICA cuenta con dos órganos especializados en materia de movilidad de personas. De un lado, cuenta con un órgano de decisión y de dirección política: el Consejo

de Ministros de Gobernación, Justicia y/o de Seguridad Pública de Centroamérica (COMIGOB), que no es más que una de las múltiples composiciones del Consejo de Ministros. De otro, dispone de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), que le brinda apoyo técnico al proceso de integración centroamericano (Vega Brizuela, 2017: 273).

La movilidad abordada desde un enfoque regional se ha impulsado formalmente en diferentes periodos. Al comienzo, se promovió con el Plan de Acción Económico en Centroamérica (PAECA), de 1990, que impulsó y preconizó la coordinación de “medidas que faciliten el transporte centroamericano de personas y mercancías, simplificando los trámites aduaneros y migratorios”. En un primer momento, era vista como un factor necesario para activar el desarrollo económico regional. De forma paulatina fue abandonando este abordaje y adquirió una dimensión migratoria y securitaria. Su puesta en marcha comenzó en octubre de 1990 con la creación de la Organización Centroamericana de Migración (OCAM), antes de la constitución del SICA en 1991. Es con posterioridad que, en 1992, se crea el COMIGOB.<sup>40</sup>

En efecto, la OCAM fue luego incorporada dentro de la arquitectura institucional del SICA y renombrada Comisión Centroamericana de Directores de Migración, manteniendo el acrónimo OCAM. Y se le considera como “un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio”.<sup>41</sup> 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”.<sup>42</sup> Divide su acción en tres grandes temas: políticas y gestión migratoria, derechos humanos y migración, y desarrollo.<sup>43</sup>

Cabe agregar que actualmente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ejerce la Secretaría Técnica de la OCAM (Salazar Grande, 2011: 1534-1538).<sup>44</sup> Es decir, en principio, el SICA recibe un apoyo técnico de alto nivel para que sus Estados cumplan con los más altos estándares interamericanos e internacionales en derechos humanos (OEA, 2015). En cierta medida, el trabajo de la OIM, en su rol de secretaría técnica, está limitado por la gobernanza interna de la OCAM, determinada por su reglamento.

Así pues, el COMIGOB y la OCAM heredaron las limitaciones del resto de órganos de dirección política del SICA. De modo que, en cuanto a su composición, son intergubernamentales (Pescatore, 2005: 14; Salazar Grande 2010: 287-320), puesto que están integrados por representantes de los gobiernos de los Estados miembros que velan por sus intereses nacionales. Mejor dicho, sus posi-

cionamientos, como se verá, suelen ser oportunistas, por no decir contrarios al interés centroamericano, al proceso de integración y al derecho de las personas en movilidad. En lo que respecta a los mecanismos de toma de decisión y adopción de normas, estos con frecuencia se basan en la regla del consenso o, en su defecto, solo son vinculantes para los Estados que expresan su voluntad de sometimiento a aquellas. Así, se pone de manifiesto un proceso de integración diferenciada, una dinámica de geometría variable a nivel institucional con la que se avanza a velocidades diferentes (Parthenay, 2019: 173-194). Como se verá, el Reglamento de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), del 18 de febrero de 2000, en el cual se organiza la composición y funcionamiento de la OCAM, es prueba de ello.

### *El reglamento de la OCAM: los límites de una institucionalidad intergubernamental*

La OCAM está conformada por las Direcciones de Migración de los países miembros del SICA. El reglamento dispone que sus reuniones ordinarias se deben llevar a cabo al menos dos veces al año y que cualquier país miembro que cuente con el respaldo de otros tres países puede convocar reuniones extraordinarias. Además, establece la rotación de la sede de las reuniones entre los miembros. En lo que concierne al proceso decisional, sus decisiones tienen que ser adoptadas por unanimidad y cada miembro ha de pronunciarse a favor o en contra. Si no se obtiene la unanimidad en las votaciones, el asunto en discusión se conocerá en la siguiente reunión ordinaria o extraordinaria convocada y, en ese momento, se examinarán las posiciones razonadas de los votantes en contra. Asimismo, se prevé la solicitud de un dictamen técnico de algún organismo especializado en la materia para mejor resolver. A falta de acuerdo unánime, el Directorio no adoptará la decisión, o bien, si una decisión es adoptada, esta obligaría únicamente a los países cuyos representantes voten en sentido afirmativo y cuando un documento así lo ha refrendado.

A todas luces, este proceso de adopción de decisiones privilegia la defensa de intereses nacionales sobre los comunitarios. De igual forma, facilita el bloqueo de acciones que no cuenten con el apoyo de uno de los Estados miembros, afectando la búsqueda de soluciones con alcance regional.<sup>45</sup>

Cabe señalar que en Belice el Comité Ejecutivo del SICA emitió la resolución CE 06-2018, del 5 de diciembre de 2018.<sup>46</sup> Dicha resolución instruyó a la OCAM

a que elevara al comité, en un plazo no mayor de tres meses, una propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento. Aún queda pendiente determinar si la eventual propuesta, que al momento de esta publicación no había sido publicada en la *Gaceta del SICA*, modifica las carencias de la normativa actual.

*Los problemas vinculados a los objetivos generales del SICA  
y al reparto implícito de competencias*

A lo antes señalado se le suma la incertidumbre reinante en materia de reparto de competencias en el seno del SICA y de las constituciones de sus Estados miembros. En efecto, el SICA establece objetivos que pretenden orientar “los esfuerzos e iniciativas integracionistas” (Solís Rivera y Machado Loría, 2012: 11-12), pero sus reglas son vagas, con lo cual se dificulta determinar quién debe liderar y federar la gestión de la movilidad en el seno del SICA. Asimismo, tampoco son claras las modalidades para determinar cuándo debe actuar el SICA y cuándo un Estado miembro (Perotti *et al.*, 2017: 73).

Las constituciones de los Estados miembros tampoco resuelven este aspecto a pesar de que en “... la mayoría de estos países se han dado importantes reformas constitucionales que, por un lado, establecen la superioridad jerárquica de los tratados internacionales respecto a la legislación interna y, por otro, consagran expresa o implícitamente la posibilidad de atribuir el ejercicio de determinadas competencias a órganos supranacionales creados con el fin de alcanzar propósitos regionales o comunitarios” (Perotti *et al.*, 2017: 53).

Sin duda, la apuesta por una integración basada en objetivos generales y en las reparticiones implícitas de competencias dificulta “diferenciar entre la competencia regional y las competencias nacionales” (Salazar Grande, 2015: 75). La inexistencia de un verdadero principio de atribución expresa de competencias<sup>47</sup> impide demarcar el perímetro de acción del SICA y el de los Estados miembros. En definitiva, se dificulta la aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual la “comunidad, sus órganos e instituciones están facultados para actuar y realizar los propósitos y objetivos comunitarios, cuando estos puedan conseguirse de manera más eficaz en el plano regional comunitario que en el plano nacional. Los órganos comunitarios no deben sustituir o suplir las competencias nacionales en aquellas áreas donde no hay cesiones totales de competencias” (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013: 140-141).

Habiendo identificado los órganos competentes en materia de movilidad y después de subrayar la dispersión orgánica, el *opting out institucional* y los problemas de repartición de competencias, ahora se procederá a analizar algunos casos concretos que confirman las carencias de la gobernanza del SICA antes descritas.

## La instrumentalización de la movilidad de personas centroamericanas y no centroamericanas en los órganos del SICA

Es posible identificar un mayor grado de respuesta de los órganos del SICA en los que las personas en movilidad son de origen centroamericano. Por el contrario, cuando se trata de personas en movilidad de otros orígenes, el SICA se convierte en una arena de disputa política en la que impera el oportunismo, politizando incluso las instancias técnicas.

### *El SICA y su abordaje de la movilidad de personas centroamericanas*

Los órganos del SICA actúan en las situaciones donde las personas en movilidad son de origen centroamericano. Algunos de sus actos jurídicos están dotados de una normatividad relativa, al tratarse de instrumentos jurídicos declarativos. Y como tales, su efectividad es más bien reducida, pues, si fuesen invocados para su garantía ante un mecanismo jurisdiccional o no jurisdiccional, difícilmente lograrían su cumplimiento.<sup>48</sup> Este es el caso, por ejemplo, de los actos adoptados el 27 de junio de 2014 durante la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA. En aquel momento, dos declaraciones presidenciales fueron realizadas como respuesta al aumento de la movilidad de personas menores de edad no acompañadas (niños, niñas y adolescentes).<sup>49</sup> Por un lado, la Declaración de Punta Cana<sup>50</sup> y, por otro lado, la *Declaración especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos de América*.<sup>51</sup> En esta misma ocasión se promovió la celebración de la Conferencia Internacional sobre Niñez Migrante, que se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, dos semanas después.<sup>52</sup>

Cabe señalar, por la relevancia de su capacidad de producir efectos jurídicos y prácticos, la aprobación del *Reglamento del Consejo de Ministros de Gobernación, Interior, Justicia y/o Seguridad Pública para el fortalecimiento de la gestión migrato-*

*ria regional integral*, publicado el 16 de noviembre de 2017, en la *Gaceta Oficial Digital del SICA*, número 016-2017.<sup>53</sup> Su objeto, según el artículo 1, es “facilitar la gestión migratoria integral con la finalidad de fortalecer la seguridad regional, contribuyendo en el combate del crimen organizado y velar por el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que transitan en la región, tomando en cuenta aspectos de género, etarios y étnicos”. También, conforme a su artículo 2, la gestión migratoria integral promovida en la región incluye implementar estrategias de intercambio de información migratoria, diseñar e implementar estrategias para el tratamiento de los flujos migratorios y de las zonas vecinales o transfronterizas y capacitar en forma especializada al recurso humano de las Direcciones Generales de Migración.

Al tenor de los trece artículos que estructuran este reglamento, de un lado, se constatan los avances hacia un modelo de gestión migratoria electrónica que opera sobre la base de la recolección e intercambio de datos. De otro, esta normativa busca el fortalecimiento del recurso humano a partir del desarrollo de buenas prácticas regionales, así como al procurarles a sus funcionarios capacitación, actualización y dominio de la legislación migratoria en vigor. Según su artículo 10, la OCAM debe elaborar “los manuales, procedimientos, protocolos y demás acciones para la ejecución de este Reglamento, que fortalezcan la administración de los flujos migratorios en aras de la seguridad regional y en aplicación de lo dispuesto en otros instrumentos que existan en la materia y persigan el fortalecimiento de la gestión migratoria regional, así como sus modificaciones respectivas”. También, la OCAM debe velar por el cumplimiento del reglamento, pudiendo proponer las reformas necesarias de este texto al COMIGOB. Asimismo, se les ha asignado a las autoridades de la OCAM el deber de promover la “inclusión en sus presupuestos institucionales de los recursos financieros para la implementación de estos compromisos”. Y para ello cuentan con la asistencia de la Secretaría Técnica, a saber, la OIM, que “buscará los recursos complementarios que sean necesarios”.

Vale la pena subrayar, por la celeridad con la que actuaron los órganos del SICA, la creación del Reglamento CMRE-01-2018, *Reglamento regional para la gestión migratoria ágil, ordenada y segura para el tratamiento de los flujos migratorios en puestos fronterizos y puestos autorizados de ingreso y egreso en las zonas de adyacencia para eventos masivos en los Estados miembros del SICA*. Efectivamente, después de la reunión del 14 de marzo de 2018 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, llevada a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, se aprobó dicho reglamento, que fue adoptado en el contexto de la celebración, en Panamá, de las Jornadas Mundiales de la Juventud. Esta actividad multitudinaria,

organizada en ocasión de la visita del papa Francisco en enero de 2019, incentivó la adopción de la reglamentación aplicable para todos los miembros del SICA, salvo República Dominicana.

Según su artículo 1, su objetivo es establecer “mecanismos y procedimientos, para garantizar el paso ágil, ordenado y seguro de los participantes, equipos y material profesional por los puestos fronterizos o puestos autorizados en las zonas de adyacencia de los países miembros del SICA en eventos masivos, tanto en el país sede como en los países de tránsito”. Por eventos masivos, el reglamento define como tal a cualquier actividad multitudinaria, de mínimo 10 000 personas, coordinada por un Estado miembro del SICA “que involucre la movilización de participantes a través de puestos fronterizos y puestos autorizados en las zonas de adyacencia por los países miembros del SICA” y que no “contravenga con lo estipulado en sus legislaciones e intereses nacionales y de soberanía”.

Luego, en su artículo 4, el reglamento identifica a las autoridades requeridas para promover flujos migratorios y aduaneros ágiles, ordenados y seguros, empleando la terminología contemporánea en materia de gestión de la movilidad.<sup>54</sup> A continuación, sus artículos 5 y 6 establecen dos niveles de coordinación intersectorial: el Grupo Intersectorial Nacional, compuesto por las autoridades nacionales competentes, y el Grupo Intersectorial Regional, integrado por los órganos del SICA vinculados con los temas de seguridad y los puestos autorizados en zonas de adyacencia. Estos últimos son la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica, México, Colombia y el Caribe; la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) y la Reunión de Directores de Aduanas-CAC. Entre otras cosas, estas autoridades deben “dar seguimiento al cumplimiento”, analizar y sugerir cambios que puedan fortalecerlo y hacerlo efectivo. De igual forma, este grupo tiene la competencia para “analizar y evaluar el intercambio de información anticipada de los participantes para asuntos de inteligencia”. Por último, el artículo 12 del capítulo 4 del reglamento establece una serie de procedimientos migratorios para agilizar los trámites en los puestos fronterizos y puestos autorizados en las zonas de adyacencia. Son cinco, y abordan cuestiones diversas, como una modalidad de prerregistro/prechequeo, requisitos para los documentos de viaje, trámites de visas para los casos que corresponda, mecanismos de intercambio de información anticipada de participantes, así como otros de facilitación migratoria, aduanera y de seguridad.

Posteriormente, el 30 de junio de 2018, durante la LI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, se emitió la Declaración Especial sobre la situación de Niños, Niñas y Adolescentes Separados de sus

Familias en la Frontera Sur de los Estados Unidos de América. Entre otras cosas, los jefes de Estado y Gobierno expresaron su preocupación ante los casos de separación de familias y las violaciones de los derechos humanos que afectaron principalmente a los niños y adolescentes de estos países centroamericanos. Apelaron a la aplicación de los instrumentos internacionales que protegen a estos grupos vulnerables e insistieron en la necesidad de dotar con información “precisa, clara y oportuna las circunstancias en las que se encuentran sus hijos e hijas, que se garantice el debido proceso legal; que se respete el principio de la unidad familiar y que sus miembros no sean sometidos a procesos separados”. También, dieron a conocer que sus consulados en EE. UU. habían recibido instrucciones para “fortalecer entre ellos su coordinación y trabajo en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

Más recientemente, en ocasión de la L Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), llevada a cabo en Antigua, Guatemala, en junio de 2019, fueron publicados los Lineamientos Estratégicos para la Atención Integral de la Salud a las Personas Migrantes en Tránsito, Retornados y Familias Fragmentadas en la región SICA.<sup>55</sup> Su objetivo es orientar las acciones de los Estados miembros del SICA como insumo y referencia complementaria en materia de personas en movilidad.

### *El SICA y su abordaje de la movilidad de personas no centroamericanas*

La respuesta de los órganos del SICA es, más bien, limitada cuando la coyuntura de la movilidad forzada afecta a personas no centroamericanas que atraviesan el istmo. Así, en estos casos las instancias técnicas se politizan y el SICA se convierte en una arena de disputa política, fracasando como mecanismo para concertar soluciones regionales. Los principales países expulsores de población aprovechan tanto la plataforma regional como la resonancia internacional que surge de conflictos entre países en el seno del SICA para buscar compensaciones simbólicas a nivel regional. El objetivo de sus gobiernos consistiría en paliar déficits nacionales y mejorar su imagen ante la opinión pública (Dabène, 2009: 118).

La XLI Reunión Ordinaria de la OCAM, del 1 y 2 de octubre de 2015, convocada para abordar el caso de la movilidad de personas no centroamericanas fue una muestra de esto. Su acuerdo único estaba desprovisto de acciones concretas que contribuyeran a solucionar la coyuntura regional de las personas en movili-

dad. Por ejemplo, no se adoptaron cambios reglamentarios para facilitar el trabajo de los funcionarios en zonas de tránsito o para concertar medidas humanitarias regionales, como ocurrió con el Reglamento CMRE-01-2018 en ocasión de las Jornadas Mundiales de la Juventud. Por el contrario, las autoridades se limitaron a “reconocer que la situación actual de la migración irregular de las personas migrantes cubanas y extracontinentales 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”. De este modo, se confirmó que la OCAM se convirtió en una extensión de las agendas de sus gobiernos nacionales y que es contraria a la agenda regional.<sup>56</sup>

Asimismo, esta experiencia mostró cómo la OIM tiene poca incidencia cuando actúa en su condición de Secretaría Técnica de la OCAM. Limitada por un reglamento que solo le otorga voz, se desaprovecha su experiencia. De esta forma, en un momento crucial, la OCAM perdió una ocasión de desempeñarse como una instancia técnica y capaz de liderar la tutela de los derechos de las personas en movilidad. Además, la facilidad de bloqueo político evitó la búsqueda de soluciones que permitieran la conformidad de los Estados miembros del SICA con sus obligaciones contraídas en materia de derechos humanos.

Luego, entre el 16 de noviembre de 2015 y el 14 de marzo de 2016, más de 5 500 personas en movilidad, en su mayoría cubanas, quedaron bloqueadas a la entrada de Nicaragua, más precisamente en la frontera norte de Costa Rica. La causa fue el cierre y militarización de la frontera nicaragüense como respuesta a las acciones implementadas por el gobierno de Costa Rica. Este último otorgó visas temporales de tránsito a las personas en movilidad para que continuasen su recorrido hacia los EE. UU. La situación de bloqueo llevaría a Costa Rica a elevar este caso a los órganos políticos del SICA. En su seno, Guatemala, Nicaragua y Belice se opusieron tanto al tránsito de las personas en movilidad como a las alternativas que gestaba Costa Rica para abrirles una ruta.

En resumen, varios gobiernos centroamericanos instrumentalizaron a la población cubana en movilidad como forma de oposición a los beneficios que le otorgaba a la Ley de Ajuste Cubano 7, de 1966, y su política de *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 estatus migratorio” (Secretaría OEA y OIM, 2017: 24).

Así, el expresidente guatemalteco Alejandro Maldonado solicitó suspender los beneficios migratorios pues, a su criterio, estos debían ampliarse para todos.<sup>57</sup> Cabe destacar que la literatura (Programa Estado de la Nación, 2016: 339-348) señala que, en estos casos, los gobiernos guatemaltecos se centran “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). Asimismo, los gobiernos salvadoreños suelen observar “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).

Muy distinto fue con el gobierno nicaragüense, que elevó el tono empleando una retórica securitaria argumentando la “violación a la soberanía nacional”.<sup>58</sup> De modo similar, afirmó no tolerar “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”.<sup>59</sup> Vale destacar que el principal destino de la movilidad de personas nicaragüenses son los EE. UU, calculada en alrededor de 46 %, seguido por Costa Rica, con un 42.5 %<sup>60</sup> (Segura Ramírez, 2015: 28-29).

Posteriormente, el 24 de noviembre de 2015, durante una reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores del SICA, Manuel González Sanz, el entonces canciller de Costa Rica, exhortó a los países de la región a pasar de la retórica a la acción. Las palabras de González chocaron con la facilidad de bloqueo de los órganos políticos y técnicos del SICA para la toma de decisiones. Ante la falta de voluntad política<sup>61</sup> para resolver la situación en el seno del SICA, el gobierno de Costa Rica decidió protestar y suspendió la participación de su país en los órganos políticos del SICA durante aproximadamente seis meses (entre diciembre de 2015<sup>62</sup> y junio de 2016<sup>63</sup>). Su superior en aquel momento, el expresidente costarricense Luis Guillermo Solís, académico conocido por sus trabajos científicos en los que defendió la integración centroamericana, declaró “sentirse ‘defraudado’ por sus vecinos”.<sup>64</sup> Sin duda, se trató de un ejemplo de ese “presidencialismo declarativo” o “ceremonial” que impera en el SICA y sus cumbres. Asimismo, es revelador del debilitamiento de la legitimidad institucional del proceso centroamericano (Parthenay, 2019: 185).

Ante esta situación, el gobierno costarricense estuvo obligado a buscar una solución fuera del SICA pero con el apoyo de la OIM. Así, logró negociar directamente

con algunos de los países que apoyaron estas gestiones (El Salvador, Guatemala y México). También, implementó un plan que movilizó por vía aérea a casi 5 000 personas en movilidad de origen cubano, bloqueadas en Costa Rica. De esta forma, treinta y seis vuelos se organizaron de una manera ordenada y segura.<sup>65</sup> La respuesta humanitaria costarricense mitigó los riesgos a los que estaban expuestas las miles de personas en movilidad, que incluyen y no se limitan a abusos sexuales, secuestros, extorsiones y asaltos.<sup>66</sup> En definitiva, se trató de un lamentable precedente de la incapacidad de la institucionalidad del SICA para brindar respuestas centroamericanas a coyunturas que, también, son centroamericanas.

Fue en este contexto y bajo la presión infringida sobre el SICA y los Estados miembros, que a finales de 2015 se concretó un nuevo borrador de Política Migratoria Integral (aunque su proceso de formulación se remonta a 2010). Presentado en la XLII Reunión Ordinaria de la OCAM el 3 de junio de 2016, fijó en doce los ejes sobre el manejo integral de crisis migratorias.<sup>67</sup> Hay que poner de realce que su grupo meta incluye a “los migrantes en tránsito, los refugiados, las personas retornadas, los niños, niñas y adolescentes migrantes, los migrantes extracontinentales e intrarregionales, las personas migrantes y sus familias y otras poblaciones vulnerables” (SICA, OIM, ACNUR, 2019: 37-45).

Siete principios rectores orientan dicha política: *a)* derechos humanos, *b)* corresponsabilidad, *c)* seguridad, *d)* legalidad, *e)* equidad e igualdad, *f)* reunificación familiar y *g)* ética, transparencia y participación ciudadana (SICA, OIM, ACNUR, 2019: 42). Cabe agregar que la política propone la instauración de una institucionalidad específica para la gestión e implementación de los lineamientos. Asimismo, se designa al Consejo de Ministros del SICA como la entidad encargada de velar por la ejecución de la política, cuando esta sea aprobada por los presidentes del SICA. Lo anterior, porque “... contiene acciones vinculadas con ámbitos que tradicionalmente no habían sido incorporados en la gestión migratoria”. Concierno, así, a diferentes carteras ministeriales, como las de los ministros de Gobernación, Interior, Justicia y/o Seguridad Pública, Trabajo, Turismo, Educación, Salud e Integración Económica y Social. De igual forma, dispone que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores habrá de ejercer un rol de coordinación, en aplicación del Protocolo de Tegucigalpa. Por su lado, le corresponderá al Consejo de Ministros de Gobernación, Interior y Justicia y/o Seguridad Pública monitorear la ejecución de la política migratoria. Llama la atención que preconiza la creación de una nueva instancia especializada dentro de la Secretaría General del SICA para que vele por la operatividad de esta política. Por su lado, establece que la Secretaría General tiene que apoyarle asumiendo un rol de coordinación, y lo

hará de forma conjunta con las Secretarías Técnicas de los Consejos de Ministros. Y solicita a los Estados miembros que financien su implementación para que no se dependa exclusivamente de la cooperación internacional (SICA, OIM, ACNUR, 2019: 37-45).

En otro orden de ideas, el 12 enero de 2017, una semana antes de entregar el poder a su sucesor Donald J. Trump, el presidente estadounidense Barack H. Obama revocó la evocada política de *pies secos, pies mojados*.<sup>68</sup> Sin embargo, los efectos de esta decisión sobre la movilidad de personas de origen cubano quedan pendientes de cuantificación.<sup>69</sup>

Hay que hacer notar que, desde entonces, los gobiernos de EE. UU. y de México ejercen grandes niveles de presión sobre los países del SICA, en particular sobre Guatemala, Honduras y El Salvador. Por un lado, la administración Trump anunció suspender el financiamiento<sup>70</sup> del Plan Alianza para la Prosperidad,<sup>71</sup> que entre otras cosas<sup>72</sup> pretendía el diseño de estrategias conjuntas entre los EE. UU., Guatemala, Honduras y El Salvador para promover el arraigo y evitar la movilidad clandestina<sup>73</sup> (Molina Méndez, 2017). Por otro lado, México, bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, ha recrudecido los controles migratorios y ha incrementado de forma considerable las deportaciones de las personas centroamericanas en movilidad.<sup>74</sup>

## Conclusión

En este trabajo se han estudiado las instituciones del SICA, su abordaje de la movilidad de las personas y las respuestas a las coyunturas de los últimos años. Se expusieron las líneas generales de su complejo entramado institucional, sus debilidades en el proceso decisonal, la repartición de competencias y la falta claridad de su gobernanza en materia de movilidad de personas.

También, se ha estudiado cómo el SICA aborda de manera diferenciada la movilidad de personas centroamericanas y no centroamericanas, aunque en ambos casos son personas que huyen de sus países en busca de un futuro mejor. En efecto, los incentivos determinan las respuestas de la institucionalidad comunitaria del SICA. Esta se despliega a nivel regional y ejecuta algunas acciones de forma colectiva ante casos de movilidad forzada de personas centroamericanas o para promover la movilidad de personas por motivos turísticos. Sus instrumentos de actuación son las declaraciones, acuerdos, cambios reglamentarios, políticas regionales y lineamientos estratégicos.

No obstante, al tratarse de la movilidad forzada de personas no centroamericanas, el SICA se convierte en una arena de disputa política entre sus Estados miembros. Sus órganos e instancias técnicas tienden a desviarse de sus objetivos fundacionales. Así, los Estados miembros, aprovechándose de los límites del diseño institucional intergubernamental y no supranacional, tienden a instrumentalizar la situación. De esta forma, son parte del problema y no de la solución.

Lo que es más, los Estados miembros buscan beneficios para sus nacionales a nivel regional, en particular frente a los EE. UU. Sobre todo, Guatemala, Honduras y El Salvador aprovechan la plataforma del SICA como una *caja de resonancia* para mejorar su posición de negociación con los EE. UU. (Segura Ramírez, 2015: 4-5). Y aunque Costa Rica y Panamá no presentan el mismo comportamiento, “observan con cierto celo las iniciativas regionales en materia migratoria, aunque sí apoyan las gestiones ante EE. UU.” (Segura Ramírez, 2015: 4-5).

Si bien es cierto que, en materia de movilidad, actualmente se utilizan como parámetros normativos en gobernanza comunitaria (Boucobza, 2017: 3-4) la experiencia de la Unión Europea, y como estándar de gobernanza migratoria global las recomendaciones formuladas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la OIM,<sup>75</sup> es importante subrayar la insuficiencia de la acción coordinada o impulsada solamente desde estas últimas dos organizaciones internacionales. Efectivamente, a pesar de la existencia de diferentes espacios regionales de cooperación y diálogo en materia de movilidad, como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM),<sup>76</sup> la vocación del SICA es consolidarse como el espacio privilegiado de concertación de las políticas comunitarias en materia de movilidad que atañen a sus Estados miembros. Además, es menester recordar que el incumplimiento de los instrumentos internacionales e interamericanos por parte de los Estados miembros del SICA acarrea su responsabilidad internacional.

La reciente adopción, el 10 y 11 diciembre de 2018 en Marrakech, del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, bajo el auspicio de la ONU, preconiza formas de abordaje del fenómeno migratorio con un enfoque basado en derechos humanos y la necesidad de formular política pública basada en evidencia. Por su lado, el Plan de Desarrollo Integral para México, El Salvador, Guatemala y Honduras<sup>77</sup> que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) presentó el 20 de mayo de 2019<sup>78</sup> emite señales, aunque sea simbólicas, de que los Estados de la región reconocen la necesidad de implementar estrategias que combatan la exclusión social y que fomenten el arraigo a los países de origen.

En este sentido, el 28 de octubre de 2019, el secretario general del SICA, Vinicio Cerezo, presentó el estudio de línea base, producto de consultas con diferentes sectores y actores, tanto nacionales como regionales. Inspirándose en el Pacto de Marrakech, su propósito es “identificar posibles áreas de desarrollo que sientan las bases para el proceso de construcción del Plan de Atención Integral de las Migraciones en Centroamérica (PAIM-SICA)” y busca responder al mandato de la Cumbre Presidencial de junio de 2018 sobre la materia (SICA, OIM, ACNUR, 2019). En aquella ocasión, Cerezo declaró: “... lo que la región necesita es desarrollo: urge una revisión de nuestro modelo de integración y desarrollo. (...) La única forma de invitar a la gente a que se quede en la tierra que les vio nacer es que encuentren el sueño centroamericano, por ello apostamos por construir y dinamizar una región de oportunidades” (SICA, OIM, ACNUR, 2019: 6-7).

En definitiva, es un buen momento para recordar el sueño federalista centroamericano y deconstruir los imaginarios que han separado a los Estados de América Central y el Caribe. En vísperas del bicentenario de la Independencia, Centroamérica se encuentra dividida en un mundo cada vez más complejo. A nuestro parecer, la reforma del SICA es necesaria, y un proceso de integración regional sólido no es un capricho, es una necesidad. Los corredores humanitarios que transitan la región nos recuerdan que, incluso en las circunstancias más difíciles que puede conocer el ser humano, la unión hace la fuerza. Pues que estas valientes manifestaciones de solidaridad sirvan como fuente de inspiración para profundizar la integración centroamericana.

## Bibliografía

- Acuña González, Guillermo, 2019, *Déjennos pasar. Migraciones y trashumancias en Centroamérica*, Madrid, Amargor Ediciones.
- Acuña González, Guillermo, 2010, *Migración de niños, niñas y adolescentes, derechos humanos y trabajo infantil. Los nuevos actores en la migración y su incorporación al mercado de trabajo en la región: algunos elementos para su análisis*, San José, Defensa de Niñas y Niños Internacional. Sección Costa Rica-Plataforma Subregional sobre Trabajo Infantil y Adolescente.
- Alfaro, José Miguel, 1982, “La integración como instrumento de desarrollo”, *Centroamérica: Condiciones para su integración*, San José, EUNED, p. 122.
- Altmann Borbón, Josette, 2011, “Entre la unión y la desunión: alcances y limitaciones de la integración centroamericana”, *IdeAs*, núm. 1, disponible en: <http://journals.openedition.org/ideas/85>, DOI: 10.4000/ideas.85, última consulta: 28 mayo 2019.

- Blanco Fonseca, Víctor Hugo, 2014, “Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual”, *Centroamérica: Casa común e integración regional*, San José, Lara Segura & Asociados, pp. 73-85.
- Boucobza, Isabelle, 2017, *La gouvernance administrative européenne*, Paris, Dalloz. (Connaissance du droit)
- Chueca Sancho, Ángel y Pascual Aguelo Navarro, 2013, “Contenido y límites del *ius migrandi*”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm. 2, pp. 1-10.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1994, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Europea, 2001, “La gobernanza europea-Un libro blanco”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 287, pp. 0001-0029.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15.
- Dabène, Olivier, 2009, *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- De Grove-Valderyon, Nathalie, 2018, « Libre circulation des personnes et résurgences des barrières nationales », in Gaudin, Helène (dir.), *Crise de l'Union européenne, quel régime de crise pour l'Union européenne*, Paris, Mare & Martin.
- Díaz Arias, David, 2013, “La construcción de las naciones centroamericanas, 1821-1954”, en Mineiro Scatamacchia, María Cristina y Francisco Enriquez Solano (eds.), *América. La consolidación de las naciones*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 64-97.
- Domínguez Ávila, Carlos Federico, 2017, “La integración en Centroamérica, 2017-2018: coyuntura y escenarios prospectivos”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, núm. 14, pp. 138-155.
- Douzet, Frédéric, 2019, « Droit dans le mur ? Trump, la politique d’immigration et les représentations de la nation aux Etats-Unis », *Hérodote: Revue de géographie et de géopolitique*, n° 174, pp. 13-24.
- El Colegio de la Frontera Norte, 2018, *La Caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción*, Tijuana, El Colef.
- Giblin, Béatrice, 2019, « Éditorial. Nations et migrations », *Hérodote: Revue de géographie et de géopolitique*, n° 174, pp. 3-12.
- Guillard, Christine, 2006, *L’intégration différenciée dans l’Union européenne*, Bruselas, Bruylant.
- Harrois, Thibaut, 2019, « Immigration et libre circulation dans le référendum sur l’appartenance du Royaume-Uni à l’Union européenne », *Hérodote: Revue de géographie et de géopolitique*, n° 174, pp. 85-100.
- Imbert, Louis, 2019, « Du Palais des Droits de l’Homme au Palais Royal : chronique d’un renoncement jurisprudentiel face à l’argument de la crise migratoire », dans le dossier « Quel État de droit dans une Europe en crise ? », *RDLF*, disponible en : [www.revuedlf.fr](http://www.revuedlf.fr).

- com/droit-fondamentaux/dossier/du-palais-des-droits-de-lhomme-au-palais-royal-chronique-dun-renoncement-jurisprudentiel-face-a-largument-de-la-crise-migratoire/.
- Menezes, Fernando, 2019, « Le cas des migrants et des réfugiés : perspective brésilienne », dans Fulchiron, Hugues (dir.), *La circulation des personnes et de leur statut dans un monde globalisé*, Paris, LexisNexis.
- Molina Méndez, Juan Diego, 2017, *El Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica y su razón de ser*, trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca.
- Morales Gamboa, Abelardo, 2015, “Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central”, *IdeAs. Idées d’Amériques*, n° 6, disponible en: <http://journals.openedition.org/ideas/1141>; DOI : 10.4000/ideas.1141.
- Nieto Gómez, Rodrigo, 2019, « Traverser, dépasser, contourner : les futures stratégies géopolitiques des murs frontaliers », *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, n° 174, pp. 25-44.
- Odgers-Ortiz, Olga y Lidia Olivas Hernández, 2019, « Les “ caravanes de migrants ” : figées dans la mobilité », *La Lettre mensuelle de l’Iheal-Creda*, n° 27, disponible en : <https://mailchi.mp/a4d8da81d3b0/lettre-iheal-creda-27>.
- Organización de Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Washington, España, Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (CAMMINA)-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- Organización de las Naciones Unidas, 2018, *El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, disponible en: [www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml](http://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml).
- Organización Internacional para las Migraciones, 2018, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones, 2015, *Marco de gobernanza sobre la migración, elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones, 2012, *Marco operacional de la OIM en situaciones de crisis migratoria*, Ginebra.
- Parthenay, Kevin, 2019, « L’institutionnalisation du régionalisme centraméricain : les limites de la diplomatie présidentielle », *Cahiers des Amériques latines*, n° 91, disponible en: <http://journals.openedition.org/cal/9570>, DOI: 10.4000/cal.9570.
- Perotti, Alejandro Daniel, César Ernesto Salazar Grande y Enrique Napoleón Ulate Chacón, 2017, *Derecho y doctrina judicial comunitaria*, segunda edición, San José, Editorial Jurídica Continental, disponible en: <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/SICA-5-2017-sgl..pdf>.
- Pescatore, Pierre, 2005, *Le Droit de l’intégration émerge d’un phénomène nouveau dans les Relations Internationales selon l’expérience des Communautés Européennes*, Bruxelles, Bruylant.

- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2016, *Quinto informe estado de la región*, San José, PEN-CONARE.
- Rodríguez, Tania, 2012, « Dynamiques de coopération transfrontalière sur la façade caraïbe du Costa Rica et du Panama : le cas du bassin du fleuve Sixaola », *Études caribéennes*, n° 2, disponible en : <http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/5747>, connection on: 29 mai 2019, DOI: 10.4000/etudescaribeennes.5747.
- Rodríguez Chávez, Ernesto, 2016, *Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias*, Guadalajara, CIESAS, disponible en: [www.researchgate.net/publication/314279166\\_Migracion\\_centroamericana\\_en\\_transito\\_irregular\\_por\\_Mexico\\_Nuevas\\_cifras\\_y\\_tendencias](http://www.researchgate.net/publication/314279166_Migracion_centroamericana_en_transito_irregular_por_Mexico_Nuevas_cifras_y_tendencias), última consulta: 29 de mayo de 2019.
- 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.
- Roque Roque, Claudia Verónica y Alba Cristina Castro Tercero, 2011, *El proceso para la libre movilidad de personas en el contexto de la integración centroamericana*, tesis de grado, Managua, Universidad Centroamericana.
- Salazar, Sergio y Koen Voorend, 2019, « Protección social transnacional en Centroamérica. Reflexiones a partir de tres contextos de movilidad », *Cahiers des Amériques latines*, disponible en: <http://journals.openedition.org/cal/9369>, DOI: 10.4000/cal.9369.
- Salazar Grande, César Ernesto, 2015, *El Protocolo de Tegucigalpa, Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador, Editorial Orbi.Iure.
- Salazar Grande, César Ernesto, 2011, *Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*, tercera edición, Centroamérica, SICA, disponible en: <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/InstrumentosJuridicosSICA.pdf>, última consulta: 29 de mayo de 2019.
- 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 Caldente y del Pozo, Pedro y Juan José Romero Rodríguez, *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 y Enrique Napoleón Ulate Chacón, 2013, *Manual de derecho comunitario centroamericano*, San Salvador, Talleres de Impresiones.
- Sandoval García, Carlos, 2015, *No más muros: exclusión y migración forzada en Centroamérica*, San José, Editorial UCR.
- Santos Carrillo, Francisco, 2016, “Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana”, *Revista de Derecho*, núm. 20, pp. 31-46, disponible en: <https://doi.org/10.5377/derecho.v0i20.2787>.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y 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*.
- Segura Ramírez, Luis Diego, 2015, *Las agendas nacionales sobre integración*, nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región, San José, Programa Estado de la Nación, pp. 1-42.

Sistema de la Integración Centroamericana, Organización Internacional para las Migraciones y Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2019, *Hallazgos del estudio de línea base sobre migración y desplazamiento en la región del SICA*, El Salvador, disponible en: [www.sica.int/documentos/hallazgos-del-estudio-de-linea-base-y-desplazamiento-en-la-region-del-sica-como-parte-del-paim-sica-plan-de-accion-para-la-atencion-integral-de-la-migracion-en-la-region\\_1\\_120237.html](http://www.sica.int/documentos/hallazgos-del-estudio-de-linea-base-y-desplazamiento-en-la-region-del-sica-como-parte-del-paim-sica-plan-de-accion-para-la-atencion-integral-de-la-migracion-en-la-region_1_120237.html), última consulta: 17 de noviembre de 2019.

Solís Rivera, Luis Guillermo y Gustavo Adolfo Machado Loría, 2012, “Estado actual de la integración centroamericana: una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”, *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, núm. 1, pp.1-38.

Tournepiche, Anne-Marie, « Crise des réfugiés, crise des obligations internationales de l'Union ? », in Gaudin, Hélène (dir.), 2018, *Crise de l'Union européenne, quel régime de crise pour l'Union européenne*, Paris, Mare & Martin.

Vega Brizuela, Víctor, 2017, “Capítulo XIV. Implementación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Sistema de la Integración Centroamericana. Análisis comparado de la Unión Europea”, en Vargas, Jean Paul, Elsy Tatiana Orantes y Pablo Alarcón Fernández (eds.), *Destino Centroamérica: reflexiones para la integrar la integración*, primera edición, La Libertad (El Salvador), Sistema de la Integración Centroamericana.

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*, tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica.

## Notas

<sup>1</sup> Centro de Noticias de la ONU, 28 de noviembre de 2016, “Más de 450 000 refugiados y migrantes centroamericanos transitan por México cada año”, disponible en: [www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36316#.WZH1b1FJYdV](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36316#.WZH1b1FJYdV), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>2</sup> 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”, pp. 9-10, se precisan cifras del gobierno de los EE. UU. Disponible en: <http://imumi.org/attachments/2015/unacoyubtura.pdf>, última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>3</sup> Gámez Torres, Nora, 29 de diciembre de 2015, “Cronología del ‘deshielo’ entre EE. UU. y Cuba”, *El Nuevo Herald*, disponible en: [www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article52355040.html](http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article52355040.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> 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*, disponible en: [www.nytimes.com/es/2017/01/30/la-situacion-de-los-migrantes-en-la-frontera-norte-de-mexico-podria-convertirse-en-una-crisis-humanitaria/](http://www.nytimes.com/es/2017/01/30/la-situacion-de-los-migrantes-en-la-frontera-norte-de-mexico-podria-convertirse-en-una-crisis-humanitaria/), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>5</sup> Se recomienda vivamente este artículo citado en nuestra bibliografía.

- <sup>6</sup> Ahmed, Azam, Katie Rogers y Jeff Ernst, 24 de octubre de 2018, “How the Migrant Caravan Became a Trump Election Strategy”, *New York Times*, disponible en: [www.nytimes.com/2018/10/24/world/americas/migrant-caravan-trump.html](http://www.nytimes.com/2018/10/24/world/americas/migrant-caravan-trump.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>7</sup> Según Sandoval García, este término es un anglicismo de empleo obligado en el análisis de las políticas de control, a veces también llamadas *de administración de las migraciones*. Por otro lado, para ahondar en la preocupante convergencia entre el derecho migratorio y el derecho penal, se recomiendan los trabajos de Juliet Stumpf, “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power”, *American University Law Review*, 56, no. 2, december 2006, pp. 367-419, y Laure Ortiz, « La Dialectique de l’exception et de l’urgence chasses croises administratifs et judiciaires dans le processus de “crimmigration” », *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXVII, núm. 269, septiembre-diciembre de 2017.
- <sup>8</sup> De conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1991, en su artículo 29.
- <sup>9</sup> La Comisión Económica para América Latina definió la noción como “... un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU y Cepal, 1994.
- <sup>10</sup> Y que, por tanto, salvo por Belice, que no ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, podrían ser condenados por la CIDH. No obstante, al ser Belice miembro de la OEA está obligado por los estándares y la Comisión Interamericana puede fiscalizar su cumplimiento, en su condición de mecanismo no jurisdiccional de control.
- <sup>11</sup> 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”.
- <sup>12</sup> Parafraseando a la Comisión Europea (2001), la noción de *gobernanza* designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. De igual forma, dicha noción es definida por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en su Marco de Gobernanza sobre la Migración (2015) como “las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos”.
- <sup>13</sup> Corte Centroamericana de Justicia, Sentencia de las 11 horas con 50 minutos del día 23 de marzo del 2012, expediente núm. 5-27-01-2011, disponible, al 21 de noviembre de 2019, en: <http://cendoc.cj.org.ni/Documentos/128-05-27-012012/03824/RESOLUCION%20DEFINITIVA.doc>.
- <sup>14</sup> Guillermo Acuña González critica el uso de esta expresión *geometrizada* que evidencia los reacomodos de los discursos elaborados desde afuera, siguiendo tesis geoestratégicas y de política exterior excluyentes de la riqueza histórica, cultural y social que conserva la región a pesar de los éxodos actuales. Haciendo nuestra su crítica, no la emplearemos más en este artículo, salvo cuando provenga de un documento que así la cite. Y nos referiremos directamente a los países por su nombre.

- <sup>15</sup> Declaración conjunta y acuerdos de Nueva Ocotepeque. Reunión de presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras (CA-3), Nueva Ocotepeque, Honduras, y San Salvador, 12 de mayo de 1992.
- <sup>16</sup> *Idem*. Véase el artículo 3.
- <sup>17</sup> Artículo 1 del Protocolo de Guatemala.
- <sup>18</sup> *Idem*. Véase el Artículo 18. El subrayado no es del original.
- <sup>19</sup> Véase la ley de la República de Costa Rica número 7515, del 10 de julio de 1995, publicada en *La Gaceta*, núm. 140, 24 de julio de 1995, disponible en: [www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21360&nValor3=22687&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21360&nValor3=22687&strTipM=TC), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>20</sup> Según la OIM, “la TIE se ha concebido como un hito de seguridad y control migratorio. Fue aprobada exclusivamente para llevar el control estadístico y surgió a través del Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA). En la actualidad es responsabilidad de las Direcciones de Migración la recolección de información estadística partiendo de la referida tarjeta”, disponible en: <https://triangulonorteca.iom.int/es/integraci%C3%B3n-regional>, última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>21</sup> “... siempre que la misma no haya expirado, sujetándose a los procedimientos migratorios acordados”. Véase el artículo 1, inciso h, del convenio, disponible en: [www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=conv\\_1610\\_2\\_08072005.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1610_2_08072005.htm), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>22</sup> Véanse las páginas 4-12 de los Procedimientos para el Funcionamiento de Puestos Fronterizos de Control Integrado entre la República de Guatemala y la República de Honduras, anexados al Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras, del 26 de febrero de 2015.
- <sup>23</sup> *Idem*, véase la página 6.
- <sup>24</sup> Véase, por ejemplo, ACAN-EFE, 19 de agosto de 2018, “SICA: La incorporación de El Salvador a la unión aduanera es ‘histórico y trascendental’”, disponible en: [www.elsalvador.com/noticias/negocios/510828/sica-la-incorporacion-de-el-salvador-a-la-union-aduanera-es-historico-y-trascendental/](http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/510828/sica-la-incorporacion-de-el-salvador-a-la-union-aduanera-es-historico-y-trascendental/), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>25</sup> Comunicado de la Casa Presidencial de Costa Rica, 20 de febrero de 2019, disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/02/gobiernos-de-costa-rica-y-panama-refuerzan-trabajo-conjunto-en-temas-de-turismo-seguridad-e-intercambio-comercial/>, última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>26</sup> Disponible en: [www.culturacentroamericana.info/sites/default/files/docs/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo.pdf](http://www.culturacentroamericana.info/sites/default/files/docs/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>27</sup> Disponible en: [www.ifrc.org/docs/IDRL/Protocolo%20Centroamericano%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Protocolo%20Centroamericano%20(2).pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>28</sup> El 24 de octubre de 2019 el Parlamento Europeo rechazó la propuesta de resolución B9-0154/2019, “sobre la búsqueda y el salvamento en el Mediterráneo”. Véase también el artículo de prensa “El PPE y la ultraderecha frustran el apoyo de la Eurocámara al salvamento de migrantes en el Mediterráneo”, disponible en: [www.lavanguardia.com/vida/20191024/471172627611/el-ppe-y-la-ultraderecha-frustran-el-apoyo-de-la-eurocamara-al-salvamento-de-migrantes-en-el-mediterraneo.html](http://www.lavanguardia.com/vida/20191024/471172627611/el-ppe-y-la-ultraderecha-frustran-el-apoyo-de-la-eurocamara-al-salvamento-de-migrantes-en-el-mediterraneo.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>29</sup> Véase, por ejemplo, para el caso de Francia, el trabajo de Xavier Chojnicki y Lionel Ragot, « L'incidence fiscale de l'immigration », *Informations Sociales*, vol. 194, n.º 3, 2016, pp. 38-48.

<sup>30</sup> ccj, sentencia de las 11 horas con 50 minutos del día 23 de marzo del 2012, expediente núm. 5-27-01-2011, disponible en: [cendoc.ccj.org.ni/Documentos/128-05-27-01-2012/03824/RESOLUCION%20DEFINITIVA.doc](http://cendoc.ccj.org.ni/Documentos/128-05-27-01-2012/03824/RESOLUCION%20DEFINITIVA.doc), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo la RISCA, año 5, núm. 12, que habla de la migración laboral.

<sup>32</sup> Costa Rica no lo ha ratificado, por ejemplo.

<sup>33</sup> Algunas de las múltiples formaciones del Consejo de Ministros son las siguientes: 1. Consejo de Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional (COMRIEDRE), formado por los ocho países miembros del SICA, que de acuerdo con el Protocolo de Guatemala, es llamado Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO); 2. Consejo de Ministros de Planificación (COMPLAN); 3. Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC); 4. Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN); 5. Consejo de Ministros de Turismo (CMT); 6. Consejo de Ministros de Finanzas (COSEFIN); 7. Consejo Monetario Centroamericano (CMCA); 8. Consejo de Ministros de Salud (COMISCA); 9. Consejo de Ministros de Educación (CECC); 10. Consejo de Ministros de Cultura (CECC); 11. Consejo de Ministros de Integración Social (CIS); 12. Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo (CCAD); 13. Consejo de Ministros de Energía; 14. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; 15. Consejo de Ministros de Gobernación, Seguridad y/o Justicia (COMIGOB); 16. Consejo de Ministros de Trabajo; 17. Consejo de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH).

<sup>34</sup> Según el informe regional publicado por el SICA en 2019, entre 2012 y 2015 el Parlamento Centroamericano (Parlacen) adoptó una serie de resoluciones en las que acordó definir una posición unificada en el tema migratorio ante los EE. UU. Las resoluciones son las siguientes: RAP-0001-0238-2012, RAP-0001-0245-2013, RAP-0003-258-2014 y RAP-0008-266-2015. Además, el Parlacen organizó un conversatorio el 25 de julio en Tapachula, en el estado mexicano de Chiapas, para definir los desafíos de los parlamentos nacionales y regionales para su implementación en el plan migratorio de México. En su discusión participaron miembros de la Comisión de Relaciones Internacionales y Asuntos Migratorios del Parlacen, de la Cepal, de la cancillería mexicana, de la Comisión de Derechos Humanos y del Congreso de Chiapas. Véase [www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/3586/Sumario-notas-de-prensa-Conversatorio-Regional-sobre-Migrantes-Tapachula.aspx](http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/3586/Sumario-notas-de-prensa-Conversatorio-Regional-sobre-Migrantes-Tapachula.aspx), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>35</sup> Completan la arquitectura institucional una serie de órganos técnico-administrativos creados por este mismo protocolo, el Protocolo de Guatemala, Tratado de Integración Social e instrumentos complementarios. Por un lado, siguiendo la lógica de subsistemas, se crearon las siguientes secretarías técnicas: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Integración Turística Centroamericana y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013: 112-114). Por otro lado, se constituyen las siguientes instituciones técnicas y comités técnicos: Banco Centroamericano de Integración Económica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá y Comités Oficiales de Enlace, dejando abierta la posibilidad a la constitución de nuevos comités. Para profundizar en la variedad de órganos técnico-administrativos y demás instancias del SICA y sus subsistemas, véase la bibliografía general.

<sup>36</sup> El glosario de la UE a este respecto indica: “Determinados países de la Unión Europea (UE) cuentan con lo que se conocen como ‘exenciones’, que es una manera de garantizar que cuando un país no desee sumarse a los demás en un ámbito particular de la política de la UE pueda quedarse al

margen e impedir un bloqueo general. Estos son algunos ejemplos de exenciones: Acuerdo Schengen: Irlanda y Reino Unido; Unión Económica y Monetaria: Dinamarca y Reino Unido; Defensa: Dinamarca; Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: Polonia y Reino Unido; Espacio de libertad, seguridad y justicia: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (los dos últimos países pueden optar por participar en determinadas iniciativas si lo desean)". Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting\\_out.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=es), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>37</sup> El Espacio Schengen, la Unión Económica y Monetaria, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Espacio de Libertad, Seguridad y de la Justicia (ELSJ).

<sup>38</sup> Para profundizar en esta idea del conjunto de operadores jurídicos que intervienen en un proceso de integración se recomienda la lectura de los trabajos de Julie Bailleux, en particular, *Penser l'Europe par le droit L'invention du droit communautaire en France*, Dalloz, Paris, 2014 (Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 26). Como señala la profesora Bailleux, los operadores jurídicos pueden incorporar a las direcciones jurídicas de las instituciones comunitarias los esfuerzos para incluir en los programas educativos la materia de Derecho Comunitario desde los niveles de grado en las formaciones que futuros políticos, funcionarios y técnicos del Derecho (abogados, jueces, consejeros). Es decir, no bastan los textos normativos, hay todo un esfuerzo tras bambalinas para aprehender la integración comunitaria.

<sup>39</sup> 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 Guatemala, Honduras y El Salvador es una prueba de ello.

<sup>40</sup> La ausencia de una lógica cronológica o una coherencia en la creación de órganos es frecuente en el proceso de integración que es el SICA.

<sup>41</sup> Reglamento de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), del 18 de febrero de 2000, disponible en: [www.sica.int/documentos/reglamento-de-la-comision-centroamericana-de-directores-de-migracion-ocam\\_1\\_95519.html](http://www.sica.int/documentos/reglamento-de-la-comision-centroamericana-de-directores-de-migracion-ocam_1_95519.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>42</sup> *Idem*, véase el artículo 2.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> De conformidad con el Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General del SICA y la OIM, de enero de 1999.

<sup>45</sup> Aunque es difícil encontrar información al respecto, como suele ocurrir con lo relacionado con el SICA en general y, particularmente con la OCAM, la OIM en su sitio web afirma que la OCAM tiene en su haber varios proyectos: <https://triangulonorteca.iom.int/es/integraci%C3%B3n-regional>, última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>46</sup> Véase la *Gaceta Oficial Digital del SICA*, núm. 038, 2018, disponible en: [www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=116472](http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=116472), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>47</sup> Tal y como lo establece el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea y las competencias definidas en los artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=es>, última consulta: 21 de noviembre de 2019. El glosario de la UE precisa que existen cuatro tipos de competencias: 1. Las exclusivas (artículo 3 del TFUE), por las que la UE es la única que puede actuar en estos ámbitos (por ejemplo, la unión aduanera y la política comercial); 2. Las compartidas entre la UE y los países de la UE (artículo 4 del TFUE). Los países de la UE pueden actuar solo si la UE ha decidido no hacerlo (por ejemplo, la política de cohesión, la energía o el medio ambiente). Los países de la UE pueden solicitar a la Comisión la derogación de un acto legislativo aprobado en relación con uno de estos ámbitos de competencia compartida, en aras de un mayor respeto de los principios

de subsidiariedad y proporcionalidad (Declaración núm. 18 aneja al Tratado de Lisboa); 3. La UE establece los regímenes en los que los países de la UE pueden coordinar las políticas (artículo 5 del TFUE; por ejemplo, la política económica); 4. La UE puede apoyar, coordinar o complementar la acción de los países de la UE (artículo 6 del TFUE; por ejemplo, la cultura o el turismo). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html?locale=es>, última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>48</sup> A pesar de que eventualmente el Protocolo de Tegucigalpa permitiría una interpretación que facilite su obligatoriedad, que en lo que interesa, dispone: “Artículo 4. Para la realización de los propósitos citados el Sistema de la Integración Centroamericana y sus miembros procederán de acuerdo a los principios fundamentales siguientes: [...] i) El respeto a [...] las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986”.

<sup>49</sup> De conformidad con el “Estudio de caso sobre la aplicación de las normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria, durante la respuesta brindada a la niñez migrante en Honduras” elaborado por la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG), como parte de la Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión del Riesgo: “Entre el 2009 y mayo del 2014 alrededor de 77 243 menores de edad inmigrantes no acompañados ingresaron a Estados Unidos, de los cuales 27 579 procedían de Guatemala, seguido por Honduras con 25 985 y El Salvador con 23 679, tuvo fuertes impactos que trajeron como consecuencia la vulneración de sus principales derechos: a la vida, a la integridad (opinión, participación, asociación, protección contra los malos tratos), a la salud, a la educación, etc.”. Disponible en: [www.crgcentroamerica.org/wp-content/uploads/2017/09/Estudio-de-caso-ni%C3%B1ez-migrante-HONDURAS-1-1.pdf](http://www.crgcentroamerica.org/wp-content/uploads/2017/09/Estudio-de-caso-ni%C3%B1ez-migrante-HONDURAS-1-1.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>50</sup> “Expresar su solidaridad en apoyo a Guatemala, El Salvador y Honduras, ante la crisis humanitaria por el alto flujo de menores no acompañados que migran desde esos países hacia los Estados Unidos de América y coinciden en que el tema de protección de niñez y adolescencia demanda mayores esfuerzos para atender la emergencia, proteger sus derechos, privilegiar la reunificación familiar, así como la búsqueda de condiciones que permitan brindar mejores oportunidades de desarrollo y bienestar, y a la vez enfrentar los retos que presentan las circunstancias, especialmente a la niñez y adolescencia en materia migratoria, para lo cual requieren políticas y estrategias entre los países de origen, tránsito y destino”, extracto del acuerdo 20, Declaración de Punta Cana, XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), disponible en: [www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=DECL\\_88036\\_1\\_27062014.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=DECL_88036_1_27062014.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> Véase la nota de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional del Gobierno de Honduras, disponible en: [www.sre.gob.hn/portada/2014/Julio/17-07-14/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Migraci%C3%B3n,%20Ni%C3%B1ez%20y%20Familia%20Hoja%20de%20Ruta.pdf](http://www.sre.gob.hn/portada/2014/Julio/17-07-14/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Migraci%C3%B3n,%20Ni%C3%B1ez%20y%20Familia%20Hoja%20de%20Ruta.pdf) y el artículo “Honduras inaugura conferencia internacional sobre migración”, del 17 de julio de 2014 en *La Prensa*, disponible en: [www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/729787-98/honduras-inaugura-conferencia-internacional-sobre-migraci%C3%B3n](http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/729787-98/honduras-inaugura-conferencia-internacional-sobre-migraci%C3%B3n), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>53</sup> Si bien es cierto que fue suscrito por Belice, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, el 14 de noviembre de 2011, su entrada en vigor se presume después de la anuencia y aprobación del contenido por parte de secretario de Estado del Despacho de Seguridad de Honduras el 29 de noviembre de 2011 y del ministro de Seguridad Pública de Panamá el 3 de mayo de 2017, pues aunque ambas partes figuraban como comparecientes, no había constancia de sus firmas en el documento fechado el 14 de noviembre de 2011.

- <sup>54</sup> Estas autoridades son las direcciones e institutos de migración y extranjería, las direcciones de aduanas, las secretarías de Estados y/o los ministerios de relaciones exteriores, las secretarías de estados y/o los ministerios de seguridad y sus equivalentes, el consejo nacional de seguridad y sus equivalentes, los sistemas nacionales de prevención, las autoridades de salud, las autoridades fitosanitarias y zoonosanitarias y todas sus equivalentes.
- <sup>55</sup> Los lineamientos fijados incluyen las siguientes temáticas: fortalecimiento de servicios de salud inclusivos e integrales para migrantes; desarrollo de un sistema de indicadores trazadores que proporcionen datos sobre migrantes en tránsito y retorno; incidencia política con enfoque en la determinación social de la salud y de derechos humanos en torno a la migración irregular para su abordaje intersectorial, que contemple su gobernanza y financiamiento sostenible; fortalecimiento de la capacidad institucional de los ministerios de salud para el desarrollo y conducción efectiva de las intervenciones nacionales y regionales en el abordaje integral de la problemática de migración y salud, y el fomento del desarrollo local en los territorios expulsores de personas migrantes, que disminuya brechas de inequidades e injusticia social, con enfoque de la determinación social de la salud. Para más detalle consultar el documento disponible en: [www.sica.int/documentos/lineamientos-para-la-atencion-integral-en-salud-a-las-personas-migrantes-sica-comisca\\_1\\_119151.html](http://www.sica.int/documentos/lineamientos-para-la-atencion-integral-en-salud-a-las-personas-migrantes-sica-comisca_1_119151.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>56</sup> 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. Véase EFE, 27 de diciembre de 2015, “Guatemala alberga mañana reunión regional sobre crisis de migración cubana”, disponible en: [www.prensalibre.com/guatemala/politica/guatemala-alberga-maana-reunion-regional-sobre-crisis-de-migracion-cubana](http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/guatemala-alberga-maana-reunion-regional-sobre-crisis-de-migracion-cubana), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>57</sup> ACAN-EFE, 23 de diciembre de 2015, “Guatemala albergará nueva reunión del SICA sobre migrantes cubanos”, disponible en: [www.laprensa.com.ni/2015/12/23/nacionales/1959112-guatemala-sica-migrantes-cubanos](http://www.laprensa.com.ni/2015/12/23/nacionales/1959112-guatemala-sica-migrantes-cubanos), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>58</sup> Redacción digital, 15 de noviembre de 2015, “Gobierno de Nicaragua denuncia acción ‘irresponsable’ de Costa Rica”, disponible en: [www.laprensa.com.ni/2015/11/15/nacionales/1937304-gobierno-de-nicaragua-denuncia-accion-irresponsable-de-costa-rica](http://www.laprensa.com.ni/2015/11/15/nacionales/1937304-gobierno-de-nicaragua-denuncia-accion-irresponsable-de-costa-rica), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>59</sup> *Idem.*
- <sup>60</sup> Estos dos países se convierten en los principales puntos de origen de remesas hacia Nicaragua, que recibió 1 135.8 millones de dólares en remesas en 2014, creciendo un 5.4 % con respecto al 2013.
- <sup>61</sup> EFE, 18 de diciembre de 2015, “SICA le pasa por encima a la crisis de inmigrantes cubanos varados en Costa Rica”, *Diario Libre*, disponible en: [www.diariolibre.com/mundo/latinoamerica/sica-le-pasa-por-encima-a-la-crisis-de-inmigrantes-cubanos-varados-en-costa-rica-XF2214707](http://www.diariolibre.com/mundo/latinoamerica/sica-le-pasa-por-encima-a-la-crisis-de-inmigrantes-cubanos-varados-en-costa-rica-XF2214707), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>62</sup> *Idem.*
- <sup>63</sup> Recio, Patricia, 30 de junio de 2016, “Costa Rica se reincorpora al SICA”, *La Nación*, disponible en: [www.nacion.com/nacional/gobierno/Costa-Rica-reincorpora-SICA\\_0\\_1570043057.html](http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Costa-Rica-reincorpora-SICA_0_1570043057.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>64</sup> Murillo, Álvaro, 20 de diciembre de 2015, “La crisis migratoria cubana crea un cisma en la unión centroamericana”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949\\_617569.html](https://elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949_617569.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

- <sup>65</sup> 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”, disponible en: [www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34653#.WZSi8FFJYdV](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34653#.WZSi8FFJYdV), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>66</sup> Véanse detalles y mapa con la ruta de los migrantes en el artículo del periodista Álvaro Murillo del 14 de enero de 2016, “La migración cubana retoma su ruta a EE. UU. desde Costa Rica”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/01/13/america/1452707433\\_313744.html](https://elpais.com/internacional/2016/01/13/america/1452707433_313744.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>67</sup> “a) gobernanza migratoria de forma integral, b) protección y asistencia consular, c) migración laboral, d) desarrollo socioeconómico, e) integración social, f) trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, g) migración extrarregional, h) visión y postura de la región a nivel internacional en la temática migratoria, i) turismo, j) gestión de la movilidad humana derivada de desastres, k) personas refugiadas, y l) manejo integral de crisis migratorias”.
- <sup>68</sup> AP y EFE, 12 de enero de 2017, “Obama acaba con la política de ‘pies secos, pies mojados’ para los cubanos”, *Semana*, disponible en: [www.semana.com/mundo/articulo/obama-pone-fin-a-politica-de-pies-secos-con-cuba/511950](http://www.semana.com/mundo/articulo/obama-pone-fin-a-politica-de-pies-secos-con-cuba/511950), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>69</sup> Procuraremos detallar las especificidades de la migración cubana y la estrategia costarricense durante la coyuntura de 2015–2016 en trabajos futuros.
- <sup>70</sup> Alberto Nájjar, 5 de abril de 2019, “Honduras, Guatemala y El Salvador: ¿cómo impacta el recorte de la ayuda de EE. UU. a Centroamérica ordenado por Trump?”, *BBC News*, disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47822955](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47822955), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>71</sup> Véase: [www.iadb.org/es/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo](http://www.iadb.org/es/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>72</sup> Beatriz Calderón y Javier Orellana, 1 de febrero de 2018, “¿Cuáles son las mejoras en la frontera La Hachadura/Pedro de Alvarado que valen 3.3 millones?”, *La Prensa Gráfica*, disponible en: [www.laprensagrafica.com/economia/Cuales-son-las-mejoras-en-la-fronteras-La-Hachadura-Pedro-de-Alvarado-que-valen-3.3-millones-20180201-0075.html](http://www.laprensagrafica.com/economia/Cuales-son-las-mejoras-en-la-fronteras-La-Hachadura-Pedro-de-Alvarado-que-valen-3.3-millones-20180201-0075.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>73</sup> *Idem*.
- <sup>74</sup> Jon Martín Cuillell, 9 de mayo de 2019, “México triplica las deportaciones de migrantes centroamericanos con López Obrador”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/05/08/actualidad/1557337692\\_116128.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/08/actualidad/1557337692_116128.html), última consulta: 21 de noviembre de 2019.
- <sup>75</sup> Los documentos son el Marco Operacional de la oim en Situaciones de Crisis Migratoria, el Marco de Gobernanza sobre la Migración, los Indicadores de Gobernanza Migratoria. Asimismo, contribuyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015–2030) en lo que concierne a las migraciones, y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado en diciembre de 2018. Las fuentes están referenciadas en la bibliografía.
- <sup>76</sup> La CRM se creó en febrero de 1996 durante Cumbre Presidencial Tuxtla II y es un “mecanismo multilateral para el intercambio de información, buenas prácticas, diálogo y cooperación regional en torno a las políticas y acciones relacionadas con la migración que son implementadas en los once países integrantes: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana”, disponible en: [www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/20\\_anos\\_crm\\_-\\_diseno\\_-\\_esp.pdf](http://www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/20_anos_crm_-_diseno_-_esp.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>77</sup> Más información en: [www.cepal.org/es/comunicados/derecho-al-desarrollo-lugar-origen-es-la-solucion-que-la-migracion-sea-opcion-obligacion](http://www.cepal.org/es/comunicados/derecho-al-desarrollo-lugar-origen-es-la-solucion-que-la-migracion-sea-opcion-obligacion) y la presentación, disponible en: [www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final\\_final\\_cepal-presentacion\\_palacio\\_nacional\\_20-05-2019.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.

<sup>78</sup> Al respecto, véanse las palabras de Vinicio Cerezo, secretario general del SICA, del 13 de diciembre de 2018: “Por eso, saludamos la decisión de los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras de firmar el Plan de Desarrollo Integral junto con México, para impulsar acciones que generen desarrollo y oportunidades a nivel local, contribuyendo con ello a la prevención de la migración irregular, y al mismo tiempo atacando sus causas estructurales. La migración, como he repetido en varias ocasiones, es un tema integral y que requiere de mayor integración, juntos podemos trabajar para generar mayores niveles de desarrollo, pero también para gestionarla y que sea segura, ordenada y regular”. Discurso completo disponible en: [www.sica.int/download/?odoc\\_116337\\_1\\_13122018.pdf](http://www.sica.int/download/?odoc_116337_1_13122018.pdf), última consulta: 21 de noviembre de 2019.