

Decisiones y actos normativos adoptados por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) 2015-2021



César Ernesto Salazar Grande (*)¹

(Recibido: 01/06/21 • Aceptado: 30/11/21)

Índice:

Introducción

- 1.- Sector Político e Institucional
- 2.- Sector Económico
- 3.- Sector Social
- 4.- Sector ambiental y desarrollo

Consideración Final

¹ Especialista en Derecho Comunitario; ex Asesor Jurídico del Sistema de Integración Centroamericana; Magistrado Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia.
Correo: cesglaw@gmail.com

Introducción

El Protocolo de Tegucigalpa, Tratado Marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), aun no se ha referido de forma terminológica, orgánica y procedimental a la producción “legislativa” del SICA, sino a la “adopción de decisiones”. En Tratados complementarios de carácter originario y sectorial, como el Protocolo de Guatemala, se refiere a “adopción de actos administrativos”. Incluso en el Reglamento de Adopción de Decisiones del SICA (24-06-13) define a las decisiones como la expresión de voluntad de los Órganos del SICA en ejercicio de sus competencias por medio de mandatos, resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.

De conformidad a lo dispuesto por el Reglamento de la Gaceta Oficial del SICA (12-12-13), la Gaceta es el único medio oficial de publicidad de las decisiones, tratados y otros instrumentos de carácter jurídico emanados de la institucionalidad del SICA, es por ello que este informe es extraído de las publicaciones de dicha Gaceta en el periodo 2015-2021, a la fecha con un total de 60 Gacetas publicadas.

1.- Sector Político e Institucional

La Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) realizó en este período un total de 16 reuniones, entre ordinarias y extraordinarias, en las que, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa, se le da seguimiento e impulso al proceso de integración, emitiendo mandatos y acuerdos sobre la base de los tratados e instrumentos jurídicos aprobados en los distintos sectores de la integración. En este período se aprobó: la Declaración Especial sobre los desafíos para el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA en la celebración del Bicentenario de la Independencia de Centroamérica y el 30 Aniversario del SICA (30-06-18); la Declaración Especial sobre situación de niñas y niños adolescentes separados de sus familias en la frontera sur de los Estados Unidos de América (30-06-18); la Declaración Especial sobre la producción y comercialización del café en la región de los países del SICA (14-12-18); y, la Declaración ante la Pandemia del COVID-19 “Centroamérica unida contra el Coronavirus” (12-03-20).

Sobre el contenido de los mandatos, estos siguen siendo poco productivos en alcanzar vinculatoriedad para el bien común en la región, en tanto constituyen refrendas, impulsos al proceso, consideraciones y hasta congratulaciones, sin embargo, es importante conocer los temas que prevalecieron en este período como: formación y crecimiento integral de niños y niñas (12-12-19); incorporación de la temática “personas discapacitadas” en la institucionalidad del SICA (12-12-19); la facilitación del comercio y competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras (05-06-19); el respaldo a la Política Social Regional (05-06-19); la readecuación de la Estrategia de Seguridad (05-06-19); el fortalecimiento de mecanismos y acuerdos con los pueblos originarios y afrodescendientes (14-12-18); la implementación y avances de la Estrategia Energética Sustentable (14-12-18); la de continuar implementando planes de seguridad a la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía (14-12-18); la coordinación CCAD-CEPREDENAC en conservación y protección del medio ambiente (20-12-18); y, la alerta temprana ante situaciones de emergencia (20-12-16).

Los mandatos y declaraciones adoptadas por la Reunión de Presidentes no tendrán vigencia real si en su cumplimiento los órganos (Consejos) e instituciones obligados a adoptar decisiones y actos administrativos no lo hacen, por lo que un seguimiento responsable consiste en analizar la decisiones y actos adoptados y su eficacia en alcanzar el bien común.

En este período continuó la incorporación permanente de República Dominicana al SICA, con los instrumentos de adhesión al Tratado de Integración Social (19-01-2016) y al Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC (11-10-17).

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores celebró Acuerdos para la admisión como países observadores de: Turquía (13-02-15), Soberana Orden de Malta (26-06-2015), Canadá (04-06-19), Estado Plurinacional de Bolivia (27-09-19), Emiratos Árabes Unidos (24-06-21). En materia institucional aprobó el Reglamento para la Formulación, Aprobación y Ejecución Presupuestaria de la SG-SICA (28-09-17), Reglamento para la admisión y participación de observadores ante el SICA (29-06-18) y el Mecanismo de Evaluación de la Cooperación Derivada de los Foros de Diálogo (23-10-18). En materia de Seguridad aprobó: el Reglamento Regional para la Gestión Migratoria Ágil, Ordenada,

Segura para el tratamiento de los flujos migratorios en puestos fronterizos y puestos autorizados del ingreso y egreso en las zonas de adyacencia para los eventos masivos en los Estados miembros del SICA (18-03-18) y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (14-03-18). Es importante en este cierre del período la aprobación del Plan de Contingencia Regional orientado a complementar los esfuerzos nacionales de prevención, contención y tratamiento del COVID-19 (26-03-20).

Estos reglamentos mejoran la gestión en la aprobación y transparencia en la ejecución del presupuesto de la SG-SICA y adecuan el procedimiento de aceptación de observadores al SICA. En cuanto al Reglamento Regional para la Gestión migratoria, se aprueba en función de intereses económicos y de seguridad, bajo la premisa de constituir intereses colectivos de los Estados miembros, ya que fue suscrito por los 8 Estados miembros. Sin embargo, se adopta como régimen restrictivo de movilidad y no de libertades, que constituye uno de los fines del proceso.

El Comité Ejecutivo centró su trabajo en cinco áreas de importancia: A) Revisión y emisión de recomendaciones sobre los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las instancias del SICA: Comité Consultivo CC-SICA (15-11-17); Consejo de Ministros de Energía (22-05-18); Secretaría de Integración Social CIS (24-08-18); Consejo de Ministros de Educación y Cultura CECC (15-02-18); Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros del SICA (05-12-18); Consejo de Ministros de Salud COMISCA (8-05-19); Consejo de Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo CCAD (04-09-19); Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica COSEFIN (18-10-19); y, el Consejo de Ministros de Agricultura CAC (18-10-19). B) El Proceso de elección de titulares de la institucionalidad del SICA: Secretaría de Integración Turística (SITCA); Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC); Secretario del Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN); Secretaría Ejecutiva del Comité Regional de Recursos Hídricos (CRRH); Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); y; la Secretaría de Integración Social. SISCA. C) Recomendaciones y memorandos de entendimiento, acuerdos y convenios de cooperación a

ser firmados por la SG-SICA (Turquía, Italia, Marruecos). D) Al cumplimiento y seguimiento de los Mandatos de la Reunión de Presidentes (Resoluciones CE 03-2017/CE 02-2018/ CE 09-2018/CE 02-2019/CE 06-2019/ CE 07-2019/CE 12-2019. y, E) Resoluciones al proyecto de Presupuesto de la SG-SICA 2015-2020.

Se evidencia una evolución positiva en la aplicación de los Reglamentos aprobados en el quinquenio 2010-2015, en cuanto a la elección de titulares, la revisión reglamentaria y en el control y transparencia del presupuesto de toda la institucionalidad del SICA. Queda pendiente la función de éste como un órgano permanente del proceso, tal y como lo prescribe el artículo 23 del PT.

La Secretaría General aprobó el Reglamento General del Centro de Información del SICA (11-09-18) y la Resolución relativa a la adopción y reconocimiento de firma electrónica de la SG-SICA (03-09-20). Con lo cual se avanza en los mecanismos de comunicación y coordinación de forma virtual y se da seguridad a los acuerdos a través de la firma electrónica, muy necesarios en este período de pandemia.

En cuanto a las relaciones de cooperación, suscribió acuerdos con los Estados de Qatar (20-05-16), Chile (12-10-17), Unión Europea UE (04-12-17), Alemania (02-05-18), Gran Ducado de Luxemburgo (20-06-18) y su Adenda (19-06-20), Space Administration de los Estados Unidos de América NASA (20-03-19), Taiwán (07-03-19), Turquía (21-05-19), Corea (29-04-19), Suiza (30-04-19), Italia (04-07-19), Marruecos (23-04-19), Gran Bretaña e Irlanda del Norte (18-07-19), Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo BIRD (12-02-20) y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI (12-05-21). Con fundaciones y organizaciones no gubernamentales como: Fundación Global Democracia y Desarrollo FUNGLODE (05-10-17), Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos COMJIB (22-11-17), Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria NIMD (25-06-18), Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe FOPREL (05-09-18), Secretaría General Iberoamericana SEGIB (14-11-18), Organización Latinoamericana de Energía OLADE (27-11-18), Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (12-02-19), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (12-08-19). Centros Universitarios como: Universidad Complutense de Madrid UCM (06-07-17), Universidad de San Carlos de Guatemala USAC

(08-06-18), Fundación Universidad Loyola Andalucía y el Instituto de Desarrollo de la Universidad Loyola de Andalucía (10-01-19), Universidad de Chile (26-04-21), y la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) para impartir el Master de enseñanza en Analista de Inteligencia frente a la Criminalidad Organizada Transnacional (28-06-21). Con la institucionalidad del SICA: Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano CAC y Alemania “agrobiodiversidad en Centroamérica” (06-09-17); Secretaría del Comité Regional de Recursos Hídricos CRRH (14-10-19); ONU-SG-SICA-COMCA (22-09-20), y el Acuerdo de Cooperación Complementario con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (05-11-18), entre otros.

La Corte Centroamericana de Justicia aprobó y puso en vigencia una nueva Ordenanza de Procedimientos y emitió 85 resoluciones de consultas, demandas por incumplimiento y violación a normativa comunitaria, acción de nulidad, apelación de decisiones administrativas, irrespeto a fallo judicial, entre otras, en las que destaca la participación de instituciones del SICA como el BCIE, SG-SICA, SIECA, COCESNA, COCATRAM, COMISCA, SISCA, PARLACEN; autoridades nacionales como Pro-COMPETENCIA de Nicaragua y Administración Nacional de Energía de Guatemala, Cancillería de Nicaragua, así como personas naturales y jurídicas de los Estados de Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana; en áreas o sectores diversos de la integración, entre las que destacan: comercio, aduanas, aranceles, competencia, mercado eléctrico, transporte marítimo, transporte aéreo, salud, integración social, inmunidad de diputados, entre otras. Mención especial tienen las consultas sobre interpretación realizadas por SISCA, COCESNA, COCATRAM, entre otras, que han enriquecido el ordenamiento jurídico comunitario del SICA, así como la tutela judicial solicitada cada vez más por los funcionarios de las instituciones del SICA, quienes han recibido cobertura aun y cuando los países del que son nacionales no son miembros de la Corte. Igual importancia reviste la ejecución de sentencias de esta Corte de parte de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala en temas del mercado eléctrico regional.

El PARLACEN, aun y cuando éste Órgano emite únicamente recomendaciones, el trabajo estuvo centrado en los temas siguientes: Desarrollo Sostenible a Través del Turismo en el Área del Trifinio; los Convenios Internacionales sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas y Afrodescendientes para eliminar toda manifestación de racismo y discriminación racial; implementación del Tamizaje Visual en niños y niñas en edad pre-escolar y escolar; prevención y Atención de la Enfermedad Renal Crónica; promoción para el Fortalecimiento y Actualización de Legislación, Políticas Públicas; estrategias y los Programas para la Atención Integral de la Primera Infancia; poner fin a la mortalidad prevenible de recién nacidos y niños menores de 5 años para el 2030; atención a las Enfermedades Genéticas y Lisosomales; participación del Padre en el Proceso de Atención a los niños y niñas recién nacidos; acciones que favorezcan el acceso a una alimentación adecuada acorde a los requerimientos nutricionales y calóricos de niños y niñas en edad escolar; al Principio del Respeto a la Autodeterminación de los Pueblos y la no injerencia en asuntos internos de cada país; la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra la mujer; la iniciativa de crear de una Instancia regional que vele por los derechos de las personas con discapacidad en los Estados del SICA; la formación educativa en zonas fronterizas; y el respaldo a la implementación de propuestas del Consejo de Ministros de Salud para abordar de manera integral e intersectorial la salud de los migrantes.

2.- Sector Económico

El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) aprobó entre el año 2015 a 2016 un total de 8 Resoluciones y 3 Acuerdos en materia comercial. En materia de Aduanas aprobó 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 (10-04-15) y el Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras (26-02-15). Los instrumentos de Ratificación de la República de Guatemala (04-04-16), la República de Honduras (04-05-16), el Protocolo de Adhesión de la República de El Salvador al Protocolo Habilitante (13-06-18), y la Ratificación del Protocolo de Adhesión de El Salvador (16-08-18) fueron depositados en la SG-SICA.

En la LIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (05-06-19) se reconoce los trabajos realizados por los tres países para consolidar el proceso de

integración profunda. Sin embargo, para Pimentel esta Unión Aduanera no es congruente con los Instrumentos Jurídicos de la Integración.²

El Consejo de Ministros de Agricultura Aprobó normativa relativa a: Protección Social e Inclusión Productiva (CAC 01-2018); Política de agricultura familiar campesina, indígena y afrodescendiente (CAC02-2018); Migraciones, Desarrollo Rural y Derechos Humanos (CAC03-2018); Agenda para el empoderamiento económico de las mujeres rurales (CAC 04-2018); y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Agricultura del SICA (CAC02-2018). Los Ministros encargados de la pesca y acuicultura continuaron muy activos con la adopción de decisiones aprobando reglamentos relativos a: el Ordenamiento Regional de la Pesquería de la Langosta del Caribe. (21-07-15); Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (06-12-18); la Plataforma Digital Clima Pesca (06-12-18); Plan Regional de Manejo de la Pesquería de la Langosta Espinosa del Caribe (06-12-18); revisión integral del Reglamento Regional para el Ordenamiento Regional de la Pesquería de la Langosta del Caribe (06-12-18); “Recetas y procedimientos para la elaboración de galletas dulces y saladas a base de harina de productos pesqueros o acuícolas” (06-12-18); Resolución Estrategia Regional para el Crecimiento Azul (15-12-20); y, Reglamento de Medidas del Estado Rector del Puerto destinados a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal (15-12-20).

En cuanto al Banco Centroamericano de Integración BCIE recibió instrumentos de Adhesión al Convenio Constitutivo del Banco por parte de Belice (30-09-16), Cuba (15-06-17), y Corea (28-12-18); y estableció un mecanismo de solución de conflictos de carácter arbitral internacional en caso de desacuerdo entre el Banco y un Estado que haya dejado de ser miembro o haya terminado operaciones con la Institución, mediante reforma del artículo 26 del Convenio Constitutivo (19-08-20).

En el área de transporte aéreo, la Corporación Centroamericana de Navegación Aérea en su Consejo Extraordinario Directivo (RECD) aprobó 11 Resoluciones y en su Consejo Ordinario Directivo (ROCD) dos reformas parciales y una total de sus Estatutos (28-09-19, 07-06-20 y 14-01-21).

1.- Alfonso Pimentel, “La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Centroamericana, Guatemala, marzo de 2020 (documento aun no publicado).

El Sector energético avanzó con la aprobación del Reglamento CME 01/2018 de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Energía del SICA (22-06-18) y se propuso la adopción de Reglamentos Técnicos Centroamericanos en eficiencia energética para refrigeradores y congeladores electrodomésticos, aire acondicionado tipo dividido y aire acondicionado tipo inverter. (22-06-18)

3.- Sector Social

Se avanzó en el proceso de formulación y aprobación de la Política Social PSIR-SICA (10-12-19), así como en la alianza de las Secretarías del Sector Social en favor del cumplimiento de los objetivos del Desarrollo Sostenible (12-01-17)

Se aprobó el Reglamento CECC 01-2017 de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Educación y del Consejo de Ministros de Cultura del SICA y de su Secretaría Ejecutiva (04-10-17).

El Consejo de Ministros de Salud es el Consejo de Ministros que más desarrollo normativo adoptó con un total de 36 Resoluciones y 2 Reglamentos de organización y funcionamiento. En cuanto a los Reglamentos destaca el de Negociación Conjunta de Medicamentos, Dispositivos Médicos y otros bienes de interés sanitario (05-12-17), así como los de medicamentos y tecnologías sanitarias (21-06-18); donación, permuta, préstamo de medicamentos o dispositivos médicos de interés sanitario entre instituciones públicas de servicios de salud (12-06-19) y la sostenibilidad de los laboratorios de salud pública (12-06-19). En cuanto a las resoluciones destacan en materia de organización del Sector las relativas a la reglamentación de las comisiones técnicas, mecanismos, redes e instancias especializadas del sector (21-06-18) y la reglamentación sobre Salud Pública en el Marco del Derecho Comunitario (21-06-18). En cuanto a enfermedades se priorizó la Malaria (07-12-18) desde la perspectiva de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos; Eliminación de la Tuberculosis y enfermedades crónicas transmisibles y 40 años de atención Primaria en Salud (07-12-18); Estrategia de Reducción de consumo de sal y sodio (07-12-18); Plan Estratégico para la Prevención del Embarazo de adolescentes (07-12-18); Salud de los Migrantes (07-12-18); Suficiencia Renal Crónica Reglamento de Trasplante de Órganos (07-12-18); la sostenibilidad y evaluación externa del desempeño en los

laboratorios de tuberculosis (12-06-19); abordaje regional del VIH (11-12-19); abordaje del Cáncer Pediátrico a nivel regional (11-12-19); Estrategia de Salud Mental (11-12-20) ; y, por último la respuesta ante la situación del COVID-19 (03-03-20 y 19-03-20) Acceso a la Vacuna (11-12-20) que sin duda es mejor canalizada, dada las prácticas de negociación de compras conjuntas y de adopción de políticas públicas comunes en materia de prevención y respuesta rápida ante situaciones epidemiológicas.

Aplicación y seguimiento continuo de la Política Regional de Igualdad de Género PRIEG-SICA. Se trabajó sobre la prevención de la violencia contra las mujeres (24-01-17, 20-07-17 y 07-02-18), igualdad y equidad de género (07-02-18); y, el empoderamiento económico de las mujeres (21-19-18).

4.- Sector Ambiente y Desarrollo

Se aprobó la Declaración Conjunta SICA-UCI, en el Marco de la Agenda Estratégica Regional del SICA para el Desarrollo regenerativo ante el cambio global (12-02-2018); el Memorándum de Colaboración SG SICA/ CCAD para la ejecución del proyecto “Aumento de capacidades para la reducción del riesgo de desastres por inundaciones y sequía y fomento de la resiliencia en Centroamérica”, financiado por la Unión Europea a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID (25-03-19); Memorando de Entendimiento CEPREDENAC-SITCA (16-09-20).

Consideración Final

Este resumen descriptivo de la normativa aprobada en el SICA nos da una idea acabada y veraz de cuáles han sido los sectores de mayor aporte al proceso y que sectores del SICA presentan poca o ninguna actividad en esta materia. También se puede deducir cuáles son las políticas públicas que más han interesado a los países en la región, así como las coyunturas de cada momento histórico y realidades socio políticas que delinearon las agendas y prioridades en la región.

Es de destacar que en general no existe un avance significativo de la normativa comunitaria por parte de los Consejos de Ministros, salvo en materia de salud y pesca, los demás Consejos han mostrado poco o ningún avance normativo.

En el quinquenio anterior se aprobaron muchas más normas para el fortalecimiento institucional. En materia de integración económica se avanzó en una integración de dos velocidades, pero muy poco a nivel de los 6 Estados que forman parte del Protocolo de Guatemala. Por último, se deduce una involución en materia de seguridad y movilidad de personas, y en general, menos integración en la región.