

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA - León

(UNAN – León)



FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

II MAESTRIA EN INTEGRACION REGIONAL

Titulo del Trabajo: La Libre Circulación de Personas en el Sistema de la  
Integración Centroamericana.

Tesis para optar al Titulo de *Magíster* en Integración Regional.

Presentado por: Licenciado Rodolfo Martínez Buitrago

Director de Tesis: Doctor Orlando José Mejía Herrera

Julio, 2008.

# INDICE

	Pág.
I.- INTRODUCCION	4
<b>CAPITULO I</b>	5
1.- Principio de Libre Circulación de personas	5
1.1. Origen	5
1.2. Libre circulación de trabajadores	8
1.2.1. Derechos de la libre circulación de trabajadores.	8
1.2.2. Abolición de la Discriminación	10
1.2.3. Derecho de Desplazamiento, Residencia y Permanencia	10
1.2.3.1. Desplazamiento	10
1.2.3.2. Residencia	11
1.2.3.3. Permanencia	11
1.3. El Derecho de Establecimiento	13
2.2.3. Libertad de Establecimiento: Personas Jurídicas	14
2.2.4. Libertad de Prestación de Servicios	14
<b>CAPITULO II</b>	16
2. La libre circulación de personas en la Unión Europea	16
2.1. Acuerdo de Schengen	16
2.2. El Tratado de Ámsterdam	18
2.2.3. Política de Inmigración	22
<b>CAPITULO III</b>	24
3.- La libre circulación en el Sistema de la Integración Centroamericana	24

3.1	Breves Anotaciones de la Integración Centroamericana	24
3.2	Protocolo de Tegucigalpa: Creación del Sistema de Integración Centroamericana	26
3.2.1	Propósitos del Protocolo de Tegucigalpa	26
3.3.	Estructura del SICA	27
3.3.1	La Reunión de Presidentes	27
3.3.2.	El Consejo de Ministros	28
3.3.3.	Comité Ejecutivo	28
3.3.4.	Secretaría General	30
3.4	Protocolo de Guatemala	32
4.-	La Política Migratoria en el SICA	34
4.1	El CA-4	34
4.2	Principales Logros en La Libre Circulación de Personas. Actualidad	36
4.3	Obstáculos a la Libre Circulación de Personas	37
4.4	Recomendaciones	38
	CONCLUSIONES	39
	RECOMENDACIONES	41
	FUENTE PRIMARIAS DEL CONOCIMIENTO	42
	FUENTES BIBLIOGRAFICAS	43

## INTRODUCCIÓN

La Libre Circulación de Personas en el Sistema de La Integración Centroamericana, es el nombre que le hemos dado a nuestra **Tesis**. Con ella pretendemos o más bien perseguimos el objeto de dar a conocer el estado actual de la libre circulación en nuestro sistema de integración, con sus retos, avances y obstáculos y de esta forma poder brindar las conclusiones o aportes correspondientes.

Para ello debimos recurrir a los textos contenidos en las disposiciones normativas y observar la forma en que han venido desarrollándose con el pasar del tiempo, es decir debimos recurrir a observar de forma cronológica el desenvolvimiento del contenido a estudiar, que es como ya dijimos la libre circulación de personas.

Pero la simple observación no nos conduce a ningún lado, se hace necesario por ello analizar el contenido o los elementos que forman la libre circulación de personas, recurrimos por ello a la utilización del método analítico, no podemos pasar por alto que se tuvo que utilizar la comparación como método de análisis ya que en fin se trataba de analizar dos sistemas diferentes de integración.

El contenido de los textos al que nos hemos referido son los tratados, los acuerdos, instrumentos internacionales que contienen la normativa objeto de la tesis, no obstante también hemos recurrido a fuentes bibliográficas y al uso de paginas Web.

La forma en que elaboramos la tesis es muy sencilla iniciamos con un punto de referencia: la libre circulación de personas en la Unión Europea, su origen, evolución y contenido y la forma que se desarrollo con el pasar del tiempo, luego hicimos lo mismo con el sistema de integración centroamericana y de esta forma obtuvimos el punto de referencia por un lado y por otro la pauta para juzgar la situación en la actualidad del sistema de integración en Centroamérica.

## CAPITULO I

### 1.- PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS

#### 1.1.- ORIGEN

Terminada la segunda guerra mundial Europa queda devastada económicamente y sus heridas profundas y aun sangrantes eran difíciles de cicatrizar, no obstante el pragmatismo europeo reflejado en el plan Schuman (Robert Schuman 1886 1963 Ministro de Asuntos Exteriores Francés, 1948 1952 ) dado a conocer el nueve de Mayo de 1950, en el que se proponía el control de la producción de acero y carbón por parte de los dos países antagónicos Alemania y Francia, con el que se garantizaba que ninguno de los dos países mencionados pudiera controlar la producción de esas materias primas y por lo tanto sería imposible para cualquiera de ellos sostener una guerra.

Así mismo dicho plan ya dejaba entrever un ambicioso proyecto de largo plazo, la construcción de una Europa unida: 'Europa no se hará de una vez ni en una obra en conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho (...) El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco alemana de carbón y el acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones del carbón y el acero garantizara inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea (...) Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligaran a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentaran las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Sobre la base de dicho plan Schuman se firma el llamado Tratado del Carbón y del Acero el dieciocho de Mayo de 1951, siendo suscriptores del mismo Francia, Alemania, Italia Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, mediante dicho tratado se crea un mercado común para el carbón y el acero y en donde la producción de ambas materias prima se sometía a la supervisión de una Alta Autoridad común, en dicho tratado se encuentra el origen de las instituciones comunitarias que hoy conocemos.

Este tratado del Carbón y del Acero sirven de fundamento para que se firme en la ciudad de Roma, Italia, el llamado Tratado de Roma un 25 de Marzo de 1957, con dicho tratado se crea la comunidad económica europea con el que los países miembros amplían la cooperación, ya no solo el carbón y del acero, a otros sectores del mundo económico y cuyo objetivo principal es la creación de un mercado común es decir la libre circulación de los factores productivos: mercancías, servicios, personas y capitales.

Así observamos en el artículo segundo del tratado de Roma que la Comunidad tendrá por fines entre otros, promover el establecimiento de un mercado común y para ello debía realizar o cumplir con una serie de cometidos, mencionamos únicamente los relacionados al tema que nos ocupa y que están enunciados en el artículo tercero de dicho tratado: Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas servicios y capitales y medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior.

Es así que se da inicio a la libre circulación de personas dentro de este contexto económico, ya que al referirnos a personas lo hacemos dentro de la dimensión de trabajadores y en tal sentido el Tratado invoca una serie de derechos que constituyen la esencia de este principio: no discriminación por razón de nacionalidad; responder a ofertas efectivas de trabajo; desplazarse libremente para este fin dentro del territorio de los Estados miembros; para permanecer en cualquier Estado miembro con el fin de llevar a un empleo de conformidad con las disposiciones legislativas y administrativas que rigen el empleo los trabajadores de ese Estado y para vivir en condiciones que serán objeto de los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión, en el territorio de un Estado miembro después de haber trabajado allí.

Posteriormente, a medida que el proceso de integración progresaba y se generaban nuevas expectativas y exigencias se hacía necesario que la libre circulación de personas fuera mas allá del ámbito propiamente económico. En tal sentido el Dr. Alejandro del Valle Galvez.<sup>1</sup> nos dice: Sin embargo a partir de la década de los ochenta se hizo evidente la necesidad de trascender la estricta vinculación a la finalidad económica del objetivo comunitario de la libre circulación de personas (...) En primer lugar, el desbordamiento funcional de la integración exigía la regulación

---

<sup>1</sup> Dr. Alejandro del Valle Galvez, en Derecho Comunitario Material pág. 42

de situaciones no puramente económicas de personas que ejercían la libre circulación, lo que urgía desde la proclamación del mercado interior por el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht (...) En segundo lugar, la libre circulación de comunitarios y no comunitarios ha poseído siempre un enorme potencial de problemáticas para los Estados, por las directas consecuencias que implica para los ámbitos no comunitarizados de la seguridad estatal (...) En tercer lugar, la libre circulación de personas se estaba progresivamente convirtiendo en un elemento político capital del proyecto de la integración europea, vinculado con cada vez mayor fuerza con aspectos relativos a los derechos de ciudadanía y de derechos humanos en el espacio público o espacio constitucional común europeo.

De conformidad a lo explicado por el Dr. Del Valle debemos referirnos obligatoriamente a los tratados que han reformado a su vez a los Tratados Constitutivos de 1951 y 1957:

Como se recordara el Acta Única Europea fue firmada el 17 de febrero de 1986 y entro en vigencia el primero de Julio del año siguiente, 1987. El Acta Única constituyo la primera modificación de gran importancia del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y uno de los objetivos principales era la realización del mercado interior. Este era definido como un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizado. El mercado único debería estar finalizado el 31 de diciembre de 1992.

Por su parte el Tratado de Maastricht firmado en la ciudad de su mismo nombre el 7 de Febrero de 1992 y entro en vigencia el 1ro. de Noviembre del año 1993, tuvo una gran importancia ya que los contenidos propiamente económicos, objetivo de la comunidad, se ven superados por aspectos políticos. El mercado común queda concluido y se establece una Unión Económica y Monetaria. Cabe destacar sin embargo que uno de los aportes fundamentales es la ciudadanía europea, todo ciudadano que posea la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión es de igual forma ciudadano de la Unión. Dicha ciudadanía confería nuevos derechos: libre circulación y residencia en la comunidad, derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas y municipales el Estado de residencia, derecho a protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto del de origen en el territorio de un país tercero en el que el Estado de

origen no tenga representación y derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo.

Como hemos observado la libre circulación de personas ha venido evolucionando y ampliado su ámbito de aplicación, desde sus inicios con un contenido económico. Este proceso iniciado con el tratado de Roma ha continuado de forma progresiva así llegamos al Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de Octubre de 1997 y entro en vigor el 1ro. de Mayo de 1999, este tratado a igual que su antecesores se incorpora a los tratados constitutivos. En lo que se refiere a la libre circulación de personas, introduce un titulo nuevo en el tratado constitutivo de la comunidad europea relacionado a la aplicación de nuevas políticas sobre visados, asilo, inmigración, etc., el establecimiento de un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia. De todo ello se abordara en el capitulo siguiente.

## **1.2 LIBRE CIRULACION DE TRABAJADORES**

### **1.2.1. Derechos de la Libre Circulación de Trabajadores.**

Como hemos visto antes la libre circulación de personas tuvo en sus inicios una connotación económica vinculada a la actividad que la persona debía desarrollar, trabajo asalariado, prestación de un servicio profesional, etc., enmarcada dentro del concepto de mercado interior concebido este como un espacio sin fronteras interiores en donde se garantizaban las cuatros libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, de personas, servicios y capitales. Nos referiremos entonces a los derechos que comprenden la libre circulación de trabajadores.

En tal sentido el artículo 39<sup>2</sup> TCE disponía lo siguiente:

- 1). Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.
- 2). La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros respecto al empleo, la retribución y las de condiciones de trabajo.

---

<sup>2</sup> TCE (Tratado de la comunidad Europea)

- 3). Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden publico, seguridad y salud publicas la libre circulación de trabajadores implicara el derecho: a) de responderé a ofertas efectivas de trabajo. b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros. c) de residir en uno de los Estados miembros con el objeto de ejercer en el un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en el un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.

De conformidad a lo dispuesto anteriormente, es deducible de forma clara que el artículo en su esencia viene ha ser el elemento principal que regula el contenido de los derechos de los trabajadores ya que instituía la libre circulación dentro de la comunidad, establecía las condiciones de trabajo y la retribución y prohibía la discriminación por razón de nacionalidad. Pero estos derechos debían hacerse efectivos y por ello de forma complementaria el artículo 40 TCE disponía los mecanismos para tal fin:

- a) Asegurando una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales de trabajo
- b) Eliminando aquellos procedimientos y prácticas administrativos, así como los plazos de acceso a los empleos disponibles que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la liberalización de los movimientos de los trabajadores
- c) Eliminando todos los plazos y demás restricciones previstas en las legislaciones nacionales o en los acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, que impongan a los trabajadores de los demás Estados miembros condiciones distintas de las impuestas a los trabajadores nacionales para la libre elección de un empleo
- d) Estableciendo los mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de empleo y facilitar su equilibrio en condiciones tales que no pongan en grave peligro el nivel de vida y de empleo en las diversas regiones e industrias.

Retomando el artículo 39 TCE nos referiremos a los principales derechos contenidos en el mismo es decir la no discriminación y lo que implica la libre circulación como tal.

### **1.2.2 Abolición de la Discriminación**

Este derecho viene a consistir, como su nombre lo indica, en la no diferenciación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, es decir, lo que equivale a la igualdad en el trato de los trabajadores que han llegado al Estado que los recibe o receptor con los trabajadores nacionales de dicho Estado, por lo que hace a optar o acceder a un empleo como por las condiciones propias en que se desarrollaría dicho trabajo.

En tal sentido y en lo que a la parte normativa se refiere podemos ver que el Reglamento<sup>3</sup> en su Considerando seis establecía: Que el principio de no discriminación entre trabajadores de la Comunidad implica que todos los nacionales de los Estados miembros tengan la misma prioridad en el empleo que la que disfrutaban los trabajadores nacionales.

Por su parte el Título II, Del ejercicio del Empleo y la Igualdad de Trato, artículo 7, del Reglamento mencionado dispone lo siguiente:

- a) En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

### **1.2.3 Derecho de Desplazamiento, Residencia y Permanencia**

#### **1.2.3.1 Desplazamiento:**

Esto no es más que el derecho que tiene todo trabajador para salir del territorio del Estado del cual es nacional e ingresar en el territorio de otro Estado de la comunidad. La finalidad de este ingreso puede ser para buscar o para acceder a realizar una actividad remunerada.

---

<sup>3</sup> 1612/68\*

El Dr. Alejandro del Valle Galvez<sup>4</sup> nos refiere que una vez el trabajador a ingresado a otro Estado tiene derecho a una estancia con la finalidad de buscar empleo, según ha sido reconocido por el TJCE, que ha establecido la necesidad de conceder a los interesados un plazo razonable que le permita llegar a conocer en otro Estado miembro las ofertas de empleo que correspondan a sus calificaciones profesionales y adoptar las medidas necesarias para ser contratados. Esta estancia puede tener una duración mínima de tres meses y máxima de seis meses.

### **1.2.3.2 Residencia:**

Es la condición o estatus que se le acredita al trabajador contratado, este es un derecho que se garantiza mediante la expedición de un documento denominado Tarjeta de residencia de nacional de un Estado Miembro de la CE, valida para el conjunto del territorio del Estado de acogida por cinco años, siendo automáticamente renovable.

### **1.2.3.3 Permanencia:**

Este es un derecho por el cual se le garantiza al trabajador que pueden permanecer en el territorio del Estado receptor aun después de haber finalizado o ejercido un empleo. Para el ejercicio de este derecho se deben cumplir las condiciones establecidas en el Reglamento de la Comisión No. 1251\70\CEE<sup>5</sup>

Artículo 1: Las disposiciones del presente Reglamento serán aplicables a los nacionales de un Estado miembro que hayan ejercido una actividad como trabajadores asalariados en el territorio de otro Estado miembro, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el artículo 10 del Reglamento ( CEE ) N ° 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

### Artículo 2

1. Tendrá derecho a residir permanentemente en el territorio de un Estado miembro:

- a ) El trabajador que, al término de su actividad, haya alcanzado la edad prevista por la legislación de ese Estado para hacer valer sus derechos a una

---

<sup>4</sup> (ob cit pág. 98)

<sup>5</sup> DO L 142 de 29\6\1970

pensión por vejez y que haya ocupado un empleo en dicho Estado durante los últimos doce meses , como mínimo , y haya residido en él de manera continuada desde al menos tres años.

- b ) El trabajador que, habiendo residido sin interrupción durante más de dos años en el territorio de ese Estado, dejase la ocupación de un empleo asalariado como consecuencia de una incapacidad laboral permanente.

No se requerirá ninguna condición en cuanto a la duración de residencia, si dicha incapacidad resultase de accidente de trabajo o de enfermedad profesional que dé derecho a una pensión, de la que será responsable, total o parcialmente una institución de ese Estado.

- c ) El trabajador que, después de tres años continuados de empleo y residencia en el territorio de ese Estado, ocupase un empleo asalariado en el territorio de otro Estado miembro, manteniendo su residencia en el territorio del primer Estado, al que regresará , en principio, todos los días o, al menos, una vez por semana.

Los períodos de empleo así cumplidos en el territorio de otro Estado miembro se considerarán, a efectos de la adquisición de los derechos previstos en los párrafos a ) y b ), cumplidos en el territorio del Estado de residencia.

2. Las condiciones de duración de residencia y de empleo previstas en la letra a) del apartado 1 y la condición de duración de residencia previstas en la letra b) del apartado 1 no se exigirán cuando el cónyuge del trabajador sea nacional del Estado miembro de que se trate, o haya perdido la nacionalidad de ese Estado como consecuencia de su matrimonio con ese trabajador.)

### 1.3 El Derecho de Establecimiento

El establecimiento viene a ser o es “una instalación estable concebida con intención de permanencia con el fin de desarrollar una actividad de naturaleza económica”<sup>6</sup> Por lo que hace a la libertad o derecho de establecimiento el capítulo 2, artículo 43 TCE dispone lo siguiente: “En el marco de las disposiciones siguientes, quedaran prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extiende igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y especialmente, de sociedades, tal y como se definen en el párrafo segundo del artículo 48, en las condiciones fijadas por las legislaciones del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales”.

Del párrafo primero del artículo antes citado podemos inducir que el ámbito de su aplicación tiene dos extensiones, por una parte comprende el establecimiento estable y permanente de un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro y conlleva la prohibición de discriminaciones en el acceso en otro Estado miembro a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para los propios nacionales y por otra parte, con iguales prohibiciones de restricciones discriminatorias, la apertura por nacionales con establecimiento principal en un Estado miembro de agencias, sucursales o filiales en el territorio de otro Estado miembro. Es decir se trata de la facultad de poder crear más de un establecimiento o centro de actividades dentro de la comunidad.

---

<sup>6</sup> \* (Alejandro del Valle ob cit pag 108).

### **2.2.3 Libertad de Establecimiento: Personas Jurídicas**

La libertad de establecimiento a demás de ser un derecho de las personas naturales también es extensiva a las personas jurídicas, entendiéndose a las sociedades de derecho civil o mercantil, las sociedades cooperativas y demás personas jurídicas de derecho público o privado. Pero para que las personas jurídicas puedan ser comparadas a las personas naturales o físicas y por ello para ser beneficiarias del derecho de libertad de establecimiento del Tratado deben: que estén constituidas conforme a la legislación de un Estado miembro, tengan su administración central, sede o centro de actividad principal dentro de la comunidad y que persigan un fin lucrativo<sup>7</sup>.

Las personas jurídicas deben ser creadas de conformidad o de acuerdo al ordenamiento jurídico de de cada país, su existencia por lo tanto esta determinada por la legislación nacional que regula el procedimiento o la formación de las mismas, es decir las condiciones para que nazca a la luz del derecho.

Lo anterior puede verse entonces en dos dimensiones por un lado el derecho o la autonomía de cada Estado de crear las propios requisitos para la creación de las sociedades y por otro lado los demás Estados debe aceptar esos criterios requeridos por ese Estado para la constitución de dichas sociedades.

En lo que respecta a que las sociedades deben poseer su sede central dentro de la comunidad es debido a que se pretende evitar que sociedades que se hayan creado en terceros países, fuera de la comunidad, formen parte del ámbito de aplicación de la misma.

Y por último las sociedades deben necesariamente tener participación en el tráfico económico, es decir generar ganancias.

### **2.2.4 Libertad de Prestación de Servicios**

Primero debemos indicar lo que es la prestación de servicios por ello señalaremos que el art 50 TCE la define: se consideran como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre

---

<sup>7</sup> (Alejandro del ob cit pag 110)

circulación de mercancías, capitales y personas. Continúa el artículo mencionado y señala que es lo que comprenden los servicios: actividades de carácter industrial, actividades de carácter mercantil, actividades artesanales, actividades propias de las profesiones liberales.

Por su parte el artículo 49 TCE no indica la protección a la libre circulación de servicios cuando señala que: quedan prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la comunidad que no sea el del destinatario de la prestación.

Con respecto al artículo 49 TCE. El Dr. Alejandro del Valle<sup>8</sup> nos indica que el contenido normativo de dicho artículo exige que la prestación tenga un carácter transfronterizo. Paralelamente, continúa el Dr. del Valle, el artículo cincuenta en su párrafo tercero precisa igualmente que “el prestador de un servicio podrá, con el objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales”. Es decir formulando inicialmente de la forma más simple posible la prestación habrá de acontecer, al menos dos Estados miembros diferentes. Una segunda forma de traspaso de fronteras sería aquella en la que el prestador del servicio permanece en su Estado, mientras que es el beneficiario o destinatario del servicio quien se desplaza en busca del prestador. Una tercera forma haría referencia al supuesto en que tanto prestador como destinatario del servicio tienen la misma nacionalidad e incluso residen en el mismo Estado miembro, pero se desplazan (juntos) a otro Estado donde tiene lugar la realización de la prestación de servicio, como puede ser, por ejemplo, el caso de un guía turístico. Y la cuarta y última posibilidad consistirá en la total ausencia de desplazamiento; tanto el prestador como el beneficiario permanecen en sus respectivos Estados de residencia, siendo la prestación en sí la que se desplaza.

---

<sup>8</sup> Dr. Alejandro del Valle ( ob cit pag 126)

## CAPITULO II

### 2. LA LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS EN LA UNION EUROPEA

En este Capitulo abordaremos, como su nombre lo indica, la libre circulación de personas en la Unión Europea, por ello tenemos obligatoriamente que referirnos al Acuerdo de Schengen y al Tratado de Amsterdam.

#### 2.1 Acuerdo de Schengen

Como ya hemos abordado un poco lo concerniente a la libre circulación de personas en su dimensión económica, libre circulación de trabajadores punto de partida de la libre circulación, en el presente capitulo lo iniciaremos refiriéndonos al Acuerdo de Schengen, firmado por los países de Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos el 14 de Junio de 1985.

La importancia de dicho acuerdo es que constituye “un ensayo valeroso de Derecho Internacional Publico que en paralelo y complementariamente al derecho comunitario pretendía precisamente el objetivo de la libre circulación de personas entre un circulo de Estados mas reducido que el de los Estaos miembros de la Unión Europea, mediante los Convenios de Schengen de 1985 y 1990 algunos Estados en el marco de una cooperación regional realizaron la idea de regular con inmediatez la supresión de controles físicos en las fronteras y su consecuencias, llevando a cabo en su ámbito espacial el objetivo comunitario de una autentica y efectiva garantía practica de la libre circulación entre los Estados participantes”<sup>9</sup>. Con dicho acuerdo se quería crear una zona de libre circulación con la supresión de las fronteras comunes de los países suscriptores. En efecto los Estados reforzaron las fronteras externas o periféricas, para evitar en lo posible la emigración de los ciudadanos de los Estados que no pertenecían a la comunidad europea, este reforzamientos de las fronteras externas era en detrimento de las fronteras interiores, es decir el objetivo era la eliminación de las fronteras interiores entre los países firmantes el acuerdo.

---

<sup>9</sup> (Alejandro del Valle ob cit pag 43.

Para el cumplimiento de dicho objetivo se hacia necesario el cumplimiento de ciertas medidas o disposiciones, entre la que podemos mencionar:

- La abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores.
- La definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras.
- La separación en las terminales de los aeropuertos y en los puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona.
- La armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias.
- La coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras.
- La definición del papel de los transportistas e la lucha contra la inmigración clandestina.
- La obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro.
- La definición de normas relativa a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo recogidas en el Convenio de Dublin, que se sustituyo en 2003 por otro reglamento, Dublin II.
- La instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen.
- El esfuerzo de la cooperación judicial atreves de un sistema de extradición mas rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales.
- La creación del sistema de información Schengen. Este último permite obtener información sobre personas u objetos.

Este acuerdo de Schengen constituyo un aporte significativo al proceso de integración ya que la libre circulación de personas es uno de los elementos más importantes y podríamos decir hasta característico. El acuerdo Schengen se firma no dentro de la unión, si no en el marco de la

cooperación entre los Estados, pero este acuerdo años después se incorpora como parte del acervo comunitario.

## **2.2 El Tratado de Amsterdam**

El tratado de Amsterdam firmado el 2 de Octubre de 1997 y entrado en vigor el 1 de Mayo de 1999 una vez ratificado por todos los paises miembros, en este tratado la libre circulación de personas se enmarcan dentro del denominado espacio de libertad, seguridad y justicia, este concepto surge de una propuesta de la delegación española ante la conferencia intergubernamental de 1996 preparatoria del Tratado de Amsterdam.

Este concepto aparece dentro de los objetivos de la Unión en el artículo 2, párrafo cuarto TUE: mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que este garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

El objetivo entonces de este concepto de libertad, seguridad y justicia, desde la óptica jurídica, no era otro que tomar todo lo concerniente a la libre circulación de personas dentro de la Unión y regularla, de esta forma se aglutinarían junto a la libre circulación de trabajadores (vertiente económica) y la contenida en el acuerdo de Schengen. Así lo explica el Dr. del Valle<sup>10</sup> cuando nos dice que: “Al ser este nuevo objetivo de la UE horizontal o trans pilar, se apoya tanto e el primer pilar (donde queda encajada la total libre circulación de personas como en el tercer pilar (donde quedan los ámbitos de seguridad interna no comunitarizados). En efecto la introducción de este objetivo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha acompañado de una reestructuración de los contenidos normativos antes dispersos”. Continúa el Dr. del Valle con su explicación “En primer lugar, la libre circulación de personas ha sido definitivamente residenciada en el primer pilar, acogiendo ámbitos antes de la Cooperación en los Asuntos de la Justicia y de los asuntos del Interior (CAJI) que se comunitarizan: visados, asilos, inmigración y las consecuencias para la cooperación de índole administrativa y judicial civil (en el nuevo titulo

---

<sup>10</sup> Dr. del Valle (ob cit pag 44)

IV TCE) y la cooperación aduanera no judicial ni penal en el nuevo título X TCE. En segundo lugar la CAJI queda como un reducto de la cooperación intergubernamental en los ámbitos policiales y judicial penal refundando su base jurídica, compartida con el primer pilar, y cambiando su misma denominación (ahora, Cooperación Policial y Judicial en materia Penal). En tercer lugar, el acervo Schengen queda absorbido por el derecho de la Unión y para ello se dividirá principalmente entre el Primer y el Tercer Pilar, mediante una refundación general de sus bases jurídicas”

Con respecto a esto último recordemos que mediante el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea se incorporan como anexos a los tratados de la Unión Europea y al tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El artículo 2 de dicho protocolo disponía que a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el acervo de Schengen, incluidas las decisiones que se haya adoptado hasta la fecha el Comité Ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen, serán inmediatamente aplicables a los trece estados miembros a que se refiere el artículo 1 (Bélgica, Dinamarca, Alemania, República Helénica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo. A partir de la misma fecha, el Consejo sustituirá a dicho comité Ejecutivo.

Por la reforma realizada por el Tratado de Amsterdam es que en el Tratado de la Comunidad Europea se incorpora un nuevo Título que crea el denominado nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, a este Título se le denomina Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, a continuación os referiremos al contenido de dichas disposiciones.

El artículo 61 dispone lo siguiente: A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo adoptará a) en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14 conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquellas y relativa a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, de conformidad con lo dispuesto en los puntos dos y tres del artículo 62, en la letra a) del punto uno y en la letra a del punto dos del artículo 63, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del

Tratado de la Unión Europea; b) otras medidas en los ámbitos de asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63; c) medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el artículo 65; d) medidas adecuadas para fomentar e intensificar la cooperación administrativa, de conformidad al artículo 66; e) medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea.

De lo dispuesto anteriormente podemos observar que el espacio de libertad, seguridad y justicia no se establece para lo inmediato, no es para ya si no mas bien para el futuro, esto se deduce cuando se hace referencia a establecer *progresivamente* un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como también el hecho de que el Consejo adoptara medidas en un plazo de cinco años una vez entre en vigor el Tratado de Amsterdam.

Así mismo es significativo el hecho que se haga referencia al artículo 14 TCE, el que establecía que “la Comunidad adoptara las medidas a establecer progresivamente el mercado interior” es decir se trata de una conexión directa entre la libre circulación de personas y el mercado interior en detrimento de los derechos de circulación conferidos por la ciudadanía europea, artículo 18 TCE todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, es un claro indicador que señala la opción de constituir al mercado interior como la base de la libre circulación de personas, esto podría, más bien debería, entenderse como una libertad que esta dirigida para todos los ciudadanos, independientemente su nacionalidad que transitan por el mercado interno es decir por el espacio sin controles fronterizos y no solo a aquellos ciudadanos comunitarios o los que posean la nacionalidad de la Unión.

El acápite a) del artículo 61 antes mencionado hay que vincularlo con el artículo 62.1 el que a la letra dice “medidas encaminadas a garantizar de conformidad con el artículo 14TCE, la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países”. Ambas disposiciones tratan sobre medidas de garantía sobre el cruce de fronteras interiores lo cual consiste en la abolición de controles migratorios en la fronteras interiores de los Estados miembros de la comunidad.

También existen las disposiciones que contienen las denominadas medidas de acompañamiento, cruce de fronteras exteriores estas se encuentran en las disposiciones siguientes artículos 62.2, 62.3, 63.1. a, 63.2.a, y que a la letra dicen:

Arto. 62. 2 medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Arto.62.3 medidas que establezcan las condiciones en los que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un periodo no superior a los tres meses.

Arto.63.1.a criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

Arto.63.2.a normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas provenientes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional.

Todo lo anterior corresponde al cruce de ciudadanos comunitarios y no comunitarios por las fronteras exteriores, así como también a la admisión para estancia y viaje no superior a los tres meses de no comunitarios en el territorio de la Unión y las primeras medidas que en deben aplicarse en las fronteras exteriores de los Estados miembros a los solicitantes de asilo, refugiados y personas desplazadas que desean ser acogidos en la Unión.

Por otra parte, pero siempre dentro de las disposiciones del Título IV, hay que hacer referencia a los Controles de entrada y condiciones de breve estancia de no comunitarios, así como también del control de entrada de los comunitarios.

En tal sentido el artículo 62.2 TCE dispone lo concerniente a los controles de entrada y condiciones de breve estancia de no comunitarios, para ello deben adoptarse las normas y procedimientos para realizar controles sobre las personas que transitan por las fronteras exteriores; igualmente las normas sobre los visados cuya estancia no supere los tres meses, en este caso debe incluirse la lista de los terceros países a los que se les solicitara la correspondiente visa de ingreso o mejor dicho para atravesar la frontera externa o de aquellos Estados cuyos ciudadanos no están obligados a presentar la visa de ingreso, los procedimientos para la

expedición de visado de los Estados miembros, un modelo de visado uniforme y las normas para un visado uniforme.

Por lo que hace al control de entrada de los comunitarios, deben adoptarse las normas y procedimientos que deben aplicarse por parte de los Estados miembros para efectuar controles sobre las personas que cruzan las fronteras exteriores, artículo 62.2.b.

Hemos observado diferentes aspectos contenidos en el Tratado de Amsterdam y principalmente sobre el Título IV, no obstante hay otros temas que podrían ser de interés y que se vinculan a la libre circulación de personas como es el caso de las políticas de asilo, refugio y de personas desplazadas, pero consideramos que implican un estudio aparte ya que lo que se pretende es que se tenga una idea sobre el desarrollo de la libre circulación de personas desde su perspectiva propiamente económica, trabajadores, derecho de establecimiento, etc. y la libre circulación de personas sin fines económicos, ya que ello nos servirá como el punto de referencia cuando abordemos a la situación de la libre circulación en el SICA.

### **2.2.3 Política de Inmigración**

En la actualidad se ha puesto de moda el tema de la política migratoria de la Unión Europea, la cual ha sido tildada de xenofóbica en nuestras latitudes, a si lo han dicho los presidentes suramericanos reunidos en la Cumbre del MERCOSUR, así también podemos mencionar el rechazo por parte del PARLACEN quienes en un pronunciamiento llaman a Latinoamérica a formar un frente común por que se ha criminalizado a los inmigrantes, recordemos que el PARLACEN es una institución del sistema de integración centroamericana.

Retornando sin embargo a lo que nos atañe, es con la entrada en vigencia del Tratado de Amsterdam que la Unión Europea conoce de la regulación de las migraciones tanto regulares como irregulares, ambas eran competencias básicamente de los Estados.

En tal sentido el artículo 63.3 nos expresa las medidas sobre políticas de inmigración en los siguientes ámbitos: condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia,

incluidos los destinados a la reagrupación familiar; la inmigración y la residencia ilegales incluida la repatriación de residentes ilegales.

De lo anterior podemos referirnos a que los ámbitos que resultan afectados son los de condiciones de entrada y de residencia, las normas de procedimientos para expedir las visas de larga duración y los permisos de residencia y los destinados a la reagrupación familiar. Así también podemos observar un punto interesante el tratado se refería a la repatriación de residentes ilegales pero no se adoptaban normas para la repatriación de los migrantes ilegales.

Por otra parte en el numero 4 del mismo artículo 63, deja claramente establecido que lo antes enunciado no es competencia exclusiva de la comunidad si no que es compartida con los Estados ya que estos pueden adoptar disposiciones nacionales siempre y cuando no vayan en contra del mismo tratado o de los acuerdos internacionales, por ello es que también estas medidas no están sujetas al plazo de los cinco años del artículo 63.

## **CAPITULO III**

### **3.- LA LIBRE CIRCULACION EN EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROMERICANA**

Hemos visto en términos generales la libre circulación de personas en la Unión Europea, lo cual nos servirá como un punto de referencia para valorar la situación de dicho aspecto en nuestro sistema de integración.

Es mas que evidente el amplio andamiaje estructural, institucional y normativo que la integración europea ha creado en cada uno de sus aspectos y la forma en que se han trazado metas y se ha ido cumpliendo sus objetivos, por ello no somos del criterio de comparar el sistema europeo con nuestro sistema centroamericano es tan grande la diferencia que no admite comparación, por ello al tratar sobre la Unión Europea lo hacemos como un modelo de integración por demás exitoso en la realidad internacional, lo que es ampliamente conocido y el que nos sirve lógicamente como el punto de referencia por excelencia.

Por ello es que hacemos hincapié que el análisis que se pretende realizar es a la libre circulación de personas en el SICA y no en la Unión Europea.

#### **3.1 Breves Anotaciones de la Integración Centroamericana**

La región centroamericana con posterioridad a la independencia del Reino de España, en 1821, vivió un periodo de efímero de federalismo en el que inclusive se dictó una Constitución Federal la de 1824 la que rigió por poco tiempo. Muchos fueron los intentos, incluyendo la lucha armada del General Salvadoreño Francisco Morazán, por restablecer la patria centroamericana.

Sin embargo, por razones practicas, nos remontamos al doce de diciembre de 1962 fecha en que los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firman la denominada Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), condicha carta se sustituye a la Carta suscrita el 14 de Octubre en San Salvador, República de El Salvador.

En este documento se dejaba claro y preciso que los fines de las cinco repúblicas centroamericanas era aspirar a la integración centroamericana, artículo 1 Fines. Para ello se establecía una serie de órganos, tales como:

Órganos Artículo 2 Para la realización de los Fines de la Organización de Estados Centroamericanos se establecen los siguientes órganos:

- a) La Reunión de Jefes de Estados,
- b) La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores,
- c) El Consejo Ejecutivo,
- d) El Consejo Legislativo,
- e) La Corte de Justicia Centroamericana,
- f) El Consejo Económico Centroamericano,
- g) El Consejo Cultural y Educativo

Le correspondía al Consejo Económico Centroamericano la planificación, coordinación y ejecución de la integración económica centroamericana.

Por otra parte era competencia de la Corte de Justicia Centroamericana: Elaborar y emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana cuando así lo solicite la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo Ejecutivo.

Posteriormente la situación convulsa y de violencia que primo en la región centroamericana evitó que las voluntades de las autoridades de estos países pudieran seguir con las intenciones de impulsar el proceso de integración. A finales de la década de 1970 y toda la década de los ochenta Nicaragua, El Salvador y Guatemala viven conflictos internos armados lo que crea toda una zona de conflicto difícil de pacificar. Pero a través de la ayuda y cooperación de otros Estados de nuestra América como por ejemplo el denominado grupo de Contadora, entre otros,

compuesto por Venezuela, México, Colombia y Panamá, unido a la voluntad política de los Estados centroamericanos se logra acabar con las luchas armadas y por fin se respiran aires de paz.

Así llegamos a la década de 1990, decisiva en el replanteamiento de la integración centroamericana ya que se denomina a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

### **3.2 Protocolo de Tegucigalpa: Creación del Sistema de Integración Centroamericana**

Con este Protocolo firmado el trece de Diciembre de 1991, se reforma la carta de organización de Estados Centroamericanos ODECA ya que era necesario reformar el marco jurídico de dicho instrumento readecuándola a la realidad y a las necesidades actuales para alcanzar efectivamente la integración centroamericana.

Hay que destacar entonces que en dicho Protocolo se define a la región de centroamericana como una comunidad económica política que aspira a la integración centroamericana.<sup>11</sup> Era a mi criterio un tanto ambicioso aspirar a constituir una comunidad política, cuando precisamente era este aspecto el que constituía la base o el germen de los conflictos armados y recientemente finalizados.

Por otra parte se crea el Sistema de la Integración Centroamericana el que deberá dar seguimiento a todas las decisiones adoptadas por la reunión de Presidentes.

#### **3.2.1 Propósitos del Protocolo de Tegucigalpa**

Solo haremos mención a aquellos que por su importancia están vinculados de una u otra forma a la materia objeto de este trabajo. En tal sentido observamos que los propósitos pretendidos eran las de alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano; fortalecer la región como un bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía

---

<sup>11</sup> (artículo 1)

internacional; reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estratégica única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional y conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico y fundamentado así mismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros<sup>12</sup>.

Todos estos propósitos tienen un alto contenido de buenas intenciones que rayan en el ámbito de las declaraciones políticas tan llenas de expectativas y tan carentes de practicidad.

A continuación nos referiremos a la estructura del Sistema de la Integración Centroamericana, es decir a la composición orgánica:

### **3.3 Estructura del SICA**

Para garantizar el funcionamiento del sistema y para llevar a cabo sus cometidos se establecen los órganos siguientes:

#### **3.3.1 La Reunión de Presidentes:**

Órgano superior del sistema, este está integrado por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros, se reunirán ordinariamente una o seis veces al año y de forma extraordinaria cuando así lo decidan los Presidentes<sup>13</sup>. Dentro de sus funciones principales podemos mencionar o destacar entre otras: la de definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones; fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> (artículo 3).

<sup>13</sup> (artículo 14)

<sup>14</sup> (artículo 15)

### **3.3.2. El Consejo de Ministros**

El Consejo de Ministros estará integrada por los Ministros del Ramo y en caso extraordinario por u Viceministro debidamente facultado (...) El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el Órgano principal de coordinación<sup>15</sup>. Son competencia del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma<sup>16</sup>.

### **3.3.3. Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo se integra con un representante de cada uno de los Estados Miembros. Estos serán nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores.

El Comité Ejecutivo será presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes. El Comité se reunirá ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente.

El Comité Ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:

---

<sup>15</sup> (artículo 16 )

<sup>16</sup> (artículo 17)

- a) Asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes;
- b) Velar por que se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados;
- c) Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes;
- d) Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- e) Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el establecimiento de las Secretarías órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, especialmente para hacer posible a participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración:
- f) Aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos Secretarías del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA;
- g) Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías trasladarlos, con las observaciones y recomendaciones de los Consejos de Ministros respectivos, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo menos un mes antes de la celebración de su última reunión previa a la REUNIÓN DE PRESIDENTES, para que este último las eleve a dicha Reunión;
- h) Las demás que señale el presente Protocolo y sus Instrumentos derivados o complementarios.

### 3.3.4 Secretaria General

La Secretaría General estará a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de cuatro años<sup>17</sup>. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y tiene la representación legal de la misma<sup>18</sup>.

El Secretario General deberá ser nacional de cualquiera de los Estados Miembros, persona de reconocida vocación integracionista, con alto grado de imparcialidad, independencia de criterio e integridad.

El Secretario General tendrá las atribuciones siguientes:

- a) Representar al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA en el ámbito internacional de conformidad a lo establecido en el presente Protocolo y cuando le sea encomendado por el Consejo de Ministros;
- b) Ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo;
- c) Elaborar el Reglamento Administrativo y otros instrumentos de la Secretaría General y someterlo a la consideración del Comité Ejecutivo;
- d) Gestionar y suscribir, previa aprobación del Consejo de Ministros competente, instrumentos internacionales enmarcados en el ámbito de sus competencias de conformidad a los principios y propósitos del presente Instrumento;
- e) Gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales. La cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y el logro de los objetivos

---

<sup>17</sup> (artículo 25)

<sup>18</sup> (artículo 26)

centroamericanos, y en tal sentido, suscribir contratos, convenios y aceptar donaciones y otros aportes extraordinarios;

- f) Formular su programa de labores, elaborar su informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará al Comité Ejecutivo:
- g) Participar con voz en todos los órganos del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, actuar como la Secretaría permanente de las Reuniones de Presidentes, asegurando también los servicios de Secretaría y los servicios técnicos y administrativos que fueran necesarios;
- h) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Protocolo y de sus instrumentos derivados y complementarios y por la ejecución eficaz de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y del Consejo de Ministros, por todos los organismos e instituciones de integración. A este efecto, el Secretario General se podrá reunir con dichos organismos e instituciones, cuando lo estime oportuno o por indicación del Comité Ejecutivo;
- i) Gestionar ante los Estados Miembros el efectivo aporte correspondiente al Presupuesto Ordinario y los extraordinarios si los hubiere;
- j) Nombrar y remover el personal técnico y administrativo de la Secretaría General de conformidad al Reglamento respectivo y tomando debidamente en cuenta un criterio proporcional de representación de las nacionalidades de los Estados Miembros;
- k) Llamar la atención de los órganos del Sistema sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda afectar el cumplimiento de los propósitos o de los principios del Sistema o amenazar su ordenamiento institucional;
- l) Ejercer las demás atribuciones que le confiere el presente Protocolo o que le asignen los órganos superiores y las que resulten de sus instrumentos complementarios o derivados.

La Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno. Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones<sup>19</sup>.

La Secretaría que se ocupará de los asuntos económicos será la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la cual conservará la personería jurídica, atribuciones y funciones que le asigna dicho Tratado.

La SIECA informará de sus actividades a la Secretaría General, a fin de promover el desarrollo armónico y equilibrado, de los aspectos económicos, con los aspectos políticos, sociales y culturales, en la perspectiva de la integración global de la región centroamericana<sup>20</sup>. Hemos visto los aspectos más importantes contenidos en el Protocolo de Tegucigalpa, fundamento constitutivo del Sistema de la Integración Centroamericana y nos hemos referido también a su estructura orgánica. A continuación haremos mención únicamente de los demás instrumentos que junto a este Protocolo constituyen el elemento normativo en que se construye el proceso de integración centroamericano.

### **3.4 Protocolo de Guatemala**

Suscrito en la ciudad de su mismo nombre el veintinueve de octubre de 1993 y en el que los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

---

<sup>19</sup> (artículo 27).

<sup>20</sup> (artículo 28)

- a) La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.
- b) La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.
- c) El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración.
- d) El proceso de integración económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados<sup>21</sup>.

Así mismo en dicho documento se establece el compromiso de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso<sup>22</sup>.

Para los fines del artículo anterior, los Estados Parte convienen en establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes<sup>23</sup>.

Los Estados Parte convienen en 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>24</sup>.

---

<sup>21</sup> (artículo 1

<sup>22</sup> (artículo 15)

<sup>23</sup> (artículo 16)

<sup>24</sup> (artículo 18)

Estos son los aspectos principales y que tienen relación con la libre circulación de personas ya que hablan de una Unión Aduanera en donde se procurara la libre movilidad de la mano de obra, debiendo entenderse esta como libre circulación de trabajadores, ya que partiendo del concepto en que se ubica no podría entenderse de otra forma.

A continuación nos referiremos a la forma en que se ha venido abordando y desarrollando el tema de la libre circulación a hasta llegar a su estado actual y los obstáculos con que se ha encontrado.

#### **4.- La Política Migratoria en el SICA:**

##### **4.1 El CA-4**

Nuestra región centroamericana desde los inicios de los años noventa ha venido experimentando continuamente una serie de medidas dentro del ámbito de las fronteras o mejor dicho en lo relacionado a la circulación fronteriza. De esta forma partiremos diciendo que en el año de 1992 en el mes de diciembre los días 9, 10, y 11 los presidentes de las cinco repúblicas de Centroamérica, mas República Dominicana y la anfitriona, se reunieron en la ciudad de Panamá y entre otros acuerdos llegaron al siguiente: Conscientes de la importancia que la modernización de los puestos fronterizos reviste para el fortalecimiento del proceso de Integración Regional, encargamos a los Ministerios de Finanzas Publicas o Hacienda definir los mecanismos y adoptar las medidas necesarias para la rehabilitación de los puestos fronterizos, la aplicación efectiva del equipo de control que se requiere para la aplicación efectiva de la guía de transito internacional, el optimo funcionamiento de las ventanillas únicas, y para la atención al publico de los puestos fronterizos durante las 24 horas. Así mismo lo instruimos para que establezcan, antes del 15 de febrero de 1993, un sistema eficaz para la administración control y facilitación del movimiento Migratorio y el comercio intrazona de mercancías. Se iniciaba entonces con la rehabilitación de las fronteras un proceso lento pero que ha venido rindiendo frutos.

Meses después el 23 de Marzo de 1993, en ciudad de Guatemala los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador, suscribieron el Acuerdo denominado El Triangulo Norte de Centro América, acordando, en el tema sobre la apertura del sistema de libre mercado y en el que se adopta lo siguiente:

A partir del 1ro. de Abril del año 1993, no habrá control migratorio de entrada y salida entre los tres países, bastando para el libre transito la simple presentación de identidad personal, partida de nacimiento o pasaporte.

En la reunión extraordinaria acaecida en la ciudad de Managua entre los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta ultima se adhirió a lo que hasta el día 22 de abril se llamó el "Triángulo del Norte" y pasa a denominarse como el Grupo CA-4. En la Declaración de Nicaragua los cuatro presidentes acordaron perfeccionar la zona de libre comercio entre los cuatro países suscriptores de la declaración.

Es en este periodo que surge la denominación de lo conocido como el "PASO FACIL", nace, de hecho en la cumbre de presidentes de Managua en Abril de 1993, cuando entre otras cosas se acuerda lo siguiente:

- Facilitar y agilizar los servicios aduaneros y migratorios, así como propiciar el mejoramiento de los Puestos Fronterizos.
  
- Otorgar libre movilidad de personas entre sus respectivos territorios, extendiendo de inmediato a los Cuatros países, la liberación de visas.

Posteriormente en la Reunión Presidencial "CA-4" (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) en San Salvador, El Salvador el 27 de Mayo de 1993, al volver abordar aspectos Aduanales y Migratorios, los Presidentes acordaron: Adoptar la tarjeta de Embarque y Desembarque CA-4, a fin de facilitar los movimientos migratorios en los puestos fronterizos

terrestres, aeropuertos y puertos marítimos e Instruir a las autoridades correspondientes para que establezcan un mecanismo regional que permita agilizar y facilitar el transito de entradas y salidas para los extranjeros y los nacionales de los países miembros del CA-4 por los puestos aéreos, marítimos y terrestre.

En la reunión de Presidente CA-4 en Escuintla, Guatemala de 21 de Septiembre de 1993, se acuerda adoptar la tarjeta de Embarque y Desembarque CA-4, conforme el Modelo de la OCAM para facilitar los Movimientos Migratorios en los puestos y marítimos de los países miembros y adoptar con el mismo fin para los puestos migratorios terrestres, el formulario de información CA-4.

A grandes rasgos estos fueron los antecedentes y el nacimiento de lo denominado como CA 4, es decir la política de Paso Fácil, que ha servido de base o cimiento en donde se ha estructurado la libre circulación de personas.

#### **4.2 Principales Logros en La Libre Circulación de Personas. Actualidad**

Hemos visto como a partir de la década de los noventa se inicio todo un proceso encaminado a obtener una libre circulación de personas de forma plena, muchas veces se daban pequeños pasos otros eran mas grandes, pero es necesario detenernos y tratar de dar a conocer el estado actual de los principales logros obtenidos en los últimos años ya que es imposible enumerar cada uno de los avances producidos. Por ello y si nos permiten quisiéramos enumerar aquellos que a nuestro juicio son los ms importantes.

- a) La emisión de pasaportes centroamericanos, es decir pasaportes comunes para los ciudadanos de los países miembro del CA4. Esto en virtud del acuerdo tomado por los Ministros de Gobernación de dichos Estados en el mes de Marzo del año 2005
- b) La implementación de la visa única centroamericana, la que contiene tres categorías: A países que no necesitan de visa de ingreso; B países a los que se les requiere de la visa Consular y C países que requieren Visa Consultada.

- c) La aprobación por parte de los Presidentes centroamericanos de los acuerdo adoptados por los Directores de Migración sobre la eliminación de los controles migratorios en los puestos fronterizos de estos países, para la implementación de la política de libre movilidad de personas creando un territorio migratorio común para los nacionales de estos países, generando los instrumentos que garanticen el libre y seguro transito de personas.
- d) La creación de una Plataforma Tecnológica Centroamericana que permitirá el intercambio eficiente y oportuno de información migratoria del CA4.

### **4.3 Obstáculos a la Libre Circulación de Personas**

En primer lugar debemos señalar que la libre circulación no se realiza en todo el espacio geográfico centroamericano, existen países que aún exigen visa de ingreso a su territorio, siendo suscriptores del Protocolo de Tegucigalpa. Nos referimos al país de Costa Rica y a quien Nicaragua aplicó el principio de reciprocidad exigiendo de igual modo la presentación de la visa de ingreso a los ciudadanos de dicho país.

En segundo lugar la situación económica de la región no permite aplicar medidas que regulen políticas migratorias dirigidas a la libre circulación de trabajadores. No se ha abordado de la forma mas deseada la problemática a la circulación de trabajadores, han existido acuerdos binacionales, pero no ha habido intervención mas activa con planteamientos ms decisivos por parte de los órganos de la integración.

En tercer lugar existe el temor a la delincuencia transnacional y a la posible migración de bandas delincuenciales con presencia en varios países de la región.

Cuarto lugar la falta de compromisos que fijen objetivos a cumplir en un plazo determinado, la política que realizan los Estados de la integración son más declarativas que pragmáticas, por ello muchas veces no se abordan los problemas con la seriedad requerida.

Quinta la continua y siempre presente falta de recursos económicos para poder desarrollar políticas y planes migratorios.

Sexta no hay siquiera un aproximación en las legislaciones migratorias entre los países miembro, cada uno enfrenta su realidad migratoria de acuerdo a sus intereses

Séptimo: Mas que un obstáculo, quisiera referirme a una debilidad dentro del sistema de la integración centroamericana, el hecho que la libre circulación de personas no comprende o abarque a los países de Costa Rica, Panamá y Belice a pesar que son miembros del SICA,(asimetría o geometría variable permanente del sistema)

## CONCLUSIONES

I.- Como hemos observado a lo largo de la presente tesis la libre circulación de personas en la Unión Europea, tuvo un inicio basado en aspectos económicos, libre circulación de trabajadores, ello respondiendo a una pretensión el Mercado Común, de ahí se origina todo un andamiaje jurídico y una estructura institucional. Se fueron tejiendo metas se fueron cumpliendo plazos y sobre todo prevaleció una férrea voluntad de transformar las pretensiones en hechos reales, llevar a la practica los objetivos plasmados en los Tratados constitutivos.

En cambio nuestro sistema de integración, el que a demás de poseer un alto contenido declarativo, se ha visto lleno de promesas e ideales y no de hechos concretos, no se ha podido responder a las exigencias que la nueva realidad tan compleja nos exige, sentimos que las circunstancias y la tranquilidad que nos proporciona la tan anhelada paz no ha sido aprovechada.

La libre circulación de personas estuvo en sus inicios acompañada de los objetivos de una unión aduanera luego prácticamente se ha desvinculado de ella y ha continuado avanzando pero desde otra perspectiva, la de la libre circulación de personas sin fines económicos, tanto para centroamericanos como para extranjeros.

No se trata de copiar la forma que esta libre circulación se ha visto desarrollada en la Unión Europea, pero consideramos que estamos haciendo a un lado el complemento económico de una libre circulación mas completa, no es posible que nuestros países con economías que producen migraciones y desplazamientos de trabajadores no hayan podido normar en alguna medida esta situación. En nuestra región se movilizan nicaragüenses hacia los otros países a trabajar, de igual modo claro en menor cantidad, recibimos a trabajadores calificados de El Salvador, de Honduras quienes de forma temporal vienen a realizar trabajos que los nacionales no pueden cumplir. Pero no ha habido como sistema de integración una política estructurada, esto más bien ha quedado en el ámbito de los acuerdos y negociaciones bilaterales entre los países.

Es casi incomprensible que casi veinte años después de firmado el Protocolo de Tegucigalpa en donde se declaraba el objetivo de un mercado común no hayamos podido siquiera armonizar o concluir con la unión aduanera. Insistimos un mercado común sin libre circulación de trabajadores no es posible, pero hemos podido garantizar en gran medida la libre circulación de personas, es en cierta forma un tanto contradictorio, pero dadas las circunstancias de nuestros países algo es algo.

- II Es innegable el esfuerzo que se ha realizado en la libre circulación de personas en el SICA, pero también lo es el hecho de que aun persiste la resistencia en algunos países por integrarse plenamente. Nos parece que las razones económicas tienen su peso, Costa Rica por ejemplo ha decidido no participar de este esfuerzo por evitar entre otras cosas una mayor inmigración de ciudadanos en busca de trabajo. Pero lo que no logramos entender es que no se prioriza el ámbito económico del SICA para contrarrestar esta situación. El sistema como tal no resuelve los problemas y carencias de nuestros pueblos, pero tampoco continuar con la actitud indolente y pre juiciosa contribuye a superarlos.

## **RECOMENDACIONES**

Primero: Atender mas la libre circulación de trabajadores, nuestros países parecieran que se inclinan mas hacia la libre circulación de extranjeros.

Segundo: Se debe pensar mas como región para superar los problemas que acechan a los ciudadanos centroamericanos.

Tercero: Se deben ir creando las bases para la creación de una legislación común que regule lo concerniente a la libre circulación en toda su dimensión ya que se han dado los primeros pasos con la creación de requisitos comunes para el ingreso de extranjeros a la región centroamericana

Cuarto: Se debe atender y priorizar de una vez el ámbito económico del SICA, nos da la impresión que las medidas adoptadas en la libre circulación de personas, no negamos su importancia, no impulsan como debería al SICA

## FUENTE PRIMARIAS DEL CONOCIMIENTO

Tratado del Carbón y del Acero el dieciocho de Mayo de 1951

1. Tratado de Roma un 25 de Marzo de 1957
2. Acta Única Europea fue firmada el 17 de febrero de 1986
3. Tratado de Maastricht firmado en la ciudad de su mismo nombre el 7 de Febrero de 1992
4. Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de Octubre de 1997
5. Reglamento de la Comisión No. 1251\70\CEE DO L 142 de 29\6\1970
6. Acuerdo de Schengen, firmado por los países de Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos el 14 de Junio de 1985
7. Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)
8. Protocolo de Tegucigalpa: Creación del Sistema de Integración Centroamericana firmado el trece de Diciembre de 1991
9. Protocolo de Guatemala Suscrito el veintinueve de octubre de 1993
10. El Triangulo Norte de Centro América
11. Acuerdo de la reunión de Presidentes “CA-4” (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) en San Salvador, El Salvador el 27 de Mayo de 1993
12. Acuerdo de la reunión de Presidentes “CA-4” en Escuintla, Guatemala de 21 de Septiembre de 1993.

## **FUENTES BIBLIOGRAFICAS**

- Derecho Comunitario Material Manuel López Escudero, José Martín y Pérez Naclares y otros autores, Editorial McGrawhill, Madrid, año 2000. Primera Edición.
- Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros Aspectos Básicos del Derecho Comunitario. Editorial Tecno, Septiembre, 2001. Novena Edición.

## **DIRECCIONES WEBB CONSULTADAS**

<http://europa.eu/scadplus/leg/es>

<http://sica.int/>