



El “Tratado sobre sistemas de pagos de Centroamérica y República Dominicana”: contribución fundamental a la integración financiera de la región

Luis Ricardo Rodríguez Vargas¹
rrodriguez@secmca.org

1. Introducción: la integración centroamericana

Desde el inicio de su vida independiente, los pueblos centroamericanos han procurado recorrer juntos el camino del desarrollo, conscientes de su unidad de origen, de objetivos y de destino. Si bien la idea de la unidad política fue abandonada hace mucho, el parentesco y cercanía de nuestros pueblos han sido el motor de todos los esfuerzos tendientes a la integración de la región, la cual, especialmente en las últimas décadas, se ha institucionalizado y ha permitido el desarrollo de proyectos conjuntos en múltiples ámbitos: político, comercial, económico, financiero, monetario, cultural, ecológico, energético, aduanero y fiscal, entre otros. Ello ha implicado, además, la creación de un sistema de derecho comunitario centroamericano, integrado por instituciones sólidas con competencias derivadas y normativa jurídica de ámbito regional y rango supra-legal.

Lo anterior es una manifestación de la evolución en el concepto de soberanía del Estado y de las relaciones internacionales hacia esquemas más flexibles de integración y de cooperación para fines pacíficos, pues la constitución de una **comunidad de países** permite la construcción de bienes públicos regionales y la ejecución de actividades de impacto transfronterizo, lo cual impulsa el desarrollo armónico y democrático de toda la región, en beneficio de todos sus habitantes.

Así, durante la segunda mitad del siglo XX, los Estados centroamericanos retomaron su proceso de integración, primero en el contexto de la ODECA y luego mediante la constitución del “**Sistema de la Integración Centroamericana**”², organizado en cuatro subsistemas (político, social, educativo-cultural y económico), cuyos organismos e instituciones gozan de autonomía funcional a la vez que procuran coordinarse y cooperar entre sí para cumplir los acuerdos de la Reunión de Presidentes y para alcanzar los más altos objetivos de la integración.

¹ Asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Las opiniones expresadas por el autor no necesariamente reflejan los puntos de vista de la SECMCA.

² Los Estados miembros del Sistema son Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Además, México, Taiwán y España son países observadores.



El fundamento jurídico del actual Sistema se encuentra en el “*Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*”, suscrito en 1991. Dos años más tarde, mediante el “*Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*” (“*Protocolo de Guatemala*”), se fortaleció el régimen institucional del Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), al cual pertenece, entre otras entidades, el **Consejo Monetario Centroamericano**³ (CMCA).

Integrado por los Presidentes de los Bancos Centrales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el Gobernador del Banco Central de República Dominicana⁴, el CMCA tiene a su cargo la importante labor de promover y ejecutar las acciones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados de la región.

El interés del CMCA en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de pagos se entiende por la relación que éstos tienen con los mecanismos de política monetaria y con la estabilidad financiera de nuestras sociedades. Su importancia se recalca aún más a la luz de algunos proyectos regionales en proceso (como la unión aduanera y el acuerdo de asociación con la Unión Europea) y previendo la aparición de sistemas regionales, dada la naturaleza transfronteriza de la banca comercial privada presente hoy en Centroamérica así como el incremento en el número de transferencias de fondos y valores entre empresas y personas de los países de la región, y de éstos con el resto del mundo.

2. La “Ley Modelo sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores”

Considerando lo anterior, y en el marco de los objetivos estratégicos aprobados por el Consejo Monetario Centroamericano, a partir del 2004 la Secretaría Ejecutiva del CMCA (SECMCA) inició la ejecución de un proyecto llamado “Armonización y fortalecimiento de los sistemas de pagos de Centroamérica y República Dominicana”⁵, cuyo objetivo general fue fortalecer los sistemas de pagos de los países miembros del CMCA para prevenir crisis financieras sistémicas y, a la vez, crear las condiciones mínimas orientadas a la eventual interconexión de los sistemas nacionales, minimizando el costo y riesgos de los pagos transfronterizos. Teniendo claro que los sistemas de pagos (así como los de liquidación de

³ El CMCA se creó mediante el “Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana”, en febrero de 1964. Su actual fundamento jurídico y atribuciones se encuentran en el “Protocolo de Guatemala” y en su propio acuerdo constitutivo, el “Acuerdo Monetario Centroamericano” (AMCA). Posee rango de Consejo Sectorial de Ministros, personalidad jurídica propia y autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias (véanse artículos 41, 47, 50 y 55 del Protocolo de Guatemala).

⁴ Artículo 4 del AMCA. El Banco Central de República Dominicana se adhirió al CMCA en junio de 2002.

⁵ Este proyecto fue financiado por el BID/Fomin; contó, además, con el asesoramiento del Banco de España y apoyo financiero adicional del BCIE.



valores) no son un fin en sí mismos, sino un medio para alcanzar la eficiencia y seguridad de los sistemas financieros de cada país y de la región, su modernización se contempló en el marco de las políticas vinculadas al desarrollo de los mercados financieros. El proyecto tuvo tres componentes: jurídico, tecnológico y de capacitación y asesoramiento directo a los bancos centrales miembros⁶.

Los estudios del derecho vigente en ese momento en los países de la región revelaron lagunas incompatibles con las necesidades de seguridad jurídica de los sistemas. Cualquier propuesta normativa implicaba, en primer lugar, hacer comprender a los distintos actores – especialmente a aquellos encargados de aprobar normas– que en la estabilidad de los sistemas de pagos subyace un interés público superior que justifica establecer normativas especiales para su protección: excepciones al derecho común, fundamentadas en los valores e intereses públicos que se procuran proteger. La falta de un marco jurídico adecuado para los pagos nacionales y regionales se conjugaba, además, con la disparidad en el grado de desarrollo de los sistemas de los países de la región.

Considerando que el primer Principio Básico del BIS⁷ sobre sistemas de pagos establece como esencial una base jurídica sólida, el objetivo inicial del proyecto fue definir un conjunto armónico de estándares normativos regionales relativos a la **seguridad jurídica** de los sistemas de pagos y de liquidación de valores, acordes con los más altos estándares internacionales. Para ello, se programó la redacción de un modelo de legislación que pudiese ser aprobado por cada Estado, o bien, servir de referencia para las modificaciones normativas requeridas. A este se le denominó “Ley Modelo sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores de Centroamérica y República Dominicana”.

La “Ley Modelo” fue producto de un trabajo intenso e intensivo durante el 2004, en el cual participaron funcionarios de los bancos centrales y de las superintendencias, coordinados por los consultores del proyecto y la SECMCA. Con el fin de llenar las lagunas jurídicas existentes, la Ley Modelo propuso un cuerpo normativo sólido y coherente, que abarcó los temas más relevantes⁸ para la seguridad jurídica de los sistemas de la región.

⁶ Los componentes no jurídicos del proyecto se desarrollaron con éxito: definición de estándares tecnológicos y operativos; asistencia técnica a los sistemas de cada país; y avances en la armonización de los sistemas con miras a su eventual interconexión.

⁷ “El sistema deberá contar con una base jurídica sólida en todas las jurisdicciones pertinentes” (CPSS, Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica, Principio I, Banco de Pagos Internacionales, enero 2001)

⁸ La Ley Modelo se concibió como un mínimo de regulación que puede ampliarse a conveniencia de los Estados, según sus necesidades y nivel de desarrollo de sus sistemas.



Los contenidos y principios de la Ley Modelo fueron aprobados por el CMCA en su 240 Reunión (noviembre de 2004), ocasión en la cual el Consejo la consideró un *“instrumento adecuado para establecer un estándar regional de normativa relativa a esta materia”*, para lograr una *“adecuada protección jurídica a las distintas y crecientes operaciones, locales e internacionales, que se cursan por medio de dichos sistemas”*, y *“reforzar las competencias de vigilancia sobre ellos, con el fin de velar por su buen funcionamiento, seguridad y eficiencia”*. Con base en lo anterior, el CMCA recomendó a los bancos centrales miembros gestionar ante las instancias correspondientes la adopción de esos principios, según fuese oportuno.

Ahora bien: siendo un simple modelo de normativa, los estándares propuestos por la Ley Modelo podrían ser incorporados a un ordenamiento nacional de diversa manera (mediante reglamentos, leyes o normativa regional supra legal)⁹. Considerando esas posibilidades, el CMCA acordó en ese mismo momento *“continuar con el estudio de los temas relevantes en materia de sistemas de pagos y liquidación de valores que pudieran requerir de normativa regional bajo la forma de tratado”*.

3. El “Tratado sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores de Centroamérica y República Dominicana”

Las muchas ventajas de procurar la aprobación de una normativa internacional sobre la materia, aplicable directamente en todos los Estados miembros, fueron evidentes desde el principio: para la región centroamericana, un tratado sobre pagos armonizaría y fortalecería los sistemas con importancia sistémica, brindando seguridad jurídica a sus crecientes operaciones locales e internacionales incluso en momentos de crisis de alguno de los bancos participantes, evitando la propagación de efectos negativos y reforzando su vigilancia. Además, fortalecería las competencias de los bancos centrales para la vigilancia de los sistemas nacionales; otorgaría fundamento, regulación y vigilancia a los sistemas de naturaleza regional; impulsaría la integración financiera de la región; regularía adecuadamente los temas de derecho internacional privado, y estimularía el trato supranacional que podrá darse, en el futuro, a otras áreas relevantes. Sin embargo, se tenía claro que lograr ese objetivo implicaría un esfuerzo inédito.

⁹ Es importante señalar que algunos de los principios propuestos en la Ley Modelo, por su contenido, deben ser regulados por normas con rango legal o superior (es decir, tienen reserva de ley): la irrevocabilidad y firmeza de las órdenes y del neteo; las limitaciones a las competencias de las entidades encargadas de tramitar procesos concursales contra entidades participantes en un sistema; la protección de las garantías ofrecidas a favor de un sistema; la inembargabilidad a las cuentas usadas para la liquidación de los pagos (en el Banco Central); la determinación de la normativa competente en casos en los que entidades financieras de diversa nacionalidad participen en un mismo sistema (normas de derecho internacional privado) y las sanciones a las entidades participantes por incumplimiento de la normativa vigente.



Cumpliendo el mandato del Consejo, la SECMCA y el Comité de Estudios Jurídicos (CEJ) del CMCA elaboraron durante 2005 un instrumento internacional sobre pagos que pudiese ser propuesto por el CMCA a los gobiernos de los Estados centroamericanos, con base en la competencia que, para ese efecto, le otorga el inciso c) del artículo 5 del Acuerdo Monetario Centroamericano.

En su 244 Reunión (San Salvador, noviembre 2005), mediante Resolución CMCA/RE-06-244-05, el CMCA recomendó a los países de la región la suscripción del Tratado de Pagos, e instó a sus miembros a efectuar las gestiones necesarias para su suscripción. Durante el 2006 el Proyecto de Tratado fue presentado a las instancias gubernamentales competentes de los seis países. El proyecto fue muy bien recibido y contó con el apoyo de los mandatarios, quienes otorgaron a su respectivo Presidente o Gobernador de Banco Central los plenos poderes para suscribirlo en su nombre. Así, mediante un proceso de suscripción sucesiva que se realizó en un plazo muy corto (de junio a diciembre de 2006), los seis países firmaron el Tratado.

En enero de 2007 el instrumento fue depositado ante el SG-SICA y dio inicio la siguiente etapa: la aprobación legislativa en cada Estado miembro, la cual ha tenido importantes avances: a la fecha, el Tratado de Pagos ha sido aprobado por dos países: El Salvador¹⁰ y Nicaragua¹¹. Además, recibió aprobación por parte del Senado de República Dominicana, el cual lo trasladó a la Cámara de Diputados¹². En los otros países se encuentra en trámite. La meta de la SECMCA es impulsar dichos procesos con el fin de que pueda ser ratificado al menos por tres países lo más pronto posible, pues con ello entrará en vigencia para esos países¹³. El CMCA ha encargado a su Secretaria, además, divulgar su contenido y trascendencia.

4. Contenido e importancia del Tratado de Pagos

Esta normativa constituye un paso significativo en la búsqueda del fortalecimiento y armonización de los sistemas de la región, que supera los objetivos trazados originalmente. La región centroamericana no se conformó con la definición de estándares (“soft-law”), sino que apostó por una norma jurídica positiva (“hard-law”), de rango supra-legal y de naturaleza internacional, que se engarza dentro del sistema normativo de la integración, lo cual supera,

¹⁰ Decreto No. 399 de 23 de agosto de 2007

¹¹ Decreto de Asamblea Nacional No. 5319 de 24 de enero de 2008, ratificado mediante Decreto Ejecutivo No. 12-2008 de 20 de febrero de 2008.

¹² Es oportuno recordar que República Dominicana posee un Congreso bicameral. La aprobación en el Senado fue el 24 de junio de 2008.

¹³ Así lo establece el artículo 16 del mismo Tratado.



desde mi perspectiva, los alcances de otras normas a nivel mundial, incluyendo la Directiva europea del año 1998 (pues el contenido de esta debe ser traspuesto en cada país mediante normas nacionales, mientras que el Tratado, una vez aprobado, será directamente parte del derecho positivo de cada Estado miembro).

El contenido del Tratado se limitó a aquellos aspectos de la Ley Modelo que debían estar en normas de rango superior, dejando el resto de los estándares para ser desarrollados en normas nacionales de inferior rango (leyes o reglamentos). Inicia con un preámbulo en el que se destaca tanto la importancia de los sistemas de pagos para el funcionamiento del sistema financiero, como los objetivos de integración financiera establecidos en los tratados, y la necesidad de fortalecer las normativas nacionales con normas regionales acordes con los estándares internacionales y regionales.

En su capítulo primero se establece el objeto y ámbito de aplicación de la normativa, así como una lista de definiciones, que constituyen un glosario regional de los conceptos más relevantes sobre pagos, para armonizar su uso e interpretación. El capítulo segundo establece cómo se llevará a cabo el reconocimiento de los sistemas de importancia sistémica, con el fin de que reciban las protecciones jurídicas contenidas en ese mismo capítulo¹⁴: la irrevocabilidad y firmeza de las órdenes y –en su caso-- de su compensación; la inembargabilidad de las cuentas de liquidación en el banco central y la protección a las garantías. El Tratado establece también un esquema de deberes de notificación a cargo de las autoridades administrativas o judiciales que tramiten, según sus competencias, procesos que puedan afectar los pagos.

En el capítulo tercero se define la normativa competente en algunos casos en los que entidades financieras de distinta nacionalidad participen en un mismo sistema: se trata de dos importantes normas de derecho internacional privado propuestas en la Ley Modelo. En el capítulo cuarto se refuerzan las competencias de los Bancos Centrales para regular y vigilar los sistemas de pagos nacionales, ya sea que los administren o no. Se establece además un amplio régimen de cooperación entre bancos centrales y de coordinación con entidades supervisoras, tanto a nivel local como regional. De especial relevancia es la norma que trata sobre los sistemas regionales, pues amplía a estos las protecciones jurídicas del tratado, siempre que sean reconocidos por el CMCA, el cual poseerá atribuciones para regularlos y vigilarlos, así como para desarrollar reglamentariamente el Tratado. Por último, el capítulo

¹⁴ Se establecen competencias a favor del Banco Central y de la entidad supervisora de los valores (para el caso de los sistemas de liquidación de valores), quienes tendrán la atribución de determinar los requisitos, establecer procedimientos y emitir la resolución de reconocimiento de los sistemas, y por supuesto, informar al mercado lo relevante.



quinto de “Disposiciones finales” incluye normas típicas de todo tratado, sobre su vigencia, ratificación y depósito, entre otros aspectos.

5. Conclusión valorativa

El Tratado sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores ha sido catalogado por muchos profesionales como un logro sobresaliente de nuestra región centroamericana. Su entrada en vigencia (evento que se espera suceda durante el presente año), permitirá a nuestros países incorporar a su derecho interno, con un rango superior, un cuerpo de normas que refleja los estándares internacionales más relevantes sobre la materia y otorga suficiente seguridad jurídica a los sistemas ya existentes y a los que se constituyan en el futuro, sean nacionales o regionales, públicos o privados. Por su parte, el ordenamiento jurídico de cada país deberá implementarlo mediante la normativa derivada necesaria; en ese sentido, el CMCA está colaborando con los bancos centrales, mediante recomendaciones de normativa armonizada sobre los temas pendientes de desarrollo normativo, con el fin de propiciar la integración financiera.

En resumen, el Tratado constituye un sólido apoyo al proceso de apertura comercial de la región y de búsqueda de la eficiencia y seguridad de los sistemas financieros, como elementos que coadyuven al desarrollo económico de nuestros países, y en definitiva, al bienestar de la población centroamericana.