



Integración centroamericana: un reto ante la coyuntura económica internacional

PARTE I

Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), actualmente, existen 13 uniones aduaneras y acuerdos de integración económica notificadas oficialmente a dicha Organización, involucrando a más de 90 países.

I) Introducción

En las últimas dos décadas, se ha visto cómo los países en el mundo han ido abriendo progresivamente sus economías a la competencia internacional y fomentando mayores intercambios comerciales. Estos procesos han implicado la reducción de aranceles aduaneros, la eliminación de barreras no arancelarias, y una menor utilización de cuotas de importación y otros instrumentos de protección comercial. También han implicado la negociación e implementación de acuerdos que fomentan el libre comercio.

Algunos países han buscado integrar sus economías aún más para competir conjuntamente de manera más eficiente en los mercados internacionales. A través de la integración económica, los países logran beneficios que no pueden obtener de otra manera, entre los cuales cabe men-

cionar: ampliación del mercado interno, creación o fortalecimiento de industrias basadas en economías de escala, encadenamientos productivos regionales, creación de una zona más atractiva para la inversión extranjera directa y un mayor peso en los organismos internacionales.

Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹, actualmente, existen 13 uniones aduaneras y acuerdos de integración económica notificadas oficialmente a dicha Organización, involucrando a más de 90 países. Dentro de estos acuerdos encontramos a la Unión Europea, la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), la Comunidad Económica Euroasiática, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el

1. Base de Datos de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC. <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByCrResult.aspx>



FUSADES considera necesario estudiar los últimos avances logrados, los planes a futuro, y los nuevos retos para determinar que tan cerca estamos de alcanzar una Unión Aduanera Centroamericana.

Mercado Común Centroamericano (MCCA), entre otros. En el caso de la región, el MCCA fue notificado el 4 de febrero de 1961.

La creciente participación de uniones aduaneras en el comercio mundial es un hecho manifiesto. El Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo (Art.) XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC reconoce que “...las uniones aduaneras y zonas de libre comercio han crecido considerablemente en número e importancia desde el establecimiento del GATT de 1947 y que abarcan actualmente una proporción importante del comercio mundial”. A inicios de junio de este año, Rusia, Bielorrusia y Kazakstán anunciaron que suspenderían las negociaciones individuales que están realizando para adherirse a la OMC, ya que planifican hacerlo de forma conjunta como una Unión Aduanera².

Existen grandes diferencias en el grado de evolución entre cada una de estas iniciativas; sin embargo, es de notar que a nivel mundial se está haciendo un trabajo importante por avanzar en esta dirección. Centroamérica también ha hecho esfuerzos significativos por adelantar en su proceso de integración económica, incluyendo en la conformación de una Unión Aduanera.

En el año 2000, El Salvador y Guatemala firmaron el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios

de la República de El Salvador y la República de Guatemala. Después, el resto de Centroamérica se sumó al proceso. En el año 2007, los cinco países firmaron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y en enero del 2009, Guatemala y El Salvador firmaron el Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala (el cual para mayor facilidad llamaremos el Protocolo El Salvador – Guatemala).

Este proceso, a pesar de sus avances y retrocesos, retos y debilidades, se ha convertido en una herramienta determinante para impulsar el desarrollo económico y social de la región, especialmente en los últimos quince años. Ahora que Centroamérica está enfrentando desafíos como la crisis financiera internacional y el alza de los precios del petróleo la integración económica se vuelve, más que nunca, de especial relevancia.

FUSADES considera necesario estudiar los últimos avances logrados, los planes a futuro, y los nuevos retos para determinar que tan cerca estamos de alcanzar una Unión Aduanera Centroamericana.

El siguiente análisis se dividirá en dos partes. En la Parte I, se hará una revisión de las bases jurídicas del proceso de Unión Aduanera y su evolución, identificando los principales desafíos que enfrentan los países para conformar un territorio aduanero común. En la Parte II, se analizarán los últimos instrumentos suscritos en materia de Unión Adua-

2. Washington Trade Daily, Volumen 18, Número 123, lunes 22 de junio del 2009.



Las bases para la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana se pueden encontrar en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960, donde se fija el compromiso de los Estados contratantes de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios.

nera a la luz de esos desafíos y cómo pueden conducir a que Centroamérica responda de mejor manera al entorno regional e internacional.

II) Del perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio al proceso de Unión Aduanera

Las bases para la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana se pueden encontrar en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960, donde se fija el compromiso de los Estados contratantes de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios.

Posteriormente, el concepto y marco legal para la conformación de esta Unión Aduanera es desarrollado con más detalle en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (conocido como el Protocolo de Guatemala), suscrito el 29 de octubre de 1993.

El Protocolo de Guatemala

El Protocolo primero manda a los países a perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios, indicando la necesidad de eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias. Después le dedica una sección completa al tema de la Unión Aduanera, reiterando el compromiso de los países de constituir una Unión Aduanera y establece como propósito el "...dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en al-

guno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países"³.

Además, establece la necesidad de aplicar procedimientos aduaneros uniformes y de armonizar, de forma gradual y flexible, aquellas políticas en materia de impuestos, tasas y otros cobros que puedan afectar el comercio de la región.

Perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio

Con base en el Protocolo de Guatemala durante los años 90, los países se dedicaron primero al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y crearon mucha de la normativa regional que hoy existe, como el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, y el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización.

Mucha de esta normativa fue creada o actualizada para implementar, de forma regional, varios de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de la OMC. Esta etapa ha sido sumamente valiosa para el fortalecimiento del comercio intrarregional, siendo los empresarios regionales beneficiarios importantes del entramado legal que les ha abierto más oportunidades de negocios en la región con la consiguiente generación de empleos.

Inicios del proceso de Unión Aduanera

Al comienzo del nuevo milenio, se ven los primeros esfuerzos centro-

3. Art. 15 del Protocolo de Guatemala.

Entre los retos más mencionados por reconocidos analistas, funcionarios gubernamentales, académicos y actores económicos de la región se encuentran: i) La falta de visión común entre los cinco países sobre los alcances de una Unión Aduanera; ii) La necesidad de superar los nacionalismo y de reconocer un mayor grado de supranacionalidad; iii) El fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana y, iv) Un debido seguimiento a los compromisos pactados. A continuación analizaremos cómo el proceso de Unión Aduanera ha ido abordando estos desafíos.

americanos para la construcción de una Unión Aduanera, con la suscripción del Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala. Dicho documento fue ratificado por ambos países y entró en vigencia en el 2002. Posteriormente, Honduras y Nicaragua y después Costa Rica se sumaron al esfuerzo.

El trabajo bajo esta nueva iniciativa ha dado grandes frutos. El último reporte de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) sobre la Unión Aduanera informa que:

- Entre el 2006 y el 2008, se modernizó el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), eliminándose las principales referencias a la legislación nacional de cada país.
- En el 2006 también se suscribió el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centro América y el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados parte de la Unión Aduanera Centroamericana.
- En materia de armonización de reglamentos técnicos y facilitación del comercio, se han suscrito cerca de 30 Reglamentos Técnicos Centroamericanos, los cuales han sido notificados de forma conjunta en la OMC. Estos reglamentos cubren bienes como productos farmacéuticos, alimentos y bebidas procesadas, productos higiénicos

y cosméticos, y contemplan procedimientos para agilizar el proceso de registros dentro de la región.

No obstante estos notables avances, Centroamérica aún no ha logrado la consolidación de la Unión Aduanera. ¿Cuáles han sido los principales desafíos que no han permitido la conformación de la Unión Aduanera? ¿Qué debe hacer la región para poder avanzar en esta imposterable tarea?

Entre los retos más mencionados por reconocidos analistas, funcionarios gubernamentales, académicos y actores económicos de la región se encuentran: i) La falta de visión común entre los cinco países sobre los alcances de una Unión Aduanera; ii) La necesidad de superar los nacionalismo y de reconocer un mayor grado de supranacionalidad; iii) El fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana y, iv) Un debido seguimiento a los compromisos pactados. A continuación analizaremos cómo el proceso de Unión Aduanera ha ido abordando estos desafíos.

III Retos para la conformación de la Unión Aduanera

A. Visión común sobre los alcances de la Unión Aduanera.

Uno de los primeros retos que han enfrentado los arquitectos de la Unión Aduanera Centroamericana ha sido delimitar los alcances de la misma, es decir, acordar una definición de lo que constituye una Unión Aduanera, para después poder pactar las acciones necesarias para su establecimiento.



Algunas corrientes de pensamiento en la región han considerado que para llegar a una Unión Aduanera será necesario, de forma gradual y progresiva, la eliminación de los puestos intrafronterizos.

Como se ha señalado, el Protocolo de Guatemala menciona como requisitos: 1. Un territorio aduanero común donde se da libertad de tránsito a las mercancías independientemente de su origen, previa internación en un Estado Parte; 2. Contar con un servicio aduanero “común” y, 3. La armonización de aquellas políticas en materia de impuestos que puedan afectar el comercio de la región.

Algunas corrientes de pensamiento en la región han considerado que para llegar a una Unión Aduanera será necesario, de forma gradual y progresiva, la eliminación de los puestos intrafronterizos. Mientras se llega a ese momento, los Estados Parte deberían fortalecer las aduanas periféricas, crear aduanas yuxtapuestas o conjuntas, y avanzar en la armonización de la normativa aduanera. También se requeriría la armonización al 100% del arancel externo común y la adopción de una política comercial externa común, incluyendo en las negociaciones internacionales y en la implementación de medidas de defensa comercial. Para poder llegar a esto, eventualmente los controles aduaneros y para-aduaneros que tradicionalmente se hacen en los puestos intrafronterizos serían trasladados a otros puntos dentro de los territorios de los Estados Parte, ya sea en las aduanas periféricas o en los mercados internos. Este es el caso, por ejemplo, de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Sin embargo, debido a la sensibilidad en temas relacionados con la protección a la salud y seguridad de la ciudadanía, varios sectores de la región han manifestado su

preocupación por la eliminación de puestos intrafronterizos, lo cual podría afectar los esfuerzos regionales en materia protección del patrimonio sanitario, combate a la trata de personas, al narcotráfico, al crimen organizado, al contrabando y la triangulación, entre otros.

Además, existen dos temas adicionales que han creado inquietudes. En primer lugar, en las aduanas intrafronterizas se cobran otros impuestos que no son aranceles aduaneros, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y algunos impuestos específicos y por ello existe preocupación sobre una posible pérdida en la recaudación fiscal al trasladar estos cobros a otro punto al interior de los Estados.

El otro tema que ha causado bastante discusión es sobre la forma de recaudar y distribuir los aranceles aduaneros, ya que en otros modelos de uniones aduaneras, todos los ingresos arancelarios van a un fondo común en beneficio del territorio aduanero común. Sin embargo, en países donde los ingresos del Estado aun dependen en una importante medida de los aranceles, este tipo de propuesta causa mucho escepticismo y preocupación.

En razón de lo anterior existen otras corrientes en la región que consideran que no es conveniente ni necesario eliminar los puestos intrafronterizos, pero si coinciden con la importancia de fortalecer las aduanas periféricas, a fin que productos no originarios provenientes de terceros países realicen todos los trámites aduaneros en el primer puesto de entrada, se incorporen al territorio



En el caso de la Unión Europea... no fue hasta la entrada en vigencia del mercado único en 1993, que se eliminaron todos los controles periódicos en las fronteras y los trámites aduaneros.

aduanero común cobrando origen centroamericano, y ya no vuelvan a realizar trámites aduaneros al pasar por las aduanas intrafronterizas.

Sin embargo, esta corriente prevé que durante la etapa de Unión Aduanera, los puestos aduaneros intrafronterizos necesariamente no tendrán que desaparecer, sino que mas bien se conviertan en centros de control y facilitación, a fin de cumplir otras funciones necesarias, como ser: controles para-aduanales para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, verificación de requisitos técnicos o de calidad, realización de trámites migratorios y en el caso del comercio interregional, cobro de IVA a las exportaciones y de ciertos impuestos internos a la importaciones. Consideran que la eliminación de los puestos intrafronterizos es una etapa a quemar, en el mercado común.

La Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, documentos oficiales indican que el Tratado de Roma, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1958 y creó la Comunidad Económica Europea prevé la conformación de una Unión Aduanera. Entre las medidas más significativas que se tomaron para ese fin se encuentran:

- “La supresión de todos los derechos de aduana y las restricciones entre los Estados miembros;
- La creación de un arancel aduane-

ro común (AAC), aplicable en toda la Comunidad Europea a las mercancías procedentes de terceros países (los ingresos obtenidos forman parte de los recursos propios de la Comunidad);

- La política comercial común como componente externo de la Unión Aduanera (la Comunidad se expresa con una sola voz a nivel internacional).⁴”

Además dichos documentos señalan que no fue hasta la entrada en vigencia del mercado único en 1993, que se eliminaron todos los controles periódicos en las fronteras y los trámites aduaneros. De ese modo, las aduanas de los Estados Miembros perdieron su función de recopilación de datos estadísticos y de recaudación de los impuestos especiales y el IVA.

Es por ello que en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se establece en su Art. B el objetivo de “...promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado”.

La OMC

En el caso de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, dispone en su Art. XXIV, párrafo 8.a que para los efectos de aplicación de dicho

4. Glosario de la Unión Europea. http://europa.eu/scadplus/glossary/customs_union_es.htm

Para llegar a un territorio aduanero común, los países centroamericanos tendrán que depositar cada vez más confianza y poderes en la supranacionalidad, tanto en los procesos como en las instituciones.

Acuerdo, se entenderá por Unión Aduanera la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de tal forma que los aranceles aduaneros y demás reglamentaciones comerciales restrictivas, excepto aquellas que se consideren necesarias para salvaguardar asuntos como la salud y la seguridad nacional, sean eliminados a lo esencial del comercio dentro de la Unión Aduanera, o por lo menos, a lo esencial del comercio originario dentro del territorio aduanero común. Además requiere que todos los Estados Partes de una unión aduanera apliquen al comercio de terceros países aranceles aduaneros y otras reglamentaciones comerciales idénticas.

Ahora bien, esta definición no es para definir qué elementos conforman una Unión Aduanera, sino que en el caso de la OMC, sirve para determinar si un país miembro esta apartándose del principio básico de la no discriminación, al formar parte de un esquema de este tipo, y consecuentemente brindando a sus socios ventajas más favorables de las que le otorga al resto de socios en la OMC.

B. El reto de una mayor Supranacionalidad

Para llegar a un territorio aduanero común, los países centroamericanos tendrán que depositar cada vez más confianza y poderes en la supranacionalidad, tanto en los procesos como en las instituciones.

Este tema es analizado con mayor profundidad en el Boletín de Estudios Legales de FUSADES No. 80 de agosto de 2007, “La base supra-

nacional de la Integración Económica Centroamericana”, donde se estudia la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 8 de diciembre de 2006 sobre los procesos acumulados de inconstitucionalidad interpuestos frente a distintos acuerdos y resoluciones de órganos regionales.

En dicho Boletín se manifiesta que “Para comprender en su justa dimensión la sentencia de la Sala de lo Constitucional, se debe comprender que ésta ha sido emitida superando la concepción tradicional de soberanía que ha girado sobre las premisas de supremacía, unidad e indivisibilidad del Estado, y ahora frente al fenómeno de la globalización, tal como lo hace en su interpretación la Sala, la noción de soberanía se actualiza en relación a la apuntada concepción, para lograr enfocarla dentro de un entorno multinacional en constante dinamismo, promoviendo la creación de un derecho transnacional derivado de pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los organismos internacionales o los Estados”.

En ese sentido, Centroamérica ha avanzado considerablemente en desarrollar legislación comunitaria y órganos supranacionales encargados de la adopción y seguimiento de esta normativa. Sin embargo, para poder llegar a un estadio mayor en la integración, se requerirá la cesión de soberanía adicional y depositar una mayor confianza en las autoridades de otros países centroamericanos, y eso es desafiante.

Como ejemplo, para poder otorgar libertad de tránsito a las mercancías



Otro elemento significativo para el buen funcionamiento de una Unión Aduanera sería el manejo conjunto o coordinado de las relaciones comerciales con terceros países.

independientemente de su origen, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, se tendrá que crear un verdadero servicio aduanero armonizado, donde todas las aduanas nacionales aplican la misma normativa, los mismos procedimientos, así como los mismos lineamientos para regular el comportamiento de sus funcionarios y autoridades.

Pero además se deberá depositar la confianza necesaria en las aduanas periféricas para que perciban los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) y los trasladen a quien corresponda, según el mecanismo que se cree para la recaudación y distribución de los derechos arancelarios y otros impuestos relacionados a la importación, lo cual resulta de alta preocupación para los Ministerios de Hacienda o Finanzas de la región que tienen retos para la correcta recaudación que ayudan a un mejor funcionamiento de las políticas nacionales de desarrollo social, económicas, etc.

Otro elemento significativo para el buen funcionamiento de una Unión Aduanera sería el manejo conjunto o coordinado de las relaciones comerciales con terceros países. Si bien el Protocolo de Guatemala no establece como requisito firme las negociaciones comerciales conjuntas con terceros países, si establece en el Art. 1 que se impulsará el proceso de integración económica al coordinar, armonizar, y hacer converger las políticas económicas y las negociaciones comerciales extra regionales. En el Art. 11 los países se comprometen a coordinar y armonizar, de manera gradual y flexible, sus relaciones comerciales ex-

ternas, hasta llegar a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales.

No obstante lo anterior, el Art. 12 del Protocolo permite a los Estados Parte negociar acuerdos comerciales de forma unilateral con otros países y esto ha sido posible durante la etapa de perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Sin embargo, ya dentro de una Unión Aduanera, y dependiendo los alcances de la misma, se vuelve mucho más compleja la administración de acuerdos comerciales que no son comunes, por lo que nuestra valoración es que debe haber más rigurosidad en este tema.

C. El reto de la institucionalidad

La institucionalidad del subsistema de integración económico centroamericano y sus reglas de funcionamiento está definida en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) y más específicamente en el Protocolo de Guatemala.

Algunas características de esta institucionalidad, definida como la composición de sus órganos, su proceso de formulación de políticas y toma de decisiones, y la implementación y observancia de las mismas, han dificultado la toma de decisiones necesarias para poder llegar al siguiente estadio de la integración. Lo anterior debido a que la conformación de un territorio aduanero común requiere no solo decisiones al más alto nivel, como es la Cumbre de Presidentes, sino que también de los diferentes ministerios y mandos medios encargados de distintos asuntos relacionados con la cons-



trucción de la Unión Aduanera.

Composición de los Órganos y su relación a la Unión Aduanera

En el actual marco de la integración, los principales órganos que se relacionan con el proceso de conformación de la Unión Aduanera son:

- Cumbre de Presidentes,
- Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO), compuesto por un Ministro de cada país que tenga bajo su competencia la integración económica,
- Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica; y
- Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica,
- Además de la SIECA, como órgano técnico administrativo de la integración económica

Para este proceso, especial relevancia recogen órganos como el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, conformado por la Reunión de Ministros por área, entre los cuales se encuentra el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, entre otros. Cada Consejo Sectorial se ocupa de temas específicos que están bajo su competencia, a fin de asegurar una coordinación y armonización sectorial⁵.

Para efectos de toma de decisiones de carácter vinculante, el Art. 55 del Protocolo de Guatemala le con-

fiere al COMIECO las principales funciones de órgano supranacional en cuanto a la adopción de reglamentos, los cuales tienen carácter general, son de obligatorio cumplimiento y directamente aplicables en todos los Estados Parte, y la adopción de resoluciones relacionadas con asuntos internos de la integración, las cuales son de carácter obligatorio.

En los últimos años, se ha observado como la Cumbre de Presidentes ha jugado un rol muy activo en promover la Unión Aduanera Centroamericana. Como ejemplo histórico de este liderazgo, en la Cumbre Extraordinaria de Presidentes del 2006, se instruyó a las autoridades competentes suscribir el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua, el Régimen de Transito Comunitario, el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios, además de adoptar la armonización arancelaria por medio de la fijación de plazos para alcanzar un arancel meta, establecer fechas para liberalizar los productos originarios pendientes, suscribir un Convenio para la Creación de la Unión Aduanera Centroamericana, y concluir la interconexión electrónica de las administraciones aduaneras y tributarias.

Por ello, no es la voluntad política al más alto nivel la que ha hecho falta para avanzar más rápidamente, sino que ha habido retos en el resto de la institucionalidad que han dificultado su implementación con la celeridad y firmeza que los tiempos requieren.

En los últimos años, se ha observado como la Cumbre de Presidentes ha jugado un rol muy activo en promover la Unión Aduanera Centroamericana.

5. Art. 37 y 41 del Protocolo de Guatemala.



Necesidad del Consenso

El Art. 5 del Protocolo de Guatemala declara que el Subsistema de la Integración Económica se ajustará, entre otros, al principio del consenso. La necesidad de lograr el consenso en todo tipo de instrumento o acto administrativo de la integración ha significado que el proceso se ha vuelto sumamente lento y burocrático. En muchos casos un solo país ha podido detener por años la negociación o suscripción de una iniciativa importante.

La necesidad de lograr el consenso en todo tipo de instrumento o acto administrativo de la integración ha significado que el proceso se ha vuelto sumamente lento y burocrático.

Este es el caso de la armonización del arancel externo común. Existe aproximadamente un 95.7% de líneas arancelarias armonizadas⁶. Sin embargo, y pese a esfuerzos que han durado años, ha sido imposible armonizar ciertos rubros porque siempre se opone por lo menos un país al consenso. Por ejemplo, en el caso bienes intermedios como los lápices y las tizas para escribir y dibujar que son utilizados como parte de paquetes escolares, cuatro de los cinco países tienen armonizado los aranceles para estos productos, faltando un país para la armonización total.

En este caso, se toma como referencia la Resolución 26 – 97⁷, la cual fija parámetros generales para la revisión de la política arancelaria. Dicha Resolución establece que los bienes intermedios producidos en la región deben contar con un 10% de arancel. Por ello, cuatro países de Centroamérica cuentan con un

arancel del 10%, y el quinto país mantiene un arancel del 0% para los útiles escolares debido a una política de estado de promoción de enseñanza gratuita.

En el caso de la Unión Europea, sus Tratados disponen que las decisiones adoptadas por el Consejo sean tomadas por mayoría simple, por mayoría calificada o por consenso. ¿Cómo se diferencien entre sí? En temas de trascendencia, como ser la modificación de un tratado, la creación de una nueva política comunitaria o la adhesión de un nuevo miembro, las decisiones son por consenso⁸.

Sin embargo, en temas arancelarios como el que acabamos de analizar, el Art. 28 del Tratado de Roma establece que “El Consejo decidirá, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, toda modificación o suspensión autónoma de los derechos del arancel aduanero común”⁹. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comisión, compuesta por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros, adopta sus decisiones con una mayoría absoluta de Estados Miembros¹⁰.

Frecuencia de reuniones

Si bien por medio de las Cumbres de Presidentes se han realizado con-

6. Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana, Reporte de SIECA, Febrero 2009.

7. Resolución 26 – 96 de COMRIEDRE suscrita el 22 de mayo de 1996.

8. “Doce lecciones sobre Europa”, por Pascal Fontaine. Documentación Europea, Comisión Europea. Dirección General de Prensa y Comunicación, Texto del 2003.

9. Art. 44 del Protocolo de Guatemala.

10. Art. 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Niiza).



La magnitud de la tarea a realizar y la necesidad de coordinación con diversos actores y sectores hacen necesaria la creación de un espacio más permanente para la elaboración, discusión, seguimiento y toma de decisiones para agilizar el proceso.

siderables esfuerzos por agilizar el proceso, la mayor parte de los órganos del subsistema económico no sesionan permanentemente, sino que unas cuantas veces al año. Esto debido a que las agendas de los Ministros y otros funcionarios son sumamente ocupadas, además que la agenda comercial interna y externa se encuentra sumamente saturada. Adicionalmente, algunas decisiones requieren de la participación y consenso de Consejos Intersectoriales, lo que complica aun más dificultad en cuanto a la coordinación de agendas.

La magnitud de la tarea a realizar y la necesidad de coordinación con diversos actores y sectores hacen necesaria la creación de un espacio más permanente para la elaboración, discusión, seguimiento y toma de decisiones para agilizar el proceso. También pueda requerir que funcionarios de muy alto nivel, con adecuados poderes de decisión, sesionen de forma más frecuente.

D. La implementación de los compromisos pactados:

La implementación de una Unión Aduanera significará grandes responsabilidades para las autoridades nacionales y para los órganos de la integración. Estamos hablando pues de responsabilidades en temas tan delicados como la recaudación y distribución de aranceles, la aplicación de normativa común hacia terceros, el combate al contrabando y a la triangulación, entre otros temas de impacto directo al desarrollo económico y social de Centroamérica. Por ello es muy valioso analizar cómo las decisiones comunitarias son implementadas en

los países, y asimismo analizar el sistema de vigilancia de la implementación de dichas decisiones.

Aplicación del Derecho Comunitario en Temas Comerciales

El Art. 55 del Protocolo de Guatemala establece que los reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte y que las resoluciones, reglamentos y acuerdos deberán publicarse por los Estados Parte.

En consecuencia, después de su publicación, dichos instrumentos son de aplicación directa y no requieren de medidas nacionales adicionales para cobrar vigencia. En el caso de El Salvador, esto fue confirmado por la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema mencionada anteriormente.

Una vez haya ocurrido ese paso, es responsabilidad de la SIECA velar por la correcta aplicación de los instrumentos de la integración económica y el cumplimiento de las decisiones de los órganos del Subsistema Económico¹¹. En ese sentido, SIECA juega un rol importante en preparar opiniones jurídicas solicitadas por los países, y reportar y dar seguimiento a las denuncias realizadas por Estados Miembros sobre obstáculos al comercio.

Sin embargo, se observa que la Secretaría, al ser únicamente un órgano técnico y administrativo, no tiene

11. Art. 44 del Protocolo de Guatemala.

Habiendo analizado los cuatro principales retos que enfrenta el proceso, en el Parte II, contenida en el siguiente Boletín, se estudiarán los dos instrumentos jurídicos sobre Unión Aduanera suscritos recientemente.

las potestades ni el presupuesto necesario para vigilar la correcta aplicación de dichos Instrumentos. Asimismo, órganos intergubernamentales, como el COMIECO, son los que reciben este tipo de reporte o información, y puede significar que en algunos casos, los países llegan a ser juez y parte en el análisis de sus propios procesos de implementación.

Para poder generar mayor confianza en los actores económicos y certeza jurídica a la Unión Aduanera, podría ser bueno la creación de un mecanismo o una institucionalidad más independiente que cumpla con este rol de verificación.

Para el caso europeo, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Niza) en su Art. 226 otorga a la Comisión el poder de emitir un dictamen si considera que un país no está cumpliendo con sus obligaciones, y si dicho país no lo acata en los tiempos requeridos por la Comisión, la misma puede ir a la Corte de Justicia Europea¹².

En el caso que la Corte determine que un país no está cumpliendo con la obligación, el país tendrá que tomar las medidas necesarias para poner en práctica la sentencia. La Comisión vigila el cumplimiento de la sentencia y si considera que el país no ha cumplido, puede regresar a la Corte y recomendar una sanción monetaria¹³.

Habiendo analizado los cuatro principales retos que enfrenta el proceso, en el Parte II, contenida en el siguiente Boletín, se estudiarán los dos instrumentos jurídicos sobre Unión Aduanera suscritos recientemente, se observará cómo estos retos han sido abordados y se analizará como pueden contribuir a que Centroamérica responda de mejor manera al entorno regional e internacional.

12. Art. 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Niza).

13. Art. 228 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Niza)



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales

Presidenta

María Eugenia
Brizuela de Ávila

Presidente alterno

Pedro Luis Apóstolo

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Analistas

Roberto Vidales Gregg
Javier Castro De León
Raúl Villamariona
Luciana Yarhi
Marjorie de Chávez
Carmina Castro

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366.

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -
correo electrónico: comercializacion@fusades.org

www.fusades.org.sv
www.instituciones-fusades.org

