

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA,
NORMATIVA APLICABLE E INSTITUCIONES RESPONSABLES PARA SU CONSOLIDACIÓN"

TESIS DE GRADO

MARCO ANTONIO CASTRO GONZALEZ

CARNET 10528-09

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA,
NORMATIVA APLICABLE E INSTITUCIONES RESPONSABLES PARA SU CONSOLIDACIÓN"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
MARCO ANTONIO CASTRO GONZALEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. ÁNGEL ESTUARDO MENÉNDEZ OCHOA

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. LUIS FERNANDO CORDÓN MORALES

BUFETE MENENDEZ.

Guatemala, 29 de julio de 2015.

Honorable Consejo de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rafael Landívar.
Ciudad.

Estimados señores:

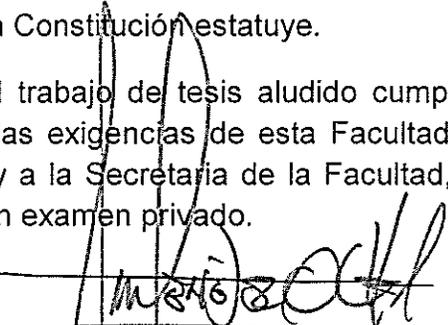
Por medio del memorando A-0002 del 11 de septiembre de 2014, emitido por el Magister Alan Alfredo González de León, Secretario del Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Rafael Landívar, se me designó como asesor de tesis del alumno **MARCO ANTONIO CASTRO GONZALEZ**, cuyo trabajo tituló **SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA, NORMATIVA APLICABLE E INSTITUCIONES RESPONSABLES PARA SU CONSOLIDACIÓN.**

Que asesoré al alumno **MARCO ANTONIO CASTRO GONZALEZ**, con número de carné 1052809, para la redacción del trabajo de tesis aludido; para el efecto, se atendió el plan de investigación y los lineamientos de esta Facultad para este tipo de trabajos.

La investigación y estudio realizado sobre el tema constituye indudablemente un aporte significativo dentro del marco de la Unión Centroamericana, dentro del mandato que nuestra Constitución estatuye.

Al considerar que el trabajo de tesis aludido cumple satisfactoriamente con los requisitos y supera las exigencias de esta Facultad, atentamente recomiendo al Honorable Consejo y a la Secretaria de la Facultad, se realice oportunamente la defensa de la tesis en examen privado.

Muy atentamente.


M.A. Angel Estuardo Menéndez Ochoa.

Col. 4457. Código Docente: 9487.



Lic. Luis Fernando Cerdón Morales
Abogado y Notario

Guatemala, 30 de octubre de 2015

Licenciado
Rolando Escobar Menaldo
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente

Estimado Licenciado:

Como REVISOR del estudiante **MARCO ANTONIO CASTRO GONZÁLEZ** sobre su trabajo de Tesis: **“situación actual del proceso de unión aduanera centroamericana, normativa aplicable e instituciones responsables para su consolidación”**, cumplo con rendir mi Dictamen en los términos siguientes:

De conformidad con los lineamientos aprobados por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, el estudiante desarrolló el tema siguiendo las instrucciones precisas y cumpliendo con los requerimientos sugeridos por el suscrito. Dicha investigación le permitió al estudiante establecer los avances en el proceso de unión aduanera centroamericana, los esfuerzos de Guatemala y Honduras para su concretización y la manifestación de interés de El Salvador.

Con base en lo expuesto, estimo que el presente trabajo de tesis satisface los requisitos reglamentarios de forma y fondo para ser aceptado y aprobado como Tesis de Graduación.

Sin otro particular por el momento, me suscrito de usted, atentamente,



Licenciado
Luis Fernando Cerdón Morales
Abogado y Notario



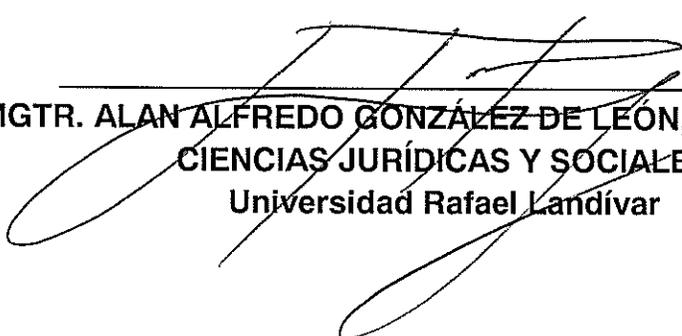
Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante MARCO ANTONIO CASTRO GONZALEZ, Carnet 10528-09 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07654-2015 de fecha 30 de octubre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA,
NORMATIVA APLICABLE E INSTITUCIONES RESPONSABLES PARA SU
CONSOLIDACIÓN"

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 3 días del mes de noviembre del año 2015.


MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



Responsabilidad: el autor es el único responsable de los contenidos y conclusiones de la presente tesis.

Listado de abreviaturas

ACI: Arancel Centroamericano de Importación

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAUCA: Código Aduanero Uniforme Centroamericano

CC: Corte de Constitucionalidad de Guatemala

CCJ: Corte Centroamericana de Justicia

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COMIECO: Consejo de Ministros de Integración Económica

COMRIEDRE: Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional

DAI: Derecho Arancelario de Importación

DUA: Declaración Única Aduanera

FAUCA: Formulario Aduanero Único Centroamericano

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

ICAITI: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública

MCCA: Mercado Común Centroamericano

ODECA: Organización de Estados Centroamericanos

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

Protocolo de Guatemala: Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana

Protocolo de Tegucigalpa: Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos

PARLACEN: Parlamento Centroamericano

RECAUCA: Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano

RTCA: Reglamento técnico centroamericano

SA: Sistema Aduanero

SAC: Sistema Arancelario Centroamericano

SAT: Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala

SCA: Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano

SCMCA: Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano

SITCA: Secretaría de Integración Turística Centroamericana

SICA: Sistema de Integración Centroamericana

SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

TCEE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

UE: Unión Europea

UNED: Universidad Estatal a Distancia de España

Resumen Ejecutivo

La Unión Aduanera Centroamericana constituye un proceso de vigente evolución cuya realización implica beneficios reales para los flujos comerciales de la región y, por ende, una posibilidad de crecimiento económico general. En este sentido, el propósito de la presente investigación consiste en conocer y analizar el proceso de Unión Aduanera en la región hasta llegar a determinar su estado actual, tomando como punto de partida las consideraciones teóricas que la doctrina económica refiere en relación con estos procesos, enmarcados dentro de la dinámica de las integraciones económicas. Seguidamente, se estudia el tema referente al Derecho Comunitario y el Derecho de Integración en su calidad de ramas del Derecho Internacional Público dentro de las cuales se desarrollan y ejecutan los procesos de integración económica. Con esta base, se estudia el marco general de la integración económica de Centroamérica, conociendo sus antecedentes y evolución histórica, instrumentos jurídicos, órganos e instituciones, entre otros, para pasar después a estudiar puramente la Unión Aduanera Centroamericana, efectuando una aproximación a su proceso evolutivo, sus características, su sustento jurídico con interpretaciones tanto de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca como de la Corte Centroamericana de Justicia y a su evolución normativa, contemplando hasta los últimos acontecimientos suscitados en esta materia.

El proceso en estudio inició formalmente a partir del año 1960 con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. A lo largo de estos 55 años, la región ha vivido circunstancias diversas que han limitado avances mayores en este sentido. Sin embargo, actualmente existe una estructura jurídica e institucional que viabiliza y posibilita la constitución de la Unión Aduanera. En adición a esto, recientemente se ha dado un impulso mayor para la concreción del proceso. En consecuencia, resulta de importancia vital para la región el estudio del proceso en función de su evolución histórica, sus últimos avances y, finalmente, la condición de su estado actual.

Índice

Introducción.....	8
1. Consideraciones teóricas de una integración económica con énfasis en Unión Aduanera.....	13
1.1 Definición teórica de integración económica	13
1.2 Grados de integración económica.....	20
1.2.1 Zona de libre comercio	20
1.2.2 Unión aduanera	21
1.2.3 Mercado común	23
1.2.4 Unión económica	25
1.2.5 Integración económica total	25
1.3 Funciones de una Unión Aduanera.....	26
1.4 Características de una Unión Aduanera	28
2. Consideraciones respecto del Derecho de Integración y Derecho Comunitario	30
2.1 Derecho de Integración.....	32
2.2 Derecho Comunitario	34
2.2.1 Organizaciones internacionales clásicas	38
2.2.2 Organizaciones internacionales de integración	39
2.3 Principios del Derecho Comunitario	41
2.3.1 Principio de aplicabilidad inmediata	41
2.3.2 Principio de aplicabilidad directa.....	42
2.3.3 Principio de primacía	43
2.3.4 Principio de responsabilidad del Estado	44
2.4 Derecho Comunitario en Centroamérica.....	45
3. Marco general de la integración económica centroamericana	51
3.1 Conceptualización de la integración económica centroamericana.....	51
3.2 Antecedentes y evolución histórica de la integración económica centroamericana	53
3.3 Instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana	59
3.3.1 Protocolo de Tegucigalpa	59
3.3.2 Protocolo de Guatemala	63

3.4 Órganos de la integración general centroamericana.....	67
3.4.1 Reunión de Presidentes.....	67
3.4.2 Consejo de Ministros	68
3.4.3 Comité Ejecutivo	70
3.4.4 Secretaría General	71
3.4.5 Corte Centroamericana de Justicia.....	71
3.4.6 Parlamento Centroamericano	73
3.5 Órganos del Subsistema de Integración Económica Centroamericana	75
3.5.1 Consejo de Ministros de Integración Económica	75
3.5.2 Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica	76
3.5.3 Comité Ejecutivo de Integración Económica.....	76
3.5.4 Comité Consultivo de Integración Económica	77
3.5.5 Secretaría de Integración Económica Centroamericana	78
3.5.6 Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano.....	80
3.5.7 Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano	80
3.5.8 Banco Centroamericano de Integración Económica	80
4. Unión Aduanera Centroamericana	82
4.1 Evolución de la Unión Aduanera Centroamericana.....	82
4.2 Características de la Unión Aduanera Centroamericana	95
4.3 Instrumentos jurídicos de la Unión Aduanera Centroamericana	96
4.3.1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial de Comercio.....	96
4.3.2 Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.....	99
4.3.3 Código Aduanero Uniforme Centroamericano (IV Versión)	102
4.3.4 Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana	109
4.4 Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala respecto del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).....	113
Presentación, análisis y discusión de resultados.....	117
Conclusiones	138
Recomendaciones	141
Referencias Consultadas	143
1. Referencias Bibliográficas	143

2. Referencias Normativas 146
3. Referencias Electrónicas..... 148
4. Otras Referencias 151
Anexos 152

Introducción

La integración económica centroamericana constituye un proceso gradual, complementario y progresivo de unificación e integración en aspectos económicos y comerciales de los países centroamericanos, realizado en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El proceso consta de un desarrollo secuencial cuyas etapas se encuentran definidas en el Protocolo de Guatemala, iniciando con la zona de libre comercio, perfeccionamiento del arancel externo común, constitución de la Unión Aduanera, libre movilidad de factores productivos e integración monetaria y financiera.¹ El proceso, iniciado formalmente desde 1960, ha cumplido virtualmente con las primeras dos fases y se encuentra actualmente en la tercera, precisamente la Unión Aduanera, la cual resulta ser el enfoque particular del presente trabajo.

En el marco de este proceso, se puede afirmar que Centroamérica constituye una comunidad económica-política de Estados cuyas relaciones se enmarcan en el esquema de integración regional.² La cercanía histórica, cultural, social y geográfica de que goza la región ha constituido desde mucho tiempo atrás un hecho evidente que impulsa la integración. Efectivamente, desde los tiempos coloniales Centroamérica constituía un solo territorio, lo que se concretó aún más durante el tiempo de vigencia de la Federación de Estados Centroamericanos a mediados del siglo XIX. A pesar de la separación de los Estados y de su independencia definitiva, a través de recomendaciones impulsadas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se formalizó a mediados del siglo XX en Centroamérica el proceso de integración económica, dentro del marco de coordinación regional que en aquel momento era conocido como Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). A lo largo de los años, como se consignó en la presente investigación, el proceso sufrió momentos de avances y retrocesos.

¹ Kasteng, Jonás. *Utopía y realidad: la integración económica centroamericana y los esfuerzos empresariales regionales*. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica. 2006. Pág. 3

² Guerrero Mayorga, Orlando. *El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*. Nicaragua. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2005. Pág. 761

Actualmente, sin embargo, el proceso se encuentra en un estado medio, con una estructura jurídica e institucional que posibilita la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana, aunque ésta no se ha llegado a concretar. Lo que resta es dar un paso de voluntad política para realizarla efectivamente.

En este contexto, la presente investigación se enfocó en conocer este proceso y analizar su situación actual, buscando contestar a la pregunta “¿cuál es el estado de situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana?”, considerando el proceso como una dimensión jurídica y económica paralelamente e identificando su evolución histórica.

Para lograr tal cometido, la investigación se desarrolló en diferentes fases en aras de dar respuesta a los objetivos propuestos. En este sentido, se inició por conocer qué son las integraciones económicas, cómo se componen y cuál es su sustento doctrinario, todo esto con énfasis específico en la figura de la Unión Aduanera. En la segunda fase, se desarrolló lo relativo al Derecho de Integración y Derecho Comunitario, estudiando sus diferencias y su aplicación en el desarrollo de los procesos de integración económica. En esta misma fase, se buscó identificar si existe Derecho Comunitario en Centroamérica. En efecto, la existencia de una estructura de Derecho Comunitario posibilita mayores avances y formaliza las condiciones de regionalismo o de comunidad en un determinado proceso. Posteriormente, se puntualizó sobre el marco general del proceso de integración económica centroamericana a fin de dar respuesta al objetivo establecido en este trabajo en relación con el estudio de la evolución histórica de este proceso y su estructura jurídica e institucional. Finalmente, el desarrollo de la investigación se enfocó en el proceso propiamente de la Unión Aduanera Centroamericana y sus distintas aristas.

En virtud de lo anterior, se afirma que existe una normativa y una institucionalidad creadas específicamente para propiciar el proceso de integración económica centroamericana que no han logrado generar los resultados suficientes para garantizar en la actualidad una Unión Aduanera real en Centroamérica. En este contexto, el autor manifiesta que no

obstante la estructura jurídica existente con el compromiso de constituir la Unión Aduanera, incluso plasmada desde el año 1960 en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y reafirmada en el año 1993 con el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala, los efectos prácticos hacia la concreción de la misma han sido limitados. Es por esta razón, que se decidió investigar sobre el estado de situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana, pretendiendo realizar una radiografía del estado actual del proceso, de manera que de la misma pudiera desprenderse una identificación de los obstáculos que se encuentran en el mismo y, consecuentemente, se determinarían los espacios de mejora que deben ser abordados para efectos de su consolidación. Por lo tanto, el aporte en concreto consistió en plasmar la evolución y la situación más reciente y actual del proceso y, por otra parte, tratar de señalar los aspectos que se deben mejorar para lograr la efectiva realización de la Unión Aduanera en Centroamérica.

En línea con tales objetivos, se realizaron entrevistas y se conversó con funcionarios del Ministerio de Economía, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A través de ellas se pudo conocer las opiniones de los distintos funcionarios en relación con el proceso de Unión Aduanera, así como también los temas de tramitación vigente en esta materia en las instituciones señaladas. Adicionalmente, se consultaron estudios y publicaciones realizados por las diferentes instituciones de integración, por medios de comunicación y por autores doctrinarios que discurren sobre los temas en cuestión.

Sin embargo, a lo largo de la investigación se encontraron algunos límites que dificultaron en cierta medida su desarrollo. Entre éstos, principalmente se puede mencionar que el tema se reviste muchas veces de connotaciones políticas que pudieron afectar la objetividad y el tecnicismo en el abordaje hecho por algunos informes o publicaciones emitidas sobre el mismo. No obstante esto, se procuró adoptar el enfoque más realista y objetivo posible, de modo tal que se describiera de forma directa y concreta los avances y limitaciones en el proceso de Unión Aduanera Centroamericana y se analizara, sin

tendencias ni inclinaciones particulares, la viabilidad de la estructura jurídica e institucional del proceso, así como la realidad política, social y cultural regional que lo afecta.

En cuanto a los alcances de la investigación, debe entenderse que en el ámbito temático *per sé*, el abordaje se hizo específicamente de la Unión Aduanera, en el marco del proceso general de la integración económica centroamericana, tomando como unidades de análisis los diferentes cuerpos legales e institucionales de la integración económica y analizando la situación en la que se encuentra actualmente el proceso en relación con estos aspectos. En lo referente al ámbito temporal, se tomó en cuenta la evolución del proceso de constitución de la Unión Aduanera desde los primeros esfuerzos realizados en esta dirección en la década de los 60 hasta su desarrollo más actual al momento de efectuar la investigación. Respecto del ámbito espacial, la investigación se circunscribió al proceso de Unión Aduanera que se lleva a cabo en la región centroamericana, enfocándolo principalmente desde la perspectiva de Guatemala.

Por lo tanto, con base en las consideraciones anteriormente expuestas se procedió a realizar el presente trabajo de grado, en cumplimiento de los requisitos para la elaboración del mismo según han sido estipulados por la Universidad Rafael Landívar, equilibrando aspectos tanto teóricos como prácticos a fin de realizar el abordaje documental de la Unión Aduanera Centroamericana en la forma en que ha quedado plasmada en este trabajo. Se buscó, asimismo, adoptar un enfoque de tratamiento original del tema, contemplando los aspectos económicos, legales, históricos, culturales e institucionales que lo atañen, así como también generando una aportación final en relación con los aspectos de mejora jurídica que deben ser tratados para consolidar el proceso y lograr la constitución de una Unión Aduanera Centroamericana. Como se afirma a lo largo del trabajo, el desarrollador del mismo estima, con base en los planteamientos teóricos estudiados, que un proceso de integración económica, particularmente el estadio de Unión Aduanera, puede llegar a representar una vía de crecimiento económico real para la región.

En consecuencia, este proyecto buscó aportar un panorama amplio y claro sobre los progresos obtenidos en el proceso y los retos que le quedan por delante a la región en la materia indicada. Sin embargo, no se pretende tener la verdad absoluta con respecto a las conclusiones arribadas, más bien proveer una información objetiva, técnica y sensata que permita generar una discusión reflexiva sobre el proceso general de integración económica centroamericana y, particularmente, la Unión Aduanera. Adicionalmente, se buscó que el presente trabajo se convierta en una herramienta que sirva para estimular e impulsar el proceso, mediante la generación de información respecto de los logros y los aspectos positivos en los cuales Centroamérica, como región, puede encontrar puntos de coincidencia que la unen y, paralelamente, corregir los errores ocurridos en la consecución del proceso para seguir avanzando.

1. Consideraciones teóricas de una integración económica con énfasis en Unión Aduanera

1.1 Definición teórica de integración económica

Previo al abordaje desde el punto de vista jurídico, es necesario indicar, con base en distintos estudios multidisciplinarios que han sido elaborados, que en la actualidad, producto del alto grado de competitividad de los mercados mundiales, el dinamismo económico y la globalización, se ha hecho necesario tanto la apertura comercial como la formación de grupos o bloques económicos formados por la unión de diferentes países, muchas veces con proximidad territorial, con el objetivo de potenciar y optimizar sus recursos y fortalecer sus estructuras de producción y consumo para lograr un desarrollo conjunto,³ lo cual se denomina como procesos de integración económica. Con base en el planteamiento de Sergio Berumen en su libro *Introducción a la economía internacional*, fue: “en las décadas de los cincuenta y los sesenta que tuvo lugar la primera gran oleada en la formación de bloques comerciales con el surgimiento y consolidación de las comunidades europeas, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Roma en 1957”.⁴ Al respecto, debe acotarse que con el primer Tratado de Roma, denominado Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), se constituyó precisamente la Comunidad Económica Europea, uno de los procesos integracionistas en materia económica con mayores resultados prácticos en el mundo.

Sin embargo, para efectos de clarificación y comprender adecuadamente el término, resulta provechoso iniciar descomponiéndolo en sus partes. En este sentido, la integración, siguiendo lo dispuesto por la Real Academia Española (RAE), consiste precisamente en: “*la acción de integrarse*”, lo que redundaría en una fusión de dos o más partes, conceptos, corrientes o, como en el caso que atañe al presente trabajo,

³ Soto Acosta, Willy; Suárez Ulloa, Max. *Centroamérica: casa común e integración regional*. Costa Rica. Universidad Nacional de Costa Rica. 2014. Pág. 129.

⁴ Berumen, Sergio. *Introducción a la economía internacional*. España. Esic editorial. 2006. Segunda edición. Pág. 307.

economías, haciendo que se integren en un mismo espacio -económico- y así formen parte de un todo.⁵ Karl Deutsch lo explica argumentando que: *“integrar significa generalmente constituir un todo con las partes, es decir, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente”*.⁶

En tal contexto, haciendo una descripción breve y somera del entorno económico que rodea la materia de la integración económica, es importante señalar que la formación de bloques económicos integrados, compuestos de unidades económicas que anteriormente habrían estado separadas, presupone una agilización y mayor eficiencia en relación con el intercambio comercial de los países que lo integran debido a que entre éstos, como primer paso en la aproximación comercial, se establece un régimen de libre comercio. En este sentido, una consecuencia directa de la integración será el libre flujo de los bienes y servicios originados en los Estados Parte, así como la eliminación de barreras al comercio entre estos países, aspectos que según diferentes corrientes de pensamiento económico, contribuyen a la dinamización de la economía y, por ende, impulsan el desarrollo ordenado.⁷

En la mayoría de los casos, entonces, el objetivo básico de un bloque económico integrado es establecer una zona de libre comercio entre sus integrantes. De conformidad con lo estipulado en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se entenderá por zona de libre comercio: *“un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”*. Vale aclarar además que los derechos de aduana: *“son todos los derechos, emolumentos, impuestos,*

⁵ *Integración*. Página web de la Real Academia Española. Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en www.rae.es/integración. Fecha de Consulta: 19/08/2014.

⁶ Deutsch, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós. 1970. Pág. 80.

⁷ Página web de la Universidad Estatal a Distancia. *La integración económica: teorías, efectos y experiencias*. España. Disponible en <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

contribuciones, tasas, gravámenes y todo pago que se fije o que se exija sobre la importación o exportación de mercancías a territorio nacional o fuera de él".⁸

Sin embargo, al formarse un bloque económico también se crea un mercado con mayores recursos y capacidades de producción y negociación a nivel internacional,⁹ lo cual les permitirá proyectarse al mercado mundial como un mercado regional más consolidado, firme y competitivo. El doctor Javier Martínez Peinado, en su ponencia denominada *Globalización: elementos para el debate*, afirma que una de las dialécticas referentes a la integración económica apunta a que estos procesos: "*expresan fundamentalmente una estrategia de los Estados para, agrupándose, competir contra otros*".¹⁰ De esta manera, se puede decir que se crea una masa crítica capaz de incrementar y ampliar el comercio con países terceros, es decir, aquellos ajenos al bloque integrado.

Por otra parte, la Universidad Estatal a Distancia de España (UNED) en su *Teoría sobre la integración económica* menciona que: "*en los países en vías de desarrollo la integración de varias economías supone que se ampliará el estrato de población con una capacidad de compra suficiente para incentivar la inversión en el sector productivo, pudiendo ser éste el motor para un mayor desarrollo que rompa el círculo vicioso de la pobreza*".¹¹ Al respecto, diversos estudios, como el efectuado por Eduardo Lizano en su publicación *Integración económica y cooperación monetaria en el Mercado Común Centroamericano*, han concluido que: "*debido al aprovechamiento de una economía de escala, la integración reduce los costos de administración, producción y comercio*".¹² Es

⁸ Página web de finanzas www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DERECHO_DE_ADUANA.htm. *Derecho de Aduana*. Fecha de consulta: 19/08/2014.

⁹ Kasteng, Jonás. *Op. Cit.* Págs. 1,2.

¹⁰ Martínez Peinado, Javier. *Globalización: elementos para el debate. Ponencia presentada en el seminario internacional: la economía mundial contemporánea, balance y perspectivas*. Puebla, México. UAO. Agosto 1997. Pág. 12

¹¹ Página web de la Universidad Estatal a Distancia. *La integración económica: teorías, efectos y experiencias*. España. Disponible en <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

¹² Lizano, Eduardo. *Integración económica y cooperación monetaria en el Mercado Común Centroamericano*. Cuadernos de Economía, No. 5. 1994. Págs. 77-85.

así como la integración se puede convertir en un motor para el progreso económico y la productividad de la región, incrementando tanto el comercio intra como extra regional.

Lo anteriormente indicado se basa en algunos planteamientos del economista escocés Adam Smith en su obra *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Libro I, Capítulo II, en la cual manifestaba que un mercado más amplio abarata los costes y permite la existencia de un volumen de demanda capaz de hacer atractiva la producción y comercialización de mercancías y servicios, reconociendo que el tamaño del mercado es, efectivamente, una variable de importancia significativa para el funcionamiento de una economía nacional.

Por lo tanto, habiendo descrito de forma general el contexto de estos procesos, la integración económica puede ser definida, de acuerdo con lo expuesto por Bela Balassa, economista y abogado húngaro que en el año 1961 publicó el libro *Teoría de la integración económica*, como: “*el proceso con medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales*”.¹³ Esta definición inevitablemente se refiere al proceso por medio del cual economías de diferentes países se unen, eliminando o suprimiendo las barreras internas como ya fue expuesto (o sea, las formas de discriminación entre economías de diferentes Estados) y, en consecuencia, propiciando una dinamización de los flujos de comercio intrarregional; en otras palabras, un comercio más ágil y fuerte entre los propios países que se integran.

El autor Ramón Tamames describió la integración económica como: “*el proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones*

¹³ Balassa, Bela. *Teoría de la integración económica*. México. Editorial Hispano-Americana. 1964. Pág.7

unitarias poco adecuadas se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea".¹⁴

Por su parte, el documento de UNED que fue mencionado, formula su concepto desde un punto de vista dinámico, indicando que la integración: "*supone la puesta en vigor de mecanismos que permitan aunar diferentes espacios económicos, con miras sobre todo a acelerar su tasa de expansión global y a racionalizar el crecimiento correspondiente*".¹⁵ Esta definición apunta a la otra connotación de las integraciones económicas, es decir, aquella señalada por el ya citado Javier Martínez Peinado que se refiere a la posibilidad que encuentra una comunidad integrada de proyectarse internacionalmente como un mercado regional más fuerte para efectos de competir con países terceros.

No obstante, en medio de todo lo anterior debe tenerse en cuenta que estos espacios económicos que se unen pueden permitir que la identidad de cada Estado quede intacta o pueden converger y trasladarse incluso hasta el campo de la integración política, renunciando a su propia soberanía en favor de una entidad superior que establezca objetivos propios del nuevo espacio integrado. Sin embargo, esto dependerá del grado de integración que los países quieran adoptar.

Al respecto, merece atención el tema de la soberanía estatal al considerar los procesos integracionistas. La soberanía es definida por Virgilio Ruiz Rodríguez como el poder supremo que ejerce el Estado como organización social y política máxima dentro de su propio Estado. Sin embargo, el mismo Ruiz Rodríguez ha dicho que: "*con el advenimiento histórico de la Unión Europea (UE), parece que dicho concepto en su significado y contenido comienza a debilitarse...Desde la Segunda Guerra Mundial, las naciones occidentales de Europa hicieron cesión de importantes derechos a través de su*

¹⁴ Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. Madrid, España. Alianza Editorial. Octava edición. 1984.

¹⁵ Página web de la Universidad Estatal a Distancia. *La integración económica: teorías, efectos y experiencias*. Disponible en <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

participación en empresas compartidas empezando por la OTAN y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En la práctica tuvieron que aceptar limitaciones a sus respectivas soberanías".¹⁶ De esta cuenta, al generar un proyecto económico compartido, los Estados deberán limitar en cierta forma su libre autonomía en la instrumentalización de su organización y actuar interno, pues deciden compartir con otros Estados la organización y adecuación de su operación económica. Por lo tanto, tomando en cuenta fenómenos integracionistas como la UE que nos sirve de ejemplo o la integración centroamericana y, en vista del acuciante fenómeno de la globalización en el mundo actual, apunta Ruiz Rodríguez, el concepto de soberanía puede llegar a sufrir ciertas alteraciones y, con esto, se ve una marcada tendencia a conceder ciertas renuncias al control absoluto y concentrado de los Estados sobre sus propias organizaciones sociales, económicas y políticas, en favor de un control compartido. En el mismo orden de ideas, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) en sentencia de 27 de noviembre de 2001, ha expresado que: "*la soberanía no debe ser entendida como una búsqueda y prosecución de solo el propio interés nacional, sino como la compatibilización entre los intereses propios y los de la comunidad de que forma parte, así como las de los Estados que la integran*".¹⁷

En esta misma línea, Francisco Villagrán Kramer consideró que: "*en su sentido más amplio y desde un punto de vista político, la integración constituye un proceso mediante el cual las naciones van renunciando a conducir ciertos asuntos internos e internacionales independientemente para procurar la adopción de decisiones conjuntas y transferir a un nuevo centro de autoridad la atribución de decidir sobre estas materias. Luego los diversos grupos de poder, por modos muy distintos reorientan sus intereses y objetivos en función del nuevo centro de poder y, finalmente, en modo gradual y progresivo, y a medida que se asegura la libertad de movimiento de los factores y de las personas dentro*

¹⁶ Ruiz Rodríguez, Virgilio. *Estado de Derecho y Soberanía*. México. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 34. 2004. Pág. 13.

¹⁷ Corte Centroamericana de Justicia. Gaceta Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia, No. 13. 4 de diciembre de 2001. Pág. 22.

del espacio económico constituido, puede configurarse una comunidad económica-política de nuevo cuño".¹⁸

Por lo tanto, tratando de enlazar lo anterior y a manera de concepción global, Max Suárez Ulloa en el estudio *Centroamérica: casa común e integración regional*, considera que: "*la integración regional, como proceso económico y político, favorece la paz y el desarrollo de los países participantes en la medida en que se incrementa la interdependencia productiva, decisoria, cultural (educativa), deportiva, tecnológica, entre otros. Esta interdependencia regional se profundiza al producirse un fenómeno jurídico-político de difícil aceptación para los Estados, al menos al principio, como es la supranacionalidad de los órganos que hacen posible la integración*".¹⁹

Se puede concluir también, tomando en cuenta las elaboraciones doctrinarias hechas por Bela Balassa y Beth Anne Gray, que la integración económica consiste en la fusión de competencias estatales de varios países,²⁰ perdiendo cierta cuota de independencia nacional, reduciendo las medidas protectoras de la economía doméstica y eliminando la discriminación de las unidades económicas correspondientes a los otros países en aras de liberalizar la relación económica con tales países y, por ende, generar lazos de comercio más profundos y flujos más dinámicos entre sí para lograr un desarrollo conjunto, además de formar un bloque integrado con capacidades de proyección internacional más sólidas, ordenado legalmente desde el Derecho Internacional Público.

¹⁸ Villagrán Kramer, Francisco. *Integración económica centroamericana: aspectos sociales y políticos*. Guatemala. 1964. Pág. 77

¹⁹ Soto Acosta, Willy; Suárez Ulloa, Max. *Op. Cit.* Pág. 9.

²⁰ Gray, Beth Anne. *Derecho de Integración*. 1998. En página web http://www.lawyers-abogados.net/es/recursos/integracion.economica.htm#_Toc484865536 . Fecha de consulta: 8/06/2014

1.2 Grados de integración económica

Como se ha dicho, los procesos de integración económica pasan por distintas etapas o grados según sea la complejidad o la profundidad de la integración de los países participantes. Sin embargo, debe indicarse que no existe un consenso absoluto en relación con el orden o el número específico de etapas de integración económica que puedan llegar a desarrollarse entre los distintos países. En este sentido, para efectos del presente trabajo se ha dispuesto establecer la clasificación de conformidad con Bela Balassa y su publicación de la *Teoría de la integración económica*, la cual se apoya en las etapas generalmente aceptadas por los teóricos de la integración, los cuales establecen, en un orden de mayor a menor grado de integración, la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la unión total.

1.2.1 Zona de libre comercio

Como se ha mencionado, la primera etapa en un proceso de integración económica está compuesta por la zona de libre comercio, que también es denominada como zona de libre cambio. Esta zona es aquella que se forma como consecuencia de: “*varios países que eliminan los aranceles aduaneros y toda restricción comercial entre ellos, manteniendo cada uno su propio arancel frente al exterior de la zona*”.²¹

En tal virtud, el resultado fundamental de este tipo de acuerdo comercial es la liberación del comercio entre los países en acuerdo o integrados, sin suponer ningún tipo de injerencia o afectación mayor en la forma de administración de las políticas comerciales de cada Estado, de manera que cada quien podrá adoptar las políticas comerciales con los países terceros en la forma en que el propio Estado lo requiera. En este orden de

²¹ Página web de Universidad Estatal a Distancia. España. <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

ideas, Richar Lipsey ha manifestado que: “*la zona de libre comercio está formada por un grupo de países que no tienen un arancel común frente al resto del mundo*”.²² En otras palabras, una zona de libre comercio no afecta en lo absoluto la soberanía e independencia de un Estado para desarrollar individualmente su propia política comercial o económica, salvo en lo relativo a liberalizar su comercio con el país con quien haya acordado constituir la zona de libre comercio. Esta liberación de las restricciones comerciales entre los países en acuerdo permitirá una dinamización de los flujos comerciales al interno de la región y por ende mayor actividad económica y productiva entre éstos, propiciando de esta manera una vía de crecimiento económico para los mismos.

Esta etapa, como ya fue mencionado antes, es el objetivo básico de cualquier integración económica y, consecuentemente, se define como un primer peldaño en cualquier proceso integracionista o de acercamiento comercial.

1.2.2 Unión aduanera

Las Uniones Aduaneras, materia específica del presente trabajo, se caracterizan según lo expuesto por Sergio Berumen en su libro *Introducción a la Economía Internacional* porque: “*los miembros eliminan (entre sí) todos los obstáculos existentes a la libre circulación de bienes, pero frente a países terceros mantienen un arancel externo común (al que añadirá cualquiera otra fórmula protectora que será de observancia entre los miembros)*”.²³

Por otra parte, siguiendo a Martín Guinart en su *Análisis teórico de la integración*: “*en esta etapa de la integración económica, los miembros eliminan todos los aranceles y el*

²² Lipsey, Richard. *Integración internacional: uniones económicas*. Madrid, España. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Editorial Aguilar. 1979.

²³ Berumen, Sergio. *Op. Cit.* Pág. 315.

*grupo adopta una política comercial externa común en relación con los no miembros. Además el grupo trabaja como una entidad en la negociación de todos los acuerdos comerciales con los no miembros”.*²⁴

Es por lo tanto una fase dentro de una integración económica en la que se eliminan las barreras comerciales (aduaneras) entre los países miembros tal como se hace en una zona de libre comercio o de libre cambio, pero además se adopta una postura común frente a países terceros para actuar comercialmente como un solo bloque, sustituyendo varios territorios aduaneros por uno solo, razón por la cual se define como una fase de integración superior y más compleja. En este sentido, los países miembros pierden en cierta medida su independencia o soberanía para formular su propia política comercial y la ceden a los organismos del bloque, de manera que la política que se adopte en esta materia sea conjunta y unificada.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en su artículo XXIV define como territorio aduanero para los efectos del Acuerdo, todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios. Seguidamente, define la unión aduanera como la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio: *“de manera que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios y que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no están comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”.*²⁵

²⁴ Guinart, Martín. *Un análisis teórico de la integración*. Argentina. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Economía Internacional. 2006. Pág. 1.

²⁵ Organización Mundial de Comercio (OMC). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. GATT. Artículo XXIV. 1994

Por otra parte, para efectos específicamente de la Unión Aduanera en Centroamérica, Haroldo Rodas Melgar, ex Secretario de Integración Económica Centroamericana, en el informe *Retos y Oportunidades del Mercado Común Centroamericano ante el RD-Cafta*, señaló que la misma: “se define como un espacio geográfico conformado por los cinco países, dentro del cual se cuenta con libre movilidad de bienes, independientemente del origen, así como de servicios, en particular los que se asocian al comercio. Esto significa, entre otras cosas, contar con un arancel externo común, buscar la armonización tributaria de los países miembros, consolidar la normativa comercial común, avanzar hacia una administración aduanera común y adoptar una política comercial externa común”.²⁶

En síntesis, es posible encontrar como denominador común aplicable a todas las definiciones que anteceden, el hecho de que una unión aduanera se caracteriza por ser una zona de libre comercio que además adopta, en calidad de bloque, una política comercial externa común frente a los terceros.

1.2.3 Mercado común

El mercado común se forma cuando, una vez alcanzada una unión aduanera, se añade la franquicia para circular factores de producción. Estos factores de producción consisten en la tierra, el capital, el trabajo y los servicios. En materia económica, esto se ha venido a llamar: “*las cuatro libertades comerciales de circulación*”.²⁷

²⁶ Rodas Melgar, Haroldo. *Retos y Oportunidades del Mercado Común Centroamericano ante el RD-Cafta*. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Induexpo, 2005. En página web <http://www.cafta.sieca.int/sitio/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000109/20990000000109.swf>. Fecha de consulta: 8/06/2014.

²⁷ Magariños, Gustavo. *Integración multinacional, teoría y sistemas*. Montevideo, Uruguay. Talleres Gráficos de la Secretaría general de ALADI. 2000. Pág. 152.

El mercado común entendido en términos generales ha sido definido por Andreu Olesti Rayo en su libro *La integración económica: el mercado común y la unión económica y monetaria* como: “la creación de un espacio económico, comprendido por el territorio de los Estados miembros, en el que los diferentes factores de producción están liberalizados en unas condiciones análogas a las de un mercado interno de un Estado”.²⁸

En forma específica, se puede considerar que: “la movilidad del capital significa que cualquier empresa pueda obtener recursos financieros, si así lo desea, en el mercado común con la misma libertad que dentro de sus propias fronteras nacionales, de la misma forma en que cualquier ahorrador podrá prestar su dinero en el país del área donde piense que la rentabilidad es mayor”,²⁹ sin restricciones de ninguna clase.

No obstante los libres movimientos de capital, cada Estado dentro del bloque seguirá manteniendo su propia política monetaria y sus propias legislaciones en materia impositiva, de modo que aunque el grado de integración es bastante profundo y los recursos financieros se encuentran liberalizados en toda la comunidad, cada Estado sigue manteniendo políticas monetarias y tributarias individuales.

Por otra parte, con respecto al factor de trabajo, el mercado común según su concepción técnica implica: “que los individuos puedan acceder, de acuerdo con su capacidad, a cualquier puesto de trabajo donde quiera que éste se encuentre, sin que la nacionalidad suponga ningún tipo de obstáculo. Las condiciones en que se trabaje fuera del propio país deben ser las mismas que las que existan para los nacionales del país de recepción”.³⁰

²⁸ Olesti Rayo, Andreu. *La integración económica: el mercado común y la unión económica y monetaria*. Barcelona, España. Lecciones de Derecho Comunitario Europeo. Tercera edición. 1998. Pág. 214.

²⁹ Página web de la Universidad Estatal a Distancia. <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

³⁰ *Loc. Cit.*

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que un proceso de integración económica en estado de mercado común implica una honda cercanía entre los países integrados, así como una liberación cada vez mayor de cualquier tipo de restricción comercial, económica o financiera que pudiera existir entre ellos.

1.2.4 Unión económica

La unión económica es la fase en la cual se añade a todos los procesos anteriores una forma de armonización en las políticas económicas internas o nacionales de los países miembros. Se trata de coordinar hasta el mayor grado posible las políticas económicas y fiscales de estos Estados, ajustándolas a los mismos criterios y unificando además las instituciones económicas. En este sentido: *“se desarrollan instituciones supranacionales cuyas decisiones se aplican a todos los miembros” y suplirán algunas entidades nacionales, aunque se preservan las entidades políticas separadas. En este grado de integración económica se cede en un mayor grado la soberanía de los Estados integrados*”,³¹ aunque cada Estado se sigue considerado independiente en materia política, social y cultural.

En tal virtud, cuando se habla de una unión económica total se hace referencia a una coordinación máxima de políticas macroeconómicas y fiscales, con la correspondiente armonización de todas las herramientas técnicas empleadas en esta materia por parte de los países miembros.

1.2.5 Integración económica total

Este tipo de integración no siempre es considerada como una fase dentro de los procesos de integración económica, debido a que esta etapa, más allá de lo económico, implica un

³¹ Guinart, Martín. *Op. Cit.* Pág. 2

modelo integracionista en materia política, con constitución de instituciones supranacionales que dicten las políticas de aplicación directa a todos los países miembros por igual. Por lo tanto, se suprimen los organismos nacionales de cada Estado, para constituir organismos regionales que sean los que en forma autónoma e independiente dirijan la política económica de la región considerada como un solo bloque y prescindiendo de la individualidad de cada Estado en materia económica.

1.3 Funciones de una Unión Aduanera

Una Unión Aduanera puede tener tanto efectos dinámicos como estáticos. Los dinámicos involucran variaciones a lo largo del tiempo que se pueden producir en el crecimiento y desarrollo de las economías, mientras que los estáticos se refieren a los cambios en producción, consumo, volumen de comercio y precios en un momento dado.

Siguiendo el planteamiento teórico consignado por Sergio Berumen en relación con los efectos dinámicos que se dan en la formación de las uniones aduaneras, en materia de competitividad se señala que tal unión: *“aumentará el grado de competitividad dentro del espacio integrado y obligará a los sectores productivos a mejorar sus niveles de eficiencia”*.³² Esto sucede porque al darle trato nacional a los productos provenientes de los países en acuerdo, se va a aumentar la competitividad entre los productos puesto que habrá una mayor oferta en el mercado de bienes puestos a disposición del consumidor en las mismas condiciones, lo cual al mismo tiempo tenderá a producir una baja en los costos de adquisición o compra de los productos por parte de los consumidores, cuyo efecto es similar al que podría darse en una zona de libre comercio, tal y como fue rápidamente comentado anteriormente.

³² Berumen, Sergio. *Op. Cit.* Pág. 325.

Jacobo Viner, quien en el año 1950 propuso la formulación clásica de la teoría de las uniones aduaneras mediante el desarrollo del “modelo de equilibrio parcial estático” que involucraba dos países con un solo bien común y homogéneo, llegó a una conclusión que se mantiene vigente en la actualidad en el debate relativo a la integración económica. La conclusión a la que Viner arribó fue que: *“cuando dos países conforman una unión aduanera, habrá creación de comercio si se da un movimiento de una forma de oferta más costosa a una menos costosa; es decir, se puede comprar un bien determinado a un coste más bajo con su socio dentro de la unión”*.³³

La propuesta de Jacob Viner es posible tomando en cuenta que entre los países unidos se eliminan todas las barreras aduaneras y comerciales, dándoseles un tratamiento de efecto nacional, de manera que se produce una merma en el costo de los productos puesto que no tendrán que pagar impuestos de importación o aranceles y, paralelamente, aumenta la competitividad como ya fue mencionado, adicionándole que se evitará la distorsión de mercado que se deriva de la diversidad de aranceles frente a terceros por mantener un arancel externo común constituido por el grupo o bloque económico.

Asimismo, su efecto se potencializa más que en una zona de libre comercio porque al conformar un bloque económico y comercial, se fomentará la formación de economías de escala a nivel externo. Al respecto, Berumen ha señalado que el peso negociador frente a países terceros será más profundo actuando en calidad de una economía de escala mayor.

El fortalecimiento en las negociaciones comerciales que se menciona en el párrafo anterior es uno de los elementos teóricos que se ha constituido en fundamento esencial dentro de quienes promueven la Unión Aduanera en Centroamérica, considerando las frágiles dimensiones de las economías centroamericanas que se pueden ver fortalecidas

³³ *Ibíd.* Pág. 328.

y pueden adquirir un peso negociador mayor al generar un solo territorio aduanero y, por ende, un bloque de proporciones mayores.

En efecto, el mismo Artículo XXIV del GATT de 1994 reconoce: *“la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconoce también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios”*.³⁴

En este sentido, el propio Acuerdo de la OMC manifiesta de forma expresa la importancia de los procesos de integración comercial entre los países e incluso incentiva la formación de uniones aduaneras como mecanismo de facilitación de los flujos de comercio entre los diferentes países.

No obstante, queda claro que el hecho de ponerse de acuerdo entre los Estados miembros para fijar un arancel externo común o tarifa exterior conjunta, presenta los problemas que surgen de coordinar las voluntades diversas de los integrantes de la unión, suponiendo además una cierta pérdida de la soberanía o independencia nacional para formular y ejecutar su propia política comercial.

1.4 Características de una Unión Aduanera

En virtud de lo anteriormente expuesto, se puede mencionar que dentro de las características propias de una Unión Aduanera se encuentra la liberalización comercial, la constitución de un arancel externo común, una política comercial externa común y la

³⁴ OMC, GATT. *Op. Cit.* Artículo XXIV.

formación de una administración aduanera común³⁵ entre los países integrados a través de este modelo.

La liberalización comercial, característica propia de las zonas de libre comercio, implica, como ha sido varias veces mencionado, la libre circulación de bienes y servicios por el territorio de la unión. El arancel externo común, unido con la política comercial externa común, significan una postura uniforme de la unión con respecto a la importación de bienes y servicios de los países ajenos al bloque. En este sentido, tanto la política arancelaria como la comercial en general, deben estar coordinadas, de manera que, por un lado, las tarifas arancelarias aplicadas a las importaciones que provengan de países externos sean uniformes y, por otro lado, el tratamiento comercial otorgado a los terceros sea igualmente homogéneo. Por lo tanto, ya sea la apertura o la restricción al comercio con países terceros debe estar coordinado por el bloque, tal como ha sucedido en el caso de la región centroamericana en su negociación de acuerdos comerciales con Estados Unidos y con la Unión Europea.

En estrecha relación con lo anterior, la formación de una administración aduanera común naturalmente se refiere a que al momento de, por un lado, abrir la circulación de bienes y servicios dentro de la unión y, por el otro lado, adoptar un arancel externo común, es necesario que exista una administración aduanera común o compartida dentro del bloque. Claro está que en estas condiciones arancelarias, se vuelve necesario que exista un coordinador comunitario que dirija la gestión aduanera atinente al bloque integrado.

³⁵ Aguilera Quinteros, Ana Silvia. *La Unión Aduanera como una oportunidad de los países centroamericanos de participar en el comercio mundial*. Guatemala. Universidad Francisco Marroquín. Facultad de Ciencias Económicas. 2002. Págs. 91-95

2. Consideraciones respecto del Derecho de Integración y Derecho Comunitario

Para lograr una efectiva integración económica es imprescindible contar con sólidas bases estructuradas que den firmeza, soporte y sostenibilidad al proceso y que se adapten a las diferentes realidades o coyunturas sociales, políticas y económicas, tomando en cuenta que los bloques o comunidades se integran con países matizados con circunstancias domésticas distintas. Es por esta razón que cobra vital importancia la creación de estructuras institucionales de integración que den cuerpo, definan de forma clara, dirijan y ejecuten las actividades de los países miembros, con miras a construir el bien común regional.

La mencionada estructura institucional debe estar a su vez precedida por y acompañada con un marco jurídico que asegure una integración segura, equitativa, eficiente y ágil. Esta normatividad debe establecer los parámetros de orientación a seguir durante todo el proceso, los cuales deberán emplearse para el beneficio común. Los instrumentos deben ser concretos y adoptarse para la ejecución práctica y materialización del proceso integracionista, así como para ordenar las relaciones y las jerarquías dentro de los integrantes del grupo. Asimismo, la reglamentación debe lograr una uniformidad, armonización y homogenización de criterios, sistemas, directrices y normativas en todos los países miembros para así, una vez armonizados, puedan avanzar hacia una misma dirección. Por lo tanto, estos instrumentos legales se constituyen como una base fundamental para dar sostenimiento al proceso efectivo de integración. Alberto Zelada Castedo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destacó que: “*el derecho, o sea, el sistema de normas jurídicas que regulan el proceso, constituye, junto con las estructuras institucionales u orgánicas, uno de los instrumentos más importantes*”,³⁶ en medio de los procesos de integración regional.

³⁶ Zelada Castedo, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Ediciones De Palma. 1989. Pág. 54.

En relación con el tema de los instrumentos legales, es necesario indicar que es el Derecho Internacional Público³⁷ la rama del Derecho que contempla dentro de su contenido lo relativo a los acuerdos comerciales, dentro de los cuales se definen los diferentes convenios o tratados que pueden ser suscritos por los Estados para consolidar sus relaciones en esta materia. En efecto, César Ernesto Salazar Grande ha manifestado en el *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano* que: “los procesos de integración tienen su origen normativo en la suscripción de Tratados Internacionales, por parte de los Estados miembros, que hacen uso de sus facultades soberanas para negociar y dar su consentimiento en la creación de nuevos órganos e instituciones, cuyas competencias y funciones deberían estar debidamente establecidas por su respectivo tratado constitutivo, señalando también las políticas públicas regionales o comunes que deben cumplir. A esto le llama la doctrina principio de “atribución de competencias”, que es fruto del apoderamiento que hace cada Estado miembro al suscribir, ratificar o adherirse a los tratados”.³⁸ En este sentido, se puede destacar que en materia comercial se han contemplado, entre otros, tratados internacionales o acuerdos de alcance parcial, tratados de libre comercio, uniones aduaneras y uniones económicas, constituidos como formas de integración comercial de grado ascendente entre los Estados. Estas etapas integracionistas, que ya se describieron anteriormente en el presente trabajo, fueron también clasificados desde el punto de vista de la teoría económica por Bela Balassa, según su generalmente aceptada *Teoría de la integración económica*.

En el caso particular guatemalteco, cobra relevancia medular el contenido del artículo 150 de la Constitución Política de la República. Este artículo, que se desarrollará con más detalle posteriormente en este trabajo, indica que Guatemala, siendo parte de la

³⁷ El Derecho Internacional Público ha sido definido por Alberto Herrarte como aquel que “estudia las relaciones internacionales desde un aspecto jurídico, entendido desde el punto de vista del deber ser entre Estados, ya que analiza el aspecto normativo de la comunidad internacional, los derechos y deberes de los Estados, el estudio de las instituciones internacional, etc..” *El Derecho de integración (ensayo de sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991. Pág. 80.

³⁸ Salazar Grande, César Ernesto; Ulate Chacón, Enrique Napoleón. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador, El Salvador. Talleres de Impresiones. 2013. Segunda Edición. Pág. 26.

comunidad centroamericana, debe cultivar y profundizar las relaciones de cooperación entre los Estados de la comunidad, debiendo adoptar: *“las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica”*.³⁹ En este sentido, la propia Constitución Política se constituye en la base fundamental a efecto de erigir el Derecho de Integración en el caso de Guatemala. Es así como la fuente normativa que permite e impulsa el Derecho de Integración para Guatemala en el contexto de la integración centroamericana proviene desde su norma fundamental, es decir, la Constitución. A partir de esta normativa, el Estado guatemalteco se encuentra con viabilidad plena para llevar a cabo y profundizar el proceso integracionista. A este respecto se ha pronunciado la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en resoluciones de fecha 22-03-88 y 04-11-98 en las cuales ha advertido que Guatemala, por la indicada norma constitucional: *“no solo admite sino estimula a la perfección de acuerdos internacionales que progresen de la cooperación a la integración de las naciones”*.⁴⁰ En consecuencia, para el caso en estudio, ésta resulta ser precisamente la base que origina el Derecho de Integración.

2.1 Derecho de Integración

En el contexto antes descrito, surge el Derecho de Integración como parte ramificada del Derecho Internacional Público. El Derecho de Integración es definido por el Dr. Otilio Miranda como: *“el conjunto de normas contenidas en acuerdos internacionales, que los Estados -de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales- sitúan por encima de las normas nacionales que regulan determinadas materias”*.⁴¹

³⁹ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 150. Guatemala. 1986.

⁴⁰ Corte de Constitucionalidad. Opinión Consultiva, Resolución 04-11-98. Gaceta No. 59, expediente No. 482-98. Guatemala, 1998.

⁴¹ Miranda, Otilio. *Derecho de Integración o Derecho Comunitario en Centroamérica*. En página web http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/e43c7b_derechodeintegracionoderechocomunitariodecentroamerica.pdf Fecha de consulta: 18/04/15

Para Alberto Zelada Castedo, el Derecho de Integración: “es el conjunto de normas jurídicas que regulan un proceso de integración entre dos o más países”.⁴² Elisa Pérez Vera en sus *Reflexiones sobre los procesos de integración regional*, lo define como: “el conjunto de normas que intentan regular la pluralidad de relaciones jurídicas a que da lugar un fenómeno de integración”.⁴³

Por lo tanto, integrando los conceptos indicados, se puede decir que el Derecho de Integración es aquel derecho contenido en normas internacionales cuyos preceptos tienden o buscan la consolidación de un proceso integracionista, regulando la pluralidad de las relaciones jurídicas que surgen entre los Estados Parte del proceso. En otras palabras, constituye el derecho que permite llevar a cabo un proceso de integración.

De conformidad con Beth Anne Gray, según publicación de 1998: “el Derecho de Integración comenzó su evolución en los últimos treinta o cuarenta años.”⁴⁴ Esta rama del derecho que, como se dijo, forma parte del Derecho Internacional Público, se puede definir como: “la fusión de ciertas competencias estatales en un órgano superestatal o supranacional”.⁴⁵ Sin embargo, se debe tener presente que: “generalmente, cuando se habla de la integración, se refiere a la integración económica, ya que este propósito es el que más influye en la integración de naciones independientes. La integración económica está compuesta del comercio, del flujo de capital, del flujo de personas o labor y también la abolición de barreras al comercio libre”.⁴⁶

En este orden de ideas, César Salazar Grande y Enrique Ulate Chacón, con base en los planteamientos del profesor Manuel Diez de Velazco, afirman que los tratados

⁴² Zelada Castedo, Alberto. *Op. Cit.* Pág. 54

⁴³ Pérez Vera, Elisa. *Reflexiones sobre los Procesos de Integración Regional*. Madrid, España. Revista de Instituciones Europeas. Volumen 4. 1977.

⁴⁴ Gray, Beth Anne. *Derecho de Integración*. 1998. En página web http://www.lawyers-abogados.net/es/recursos/integracion.economica.htm#_Toc484865536 . Fecha de consulta: 8/06/2014

⁴⁵ Guillien, Raymond; Vincent, Jean. *Diccionario Jurídico*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis, S.A. 1996. Pág. 222.

⁴⁶ Gray, Beth Anne. *Op. Cit.*

internacionales dan origen a nuevas organizaciones internacionales, las cuales pueden: *“cumplir fines puramente de cooperación regional, caso en el cual siguen la estructura y competencia clásicas de las organizaciones internacionales, sometidas al Derecho Internacional, o bien pueden ser constituidas para el cumplimiento de fines comunitarios o de integración regional, caso en el cual pueden dar origen a nuevos órganos o instituciones con características supranacionales, u órganos de conformación intergubernamental, pero con competencias comunitarias, y por ende sometidas a las reglas del Derecho Comunitario”*.⁴⁷

Por lo tanto, los tratados internacionales que se suscriben entre los Estados responden a estas dos grandes ramas: cooperación regional (también conocidas como organizaciones internacionales clásicas) e integración regional (también conocidas como organizaciones internacionales de integración). Estas dos grandes ramas serán descritas en los puntos 2.2.1 y 2.2.2 de este trabajo. Sin embargo, se puede señalar que la rama que corresponde al caso centroamericano es la de integración regional.

2.2 Derecho Comunitario

El Derecho Comunitario, según Salazar Grande y Ulate Chacón, en su escrito *Nociones del Derecho Comunitario Centroamericano*: *“se origina en un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, caracterizado en modo particular por la naturaleza de sus instituciones, sus atribuciones y competencias limitadas, capaces de emanar actos jurídicos normativos, ejecutarlos y exigir su cumplimiento en la entera comunidad, en una estrecha relación de complementariedad, con los poderes públicos nacionales”*.⁴⁸ Se da por lo tanto una situación en la que los Estados nacionales conceden parte de sus competencias soberanas a los órganos propios de la Comunidad.

⁴⁷ Salazar Grande, César; Ulate Chacón, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 26.

⁴⁸ Salazar, César; Ulate, Enrique. *Nociones del Derecho Comunitario Centroamericano*. En página web: http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin3/3_SALAZAR_GRADE_Y_ULATE_CHACON.pdf
Fecha de consulta: 18/04/15

De la definición anterior se desprende que las instituciones regionales originadoras del Derecho Comunitario son aquellas facultadas para emanar normas vinculantes y de cumplimiento obligatorio para la comunidad, de manera que pueda conformarse un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, tendiente a construir el bien común regional. En otras palabras, el Derecho Comunitario es aquel que surge de instituciones supranacionales para reglar de manera uniforme los diferentes países que forman la comunidad integrada.

En la misma línea, Lehuède define el Derecho Comunitario como: *“un nuevo derecho que estudia las relaciones surgidas a partir de la necesidad de los Estados de tener organizaciones que busquen el bien común mediante acciones cada vez más integradoras en sus relaciones”*.⁴⁹

César Salazar Grande y Enrique Ulate Chacón, elaborando otra definición, describen concretamente el Derecho Comunitario como: *“el complejo de normas jurídicas que disciplinan las comunidades de los Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho, creadas como organizaciones internacionales sui géneris, dando origen a un sistema jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo y especial, cuyo común denominador o ius proprium se basa en las relaciones de integración regional, que generan derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos de la comunidad”*.⁵⁰

Por otra parte, el profesor Isaac Guy en su *Manual de Derecho Comunitario general* define el Derecho Comunitario como: *“un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que dispone de: a) fuentes propias, b) órganos de producción normativa también*

⁴⁹ Lehuède Chaparro, Héctor. *La Supranacionalidad*. Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1966. Pág 51.

⁵⁰ Salazar, César; Ulate, Enrique. *Op. Cit.*

http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin3/3_SALAZAR_GRADE_Y_ULATE_CHACON.pdf

*propios, sujetos a procedimientos y esquemas de relaciones reglados y c) un sistema judicial de garantía de su aplicación e interpretación uniforme”.*⁵¹

Para el Dr. Orlando Guerrero Mayorga, quien fuera Secretario General de la Corte Centroamericana de Justicia, la concepción macro del Derecho Comunitario comprende: *“el complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no solo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros”.*⁵²

El Derecho Comunitario es por lo tanto un derecho autónomo, que constituye un ordenamiento jurídico nuevo, con capacidad de emanar actos jurídicos normativos y con capacidad de ejecutar y exigir el cumplimiento de los mismos.

Siendo consecuente con lo anterior, el Dr. Jorge Antonio Giammatei Avilés, en la *Guía concentrada de la integración centroamericana*, ha señalado que el Derecho Comunitario: *“es el derivado de los Tratados de Integración que han creado instituciones, organismos comunes o comunitarios, supranacionales, con vida propia y facultad de emitir normativa a la que tendrán que sujetarse tanto los Estados miembros como los ciudadanos de los mismos y los propios órganos y organismos; y cuyas disposiciones deberán ser interpretadas por autoridades judiciales y administrativas creadas para tal efecto; así como la doctrina derivada de esta legítima interpretación de los textos”.*⁵³

⁵¹ Guy, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario general*. Barcelona, España. Ariel. 1991. Segunda Edición. Pág. 111.

⁵² Guerrero Mayorga, Orlando. *El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*. Nicaragua. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2005. Pág. 760.

⁵³ Giammatei Avilés, Jorge. *Guía concentrada de la integración centroamericana*. El Salvador. 1999. Pág. 20.

Asimismo, la Profesora Araceli Mangas Martín, citada por el Dr. Orlando Guerrero Mayorga, ha manifestado que: “*el punto de partida de la existencia del ordenamiento jurídico comunitario son los tratados constitutivos y los actos de las instituciones que producen la atribución de competencias internas a favor de la comunidad*”.⁵⁴

En consecuencia, para efectos de puntualizar los conceptos expuestos, se puede indicar que el Derecho de Integración es aquel que por medio de instrumentos internacionales (Tratados) permite generar un proceso integracionista entre determinados países, mientras que el Derecho Comunitario es el que, una vez constituida la integración, genera normativa vinculante para toda la comunidad a través de instituciones supranacionales que operen para la región. En otras palabras, en primer lugar, debe existir el Derecho de Integración para permitir la creación de un bloque integrado o de una comunidad y, en segundo lugar, la comunidad integrada, a través de sus propias instituciones regionales, genera Derecho Comunitario que sea aplicable a todo el grupo de manera uniforme. A pesar de esto, muchas veces se tiende a la confusión entre Derecho de Integración y Derecho Comunitario, tomando en cuenta que ambos conceptos se refieren a un mismo proceso y que la línea que los separa no se encuentra suficientemente demarcada.

Sin embargo, está claro que para que uno u otro se dé, deben existir tratados internacionales que den sustento al proceso. Además de esto, la normativa interna debe permitirle al Estado participar en estas dinámicas. En el caso de Guatemala, como se mencionó antes, esto se encuentra en el artículo 150 constitucional.

Una vez iniciado un proceso de Derecho de Integración o Derecho Comunitario, los tratados internacionales pueden tender a crear organizaciones de cooperación, también denominadas organizaciones internacionales clásicas, u organizaciones de integración.

⁵⁴ Guerrero Mayorga, Orlando. *Op. Cit.* Pág. 773

En el caso de Centroamérica, el proceso corresponde a la formación de una organización internacional de integración.

2.2.1 Organizaciones internacionales clásicas

Seguendo el *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, son organizaciones internacionales clásicas aquellas que: “se caracterizan por la configuración intergubernamental de sus órganos, de manera tal que en cada órgano comunitario existe representación de los intereses individuales de cada Estado miembro. En este caso, los Estados mantienen absolutamente sus poderes soberanos y simplemente se limitan a establecer relaciones de cooperación, sin arriesgar sus facultades soberanas”.⁵⁵ Esto implica que sus órganos están integrados por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

Asimismo, por ser una organización intergubernamental, debe existir consenso en la toma de decisiones. De esta forma, el interés general del grupo debe verse privilegiado frente al interés particular de un Estado y la organización debe avanzar en el sentido dirigido por la mayoría de sus participantes. Esto implica que los Estados miembros, como bloque, deben imponer la orientación determinada en el ámbito institucionalizado de cooperación comunitaria. En este contexto, generalmente surge un órgano plenario (al estilo de una Asamblea General integrada por todos los miembros) a quien se le confiere la atribución de ser el órgano supremo de la organización con respecto a la dirección general que el bloque debe adoptar.

Además, este tipo de organizaciones clásicas se caracterizan en la mayoría de los casos por carecer de poderes normativos con eficacia directa y aplicación inmediata. En este sentido, por lo general se dictan normas de cooperación o de coordinación, pero no

⁵⁵ Salazar Grande, César; Ulate Chacón, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 27.

disposiciones jurídicas jerárquicamente superiores y, al menos, en igualdad de condiciones a los sistemas jurídicos internos de cada Estado. Esto implica que no existiría Derecho Comunitario en este tipo de organizaciones clásicas.

En consecuencia, podemos afirmar, en concordancia con José Manuel Sobrino Heredia, que las organizaciones internacionales clásicas son aquellas a las que: *“sus Estados miembros no han cedido el ejercicio de competencias soberanas y que se proponen simplemente instituir una cooperación entre los mismos y coordinar sus actividades con vistas a la satisfacción de unos intereses comunes”*.⁵⁶

2.2.2 Organizaciones internacionales de integración

Las organizaciones internacionales de integración, a las que se vinculan los procesos integracionistas como por ejemplo el de la Unión Europea o la Integración Centroamericana, se han venido a considerar por su propia naturaleza jurídica como *sui generis*. Este tipo de organizaciones, cada vez más comunes en diversas regiones: *“van más allá de las meras relaciones de cooperación o coordinación entre los Estados porque se orientan hacia una verdadera integración mediante el establecimiento de políticas comunes. Ello significa que el método intergubernamental para la toma de decisiones se reduce esencialmente al órgano del que dependen las decisiones fundamentales de impulso y orientación política del proceso de integración, prevaleciendo el método comunitario para la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución”*.⁵⁷

De lo anterior se desprende el hecho de que los órganos creados en una organización internacional de integración representan a la entera comunidad de Estados y no

⁵⁶ Sobrino Heredia, Jose Manuel. *Las nociones de integración y de supranacionalidad en el derecho de las organizaciones internacionales*. España. Universidad de la Coruña. Pág. 121.

⁵⁷ Salazar Grande, César; Ulate Chacón, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 29.

precisamente los intereses particulares correspondientes a cada Estado individual. Asimismo, se destaca que este tipo de organizaciones tienen competencias normativas, ejecutivas o jurisdiccionales, atribuidas en sus respectivos tratados originarios. Esto implica, naturalmente, la generación de Derecho Comunitario.

En consecuencia, en estas organizaciones los Estados Parte hacen una sesión de competencias a favor de los órganos comunitarios, dando como resultado que éstos puedan: *“dictar actos normativos vinculantes (derivados), con características de aplicación directa en el ordenamiento interno de cada Estado”*.⁵⁸

El Dr. Jorge Antonio Giammattei, ha indicado que: *“las comunidades son organizaciones internacionales de nuevo cuño (sui generis), totalmente diferentes de las clásicas organizaciones de cooperación intergubernamental derivadas del derecho internacional general y convencional; comunidades de derecho en tanto ni los Estados miembros ni sus órganos y organismos pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con los tratados que les reconocen su existencia o las crean”*.⁵⁹

Estas organizaciones internacionales de integración, de acuerdo con José Manuel Sobrino Heredia, son aquellas: *“en las que se produce una transferencia real del ejercicio de competencias soberanas, aceptando sus Estados miembros aceptar, aunque sea solo en materias restringidas, sus competencias, sometiéndose de este modo a una autoridad exterior y superior a los mismos que se concentra en las instituciones de la organización, creándose de este modo unas organizaciones internacionales que tienden hacia la integración o la unificación de sus Estados miembros en aquellos ámbitos en los que se les haya transferido competencias y a las que unos las califican de organizaciones*

⁵⁸ *Loc. Cit*

⁵⁹ Giammatei, Jorge Antonio. *Op. Cit.* Pág. 7.

*supranacionales y otros prefieren denominarles simplemente organizaciones de integración o en proceso de integración”.*⁶⁰

Centroamérica, en su proceso de aproximación comercial, como ya se indicó, se ubica como organización internacional de integración. En este sentido, la región va más allá de relaciones de cooperación o coordinación entre sus Estados, orientándose hacia el establecimiento de políticas (en este caso, comerciales) comunes. Sin embargo, como se explicará en el apartado 2.4 de la presente investigación, la organización en el caso centroamericano carece de los elementos de fuerza y potestad necesarios para llevar a cabo las características propias de una organización internacional de integración, pues no se han establecido todavía instituciones que puedan emitir normativa vinculante y efectiva para establecer políticas regionales de observancia general para los Estados de la comunidad. En consecuencia, Centroamérica tiende a configurarse como una organización internacional de integración, debido a las características generales del proceso, pero no ha llegado todavía a consolidarse como tal.

2.3 Principios del Derecho Comunitario

2.3.1 Principio de aplicabilidad inmediata

El principio de aplicabilidad inmediata se refiere a que: *“las normas del Derecho Comunitario se convierten automáticamente en normas de derecho interno de los Estados miembros”.*⁶¹ Esto a su vez implica que el Derecho Comunitario debe llegar a integrarse plenamente en los ordenamientos jurídicos de los Estados que son parte de la comunidad integrada sin tener que pasar por ningún acto o proceso de recepción. Asimismo, las normas comunitarias, según los planteamientos expuestos por Eduardo Villarino Pinto, deben conservar siempre su carácter comunitario, de manera tal que:

⁶⁰ Sobrino Heredia, Jose Manuel. *Op. Cit.* Pág. 121.

⁶¹ Guerrero Mayorga, Orlando. *Op. Cit.* Pág. 760.

*“aunque pasen a formar parte integrada a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado parte, no deben confundirse con éstos”.*⁶²

Este principio, resulta transversal para la existencia de Derecho Comunitario puesto que, como ya se mencionó en las distintas definiciones de Derecho Comunitario, éste genera normativa nueva y vinculante para la comunidad, de manera inmediata y automática, sin tener que pasar por aprobación legislativa interna de cada Estado miembro. Esta característica, como se verá más adelante, ha sido sujeta de interpretaciones diversas en el caso del proceso de integración económica centroamericana. Sin embargo, para efectos reales y prácticos, al momento de la realización del presente trabajo, esta característica no se cumple en la dinámica centroamericana.

2.3.2 Principio de aplicabilidad directa

Este principio, con base en lo expuesto por el Dr. Orlando Guerrero Mayorga, dispone que: *“las normas comunitarias pueden crear por sí mismas derechos y obligaciones para los particulares, afectando su patrimonio jurídico. Este principio implica que cualquier nacional de un Estado miembro tiene derecho a pedir que se le apliquen las normas comunitarias que lo afectan y los Estados están obligados a atenderlo de conformidad con tales normas”.*⁶³

A este respecto se debe indicar que aunque los Estados se reservan un conjunto de competencias bajo su absoluta soberanía, en las materias cedidas al espacio comunitario deben regir directamente sobre los particulares miembros de cualquier Estado parte, los tratados y los actos de las instituciones regionales, es decir, las normas comunitarias.

⁶² Villarino Pinto, Eduardo. *La construcción de la Unión Europea*. Madrid, España. Arco/Libros. 1996. Pág. 62

⁶³ Guerrero Mayorga, Orlando. *Op. Cit.* Pág. 760.

En el caso centroamericano, este principio se cumple en términos generales. Se debe tomar en cuenta que la normativa regional existente, expresada a través de tratados internacionales y de reglamentos centroamericanos (muchos de los cuales se detallarán durante el desarrollo del presente trabajo de investigación) afecta a los nacionales de los Estados parte, de manera que éstos tienen derecho a solicitar la aplicación directa de esta normativa. No obstante, esta normativa muchas veces carece de fuerza suficiente para su aplicación directa en los Estados parte, además de que los tribunales nacionales muchas veces la desconocen.

2.3.3 Principio de primacía

Según Guerrero Mayorga las normas comunitarias deben ocupar un lugar de prioridad respecto de las normas nacionales, de manera que sus disposiciones sean de aplicación preferente con respecto al derecho interno de los Estados miembros. En este sentido, al momento de existir algún tipo de conflicto entre el ordenamiento comunitario y el interno de un Estado particular debe aplicarse lo dispuesto por el principio de primacía, favoreciendo por tanto la normativa comunitaria sobre la interna.

Este principio encuentra sustentación con base en las siguientes consideraciones:

“a) Los Estados, al crear las comunidades con unos determinados fines, les han atribuido, para su cumplimiento, una serie de competencias que implican limitaciones a la propia competencia estatal;

b) El carácter obligatorio y directamente aplicable que se otorga a las normas comunitarias no tendría sentido si tales efectos pudieran ser anulados o eludidos por los Estados;

*c) Los Estados tienen la obligación de abstenerse de tomar medidas que puedan poner en riesgo la realización de los objetivos comunitarios”.*⁶⁴

⁶⁴ Villarino Pinto, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 63

El principio de primacía, en el contexto del proceso de integración económica centroamericana, se encuentra difuso. Para el caso de Guatemala, como todos los tratados internacionales, la normativa centroamericana, después de aprobación legislativa, entra al ordenamiento jurídico con posición de leyes ordinarias. Sin embargo, tomando en cuenta las interpretaciones de la Corte de Constitucionalidad en resoluciones de fecha 22-03-88, 04-11-98, 05-08-2005, y de la Corte Centroamericana de Justicia de fecha 27-11-2001 y 04-12-2001, la normativa centroamericana encuentra la posibilidad de tener preeminencia en su aplicación sobre el derecho interno de los Estados. Esto, sin embargo, se desarrollará en el punto 2.4.

2.3.4 Principio de responsabilidad del Estado

Guerrero Mayorga siguiendo los planteamientos de Villarino Pinto establece que: *“este principio se basa en que los particulares son sujetos de Derecho Comunitario y se apoya en las obligaciones de los Estados de asegurar la plena eficiencia de las normas comunitarias y de proteger los derechos que éstas le atribuyen a los particulares, de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y de posibilitar a los particulares el hacer efectivos los derechos que se les reconocen, de modo que puedan obtener la reparación adecuada cuando tales derechos son lesionados por una violación del Derecho Comunitario imputable al Estado”*.⁶⁵

El principio de responsabilidad del Estado, en el caso de Centroamérica, se encuentra parcialmente definido, pues los Estados de la comunidad, aunque han avanzado en el proceso, no han desarrollado la voluntad política suficiente para asegurar la plena eficiencia de las normas comunitarias y adoptar las medidas pertinentes para garantizar plenamente el cumplimiento de sus obligaciones. Como se verá más adelante, sí se han

⁶⁵ Guerrero Mayorga, Orlando. *Op. Cit.* Pág. 760.

desarrollado instituciones que tienden a este fin, a pesar de que las mismas encuentran algunas limitaciones en su accionar.

2.4 Derecho Comunitario en Centroamérica

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que será abordado en el próximo capítulo de este trabajo, es, hacia el exterior de la región, un sujeto de derecho internacional y, hacia el interior de la zona centroamericana, constituye una Comunidad de Estados con fines de integración. Precisamente, el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que creó el Sistema de Integración Centroamericana, dispone que Centroamérica constituye una comunidad económico-política que aspira a la integración de la región.

La base de la integración de la región, de conformidad con el Dr. Jorge Giammattei, son las constituciones de los Estados. En este sentido, las de Guatemala, El Salvador y Costa Rica consagran de forma expresa la sesión de derechos en pro de la construcción del proceso de integración regional.

Específicamente, la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el año 1986, en su artículo 150 contempla que: *“Guatemala como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”*.⁶⁶

⁶⁶ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Artículo 150. 1986.

Este artículo, como se menciona en la sentencia 22-03-88 y en la resolución 04-11-98 de la Corte de Constitucionalidad, es fundamental para la promoción y estimulación del proceso integracionista centroamericano, puesto que pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas prácticas para alcanzar la unión política o económica de Centroamérica. De esta manera, los constituyentes guatemaltecos crearon el marco constitucional que fundamenta, sostiene e impulsa la integración económica centroamericana de una forma clara y evidente, asignando además una responsabilidad directa a las autoridades competentes, incluyendo a todos los órganos del Estado, de fortalecer esta integración. El artículo es claro y no deja espacio para la ambigüedad o las dudas, de manera tal que la intención constitucional de Guatemala es evidente en el sentido de lograr de manera efectiva la integración económica centroamericana, permitiéndole a las autoridades adoptar las medidas necesarias para lograr este propósito.

De esta forma, el artículo 150 constitucional permite realizar una sesión de competencias a favor de los órganos comunitarios de modo que se genere una comunidad en el sentido en el que ha sido expuesto anteriormente. Este punto en especial, será abordado posteriormente en este trabajo al analizar la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala con respecto al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), de fecha 4 de noviembre de 1998.

Por su parte, las constituciones de los demás Estados Parte del SICA (Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice), aunque no plasman de forma expresa el compromiso de profundizar la comunidad centroamericana, sí permiten los procesos integracionistas. Por lo tanto, en todos los Estados Parte, existe fundamento constitucional que dota de factibilidad el proceso de integración en Centroamérica, transfiriendo competencia a órganos regionales supranacionales, con fines y propósitos integracionistas.

Sin embargo, debe tenerse presente que en el Sistema de Integración Centroamericana existe una posibilidad de retirada unilateral. En efecto, existe la posibilidad de practicar lo

que se ha conocido como: *“la política de la silla vacía, es decir, no participando en las instituciones o no suscribiendo ni depositando los instrumentos de ratificación o de adhesión”*.⁶⁷ Así, por ejemplo, Costa Rica, Panamá y Belice, miembros del SICA por suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, no son miembros del convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, creado por el Protocolo de Tegucigalpa. De la misma manera, existen algunos Estados miembros del SICA que no son parte del Parlamento Centroamericano o del Protocolo de Guatemala, instrumentos que serán descritos con más detalle más adelante.

Por su parte, el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa dispone que: *“las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal”*. Esto ha llevado a que algunas personas afirmen, como Icaza Gayard, que no se puede hablar precisamente de *“la existencia de un Derecho Comunitario centroamericano, aunque sí, como algunos juristas han reiterado, de un derecho común centroamericano”*.⁶⁸

El Dr. Guerrero Mayorga ha dicho que en Centroamérica más que un método intergubernamental para la toma de decisiones, prevalece el método comunitario, tomando en cuenta las consideraciones de la Corte Centroamericana de Justicia contenidas en sentencia del 27 de noviembre de 2001 en la que establecía que la Integración Centroamericana es una comunidad: *“con vida propia y se dota de un sistema para la realización de la integración de la misma, conformada con órganos con personalidad jurídica al igual que el Sistema, estructurada en sectores económico, social, cultural y político”*.⁶⁹

⁶⁷ Mayorga, Guerrero. *Op. Cit.* Pág. 770.

⁶⁸ *Loc. Cit.*

⁶⁹ Corte Centroamericana de Justicia. Gaceta Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia, No. 13. 4 de diciembre de 2001. Pág. 20.

Al mismo tiempo, la Corte Centroamericana de Justicia ha indicado que: “*es necesario insistir que el proceso de integración de Estados que crean o reconocen la existencia de una comunidad entre ellos, un ente político con vida propia diferente de los Estados que la integran, puede denominarse organización internacional sui géneris*”.⁷⁰

En el caso centroamericano, según lo exponen César Ernesto Salazar Grande y Enrique Napoleón Ulate Chacón, los gobiernos de cada Estado particular siguen aportando sus propios representantes nacionales, de manera que el sistema se integra mayormente por órganos intergubernamentales como la Reunión de Presidentes. En este sentido: “*los Estados son los que de común acuerdo crean el derecho, ya sea mediante tratados internacionales, como mediante acuerdos, resoluciones o reglamentos. La presencia de representantes oficiales que velan por los intereses de cada Estado nacional dentro de los órganos de integración, revelan el carácter intergubernamental existente*”.⁷¹

Sin embargo, se debe advertir que el tratado constitutivo del SICA, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, indica que los Estados miembros transmiten por conceso competencias soberanas a órganos comunitarios intergubernamentales y a un órgano supranacional (la Corte Centroamericana de Justicia) con capacidad de emitir y ejecutar normas de carácter comunitario revestidas de aplicación directa y obligatoria para toda la comunidad, comprendiendo tanto a los Estados Parte como a los particulares.

En esta línea, en el *Repertorio de interpretación del Derecho de integración económica centroamericana*, se expone que: “*los actos vinculatorios de los órganos del Subsistema Económico se adoptan por consenso y son obligatorios para los Estados miembros. Esta recepción de las normas regionales por la jurisdicción interna de los países dibuja, en el*

⁷⁰ *Ibíd.* Pág.22

⁷¹ Salazar Grande, César; Ulate Chacón, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 31

*entramado del Derecho Público Centroamericano, la figura bien perfilada de un Derecho Comunitario, con claros contornos de supranacionalidad”.*⁷²

La Corte Centroamericana de Justicia se refirió a este tema en Opinión Consultiva de fecha 5 de agosto. En esta oportunidad, el Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) planteó el cuestionamiento de si las resoluciones adoptadas por el Comité Arancelario y Aduanero Centroamericano con base en los artículos 6, 7, 9, 12, 22, 23 y 24 —este último ya derogado por el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana—del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y el artículo 18 del Protocolo de Tegucigalpa, deben ser de obligatorio cumplimiento. En su respuesta, la Corte consideró que: *“sí lo son, porque tienen su fundamento jurídico en instrumentos comunitarios que le confieren facultades expresas al Consejo Arancelario y Aduanero, y si esta autoridad emite las resoluciones conforme a Derecho, las mismas devienen obligatorias para los Estados miembros”.*⁷³

Posteriormente, la SIECA inquirió también sobre la necesidad de ratificación o aprobación legislativa de las Resoluciones adoptadas por el Órgano Regional en cumplimiento de los mismos artículos mencionados en el párrafo anterior. En esta Opinión Consultiva, la Corte estimó que: *“para estas Resoluciones no se requiere la ratificación legislativa, porque ellas son producto de la aplicación del Convenio ya ratificado por los Poderes Legislativos, que han pasado a formar parte del Derecho Comunitario Centroamericano, y sería un contrasentido exigir que las resoluciones fuesen ratificadas, puesto que a los órganos y organismos de la integración se les ha conferido facultades para que las ejerzan y toda normativa contenida en los Convenios debe ser aplicada por ellos”.*⁷⁴

⁷² Gabriel Ramírez, Dante. *Repertorio de interpretación del Derecho de integración económica centroamericana*. Centroamérica. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (SIECA). 2005. Pág. X.

⁷³ Corte Centroamericana de Justicia. Opinión Consultiva. 2005.

⁷⁴ Gabriel Ramírez, Dante. *Op. Cit.* Pág XI.

Por lo tanto, aunque existe cierta discusión en relación con el tema del derecho comunitario en Centroamérica, sí es posible hablar de organizaciones comunitarias, basadas en un ordenamiento jurídico nuevo y distinto de los sistemas normativos individuales de cada Estado miembro, con soberanía delegada para dictar y ejecutar normativa comunitaria aplicable a todos los Estados Parte, además de basarse en presupuestos constitucionales que otorgan viabilidad a estos procesos. En todo caso, como lo indica el *Repertorio de Interpretación del Derecho Integración Económica Centroamericana*: “Centroamérica está en una viva transición hacia lo que realmente constituye un verdadero Derecho Comunitario”.⁷⁵ Por estos motivos, podemos presumir que sí se puede hablar de una especie de Derecho Comunitario en la región centroamericana, circunstancia que al momento de estudiar los diferentes instrumentos jurídicos del Sistema, será señalada en este trabajo. Sin embargo, en caso de que realmente existiera Derecho Comunitario en Centroamérica, éste se encuentra limitado.

⁷⁵ *Ibíd.* Pág. VIII.

3. Marco general de la integración económica centroamericana

3.1 Conceptualización de la integración económica centroamericana

La integración económica centroamericana es el proceso de unificación de las economías de los países de Centroamérica que tuvo sus inicios en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, momento en que los países centroamericanos vieron la inminente necesidad de insertarse en el mundo, formar un espacio económico de mayor magnitud e integrarse como comunidad económica.

Según lo expuesto por el Dr. Orlando Guerrero Mayorga, Centroamérica, entendida en el marco del proceso de integración global que ocurre en la región, es: *“una comunidad de Estados económica-política cuyas relaciones se enmarcan en un esquema de integración regional que no es puramente económica sino global, por cuanto abarca los diversos sectores económicos y políticos, pero también sociales, culturales y ambientales”*.⁷⁶

Por otra parte, en materia puramente económica, la integración económica centroamericana se puede definir como el proceso de integración económica de los Estados centroamericanos, realizado en el marco del sistema de integración centroamericana general, el cual constituye un proceso secuencial que se integra por diferentes etapas, las cuales han sido definidas por Jonás Kasteng en publicación emitida por el Banco Centroamericano de Integración Económica, de la siguiente manera *“: (a) el perfeccionamiento de la zona de libre comercio; (b) el perfeccionamiento del arancel externo común; (c) la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana; (d) la libre movilidad de los factores productivos; y (e) la integración monetaria y financiera”*.⁷⁷

⁷⁶ Guerrero Mayorga, Orlando. *Op. Cit.* Pág. 761.

⁷⁷ Kasteng, Jonás. *Op. Cit.* Pág. 3.

En este contexto, los propios Estados centroamericanos han dispuesto en el artículo 1 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Guatemala, que *“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:*

- a) La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente en 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 el Protocolo de Guatemala, en el marco del ordenamiento jurídico-institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados”.⁷⁸*

Son parte del proceso de integración económica centroamericana los países que acepten y promuevan el Protocolo de Tegucigalpa, como marco jurídico institucional de la integración global de la región centroamericana, y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Protocolo de Guatemala como ordenamiento legal e institucional vigente de la integración del área en materia económica.

⁷⁸ Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Artículo 1. Guatemala. 1993.

En este sentido, los países signatarios del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, el Tratado General de 1960 y el Protocolo de Guatemala de 1993 son los países centroamericanos Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Panamá, por su parte, es signatario del Protocolo de Tegucigalpa y está en proceso de incorporarse al Protocolo de Guatemala, en el contexto de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Sin embargo, el Gobierno panameño tiene aún dudas sobre la incorporación a dicho Protocolo.

Belice y la República Dominicana recientemente se unieron al proceso mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, aunque, al igual que Panamá, no han suscrito ni el Tratado General ni el Protocolo de Guatemala.

3.2 Antecedentes y evolución histórica de la integración económica centroamericana

Antes de abordar el punto específico de la integración económica centroamericana es necesario hacer mención que la tendencia integracionista de la región centroamericana, más que económica, obedece a factores sociales, culturales, políticos, geográficos e históricos. En efecto, la región ha tenido desde mucho tiempo atrás una historia unida, remontándose a la época de la conquista española, a partir del siglo XVI, en la que los países centroamericanos constituían como bloque lo que se denominó la Capitanía General de Guatemala, como parte de los territorios adscritos a la Corona Española. A partir del año 1821, en conjunto, los países formularon la separación e independencia de la Corona Española. En 1823, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica establecieron la Constitución de la República Federal de Centroamérica, con lo cual se constituyó la Federación Centroamericana, misma que duraría hasta el año 1839, en el que los países decidieron erigirse como repúblicas soberanas e independientes. A partir de este momento, han tenido lugar diferentes esfuerzos integracionistas, los cuales

si bien no han logrado concretarse, sí evidencian la manifiesta cercanía cultural, social e histórica de los países centroamericanos.

En efecto, Villagrán Kramer en su estudio respecto de la *Dimensión jurídica de la integración*, sostiene que: “*el programa de integración centroamericana, fue durante muchos años, un modelo seguido con atención por los expertos en integración consensual en los países desarrollados*”,⁷⁹ pues la experiencia regional centroamericana presentó en sus inicios muchas características inéditas que provocaban gran interés en aquellos países que pretendían también desarrollar procesos integracionistas. Por lo tanto, el proceso centroamericano de integración en general, aunque con muchos obstáculos a lo largo de todo su desarrollo, ha representado un esfuerzo importante de la región que, al menos durante sus inicios, suscitó el interés de diferentes comunidades internacionales, a juicio de Francisco Villagrán Kramer.

Específicamente, los esfuerzos de integración económica centroamericana surgieron formalmente en el año 1951 con la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, siguiendo en 1958 con la suscripción del primer Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica entre los cinco países del área y posteriormente el 13 de diciembre de 1960, fecha en la que fue suscrito el Tratado General de Integración Económica Centroamericana en Nicaragua y que se constituyó en la base formal del proceso que existe actualmente. De éste formaron parte los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica: “*con el objetivo de impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica, considerando la necesidad de acelerar la integración de sus economías*”,⁸⁰ según lo estipula el propio Tratado en sus considerandos.

⁷⁹ Villagrán Kramer, Francisco. *La dimensión jurídica de la integración*. Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina. BID-INTAL. 1973. Pág. 357.

⁸⁰ Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua. 1960.

En este primer marco jurídico de la integración económica, se acordó establecer una zona de libre comercio en Centroamérica, conocida como el Mercado Común Centroamericano (MCCA),⁸¹ así como el compromiso de constituir una Unión Aduanera con un arancel externo común.⁸² Asimismo, este primer tratado estableció una estructura institucional: “*para dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política, en materia económica de los Estados contratantes*”. El Tratado, según publicación de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT), surgió primordialmente como una vía para: “*impulsar la economía, mejorar las condiciones de vida de los habitantes, establecer el Mercado Común Centroamericano, perfeccionar la zona de libre comercio, constituir una Unión Aduanera, contar con un arancel externo común y una unión económica*”,⁸³ logrando aprovechar las ventajas de una economía de escala, así como de un mercado ampliado.

En efecto, el proceso general de integración económica centroamericana se inició cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como organismo técnico de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a inicios de los años 50 aportó un argumento económico dentro del paradigma de la integración centroamericana que se estaba llevando a cabo en el marco constituido por la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Debe indicarse que la ODECA fue el organismo regional que se creó en el año 1951 por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en aras de propiciar una coordinación mayor entre los países indicados, tendiendo a lograr una integración política. Sin embargo, este organismo excluía de su paradigma integracionista el aspecto económico. En este contexto, el argumento económico aportado por la CEPAL para efectos de impulsar una integración en materia económica en Centroamérica se basaba en la necesidad de fomentar el: “*desarrollo de las industrias*

⁸¹ Debe anotarse que, aunque fue denominado como Mercado Común Centroamericano, en el sentido técnico no constituye un mercado común como tal, sino realmente una zona de libre comercio o de libre cambio, tal y como fue explicado en el primer capítulo del presente trabajo.

⁸² *Estado de situación de la Integración Económica Centroamericana. Diciembre, 2013.* En página web <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=3468>. Fecha de consulta: 7/06/2014

⁸³ Página web de la Superintendencia de Administración Tributaria. <http://portal.sat.gob.gt/sitio/images/stories/flash/presentacionUA.swf>. Fecha de consulta: 7/06/2014.

al crear un mercado cautivo a escala regional y otorgándoles protección ante las importaciones extrarregionales, buscando entonces sustituir las importaciones y a la vez crear una economía de escala a través de un mercado regional más amplio".⁸⁴ Debe destacarse además en este sentido, sin embargo, que el proyecto político enmarcado dentro de la ODECA perdió relevancia y el proceso más dinámico de integración regional se circunscribió a los espacios comerciales dentro del contexto del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.

Villagrán Kramer, citado por César Salazar Grande, señaló que: *"la internacionalización de la economía, ha permitido un nuevo impulso en la interrelación de los Estados centroamericanos; así como una interpenetración en los sistemas sociales, medioambientales, incluso, políticos y de seguridad, que han constituido en la práctica, un desarme de las posiciones de dominio absoluto o reservado de los sectores más importantes al interior de cada uno de los Estados centroamericanos, internacionalizando o regionalizando intereses en espacios y relaciones de confianza cada vez más notables"*.⁸⁵

En este contexto, el Mercado Común Centroamericano entró en vigencia el 4 de junio de 1961 con 5 objetivos claramente establecidos: *"a) converger a un arancel externo común en un plazo de cinco años; b) establecer un mercado común; c) promover y coordinar el desarrollo industrial; d) cooperar en áreas monetarias y financieras; e) desarrollar una infraestructura integrada; f) facilitar la inversión intrarregional"*.⁸⁶

Con tales objetivos debidamente plasmados, tres años después del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en 1963, se suscribió el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) que establece las disposiciones básicas de la

⁸⁴ Soto Acosta Willy; Suárez Ulloa, Max. *Centroamérica: casa común e integración regional*. Universidad Nacional de Costa Rica. Costa Rica, 2014. Pág. 49.

⁸⁵ Salazar Grande, César; Ulate Chacón, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 30

⁸⁶ Soto Acosta Willy; Suárez Ulloa, Max. *Op. Cit.* Pág 50.

legislación aduanera común para cumplir los requerimientos del Mercado Común Centroamericano (este Código Aduanero se encuentra actualmente en su IV versión).

Sin embargo, el tiempo transcurrió y los países de la región se vieron envueltos en una serie de conflictos armados internos que obstaculizaron tanto el desarrollo individual de cada Estado, como también los avances en materia de integración regional.

Posteriormente, en 1991, en medio de los procesos de paz y de una democratización en la región se dio un salto cualitativo y se replanteó el proceso de integración regional con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos con el fin de crear el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como el nuevo marco institucional y jurídico de la integración global, que anteriormente había sido ODECA, a fin de actualizarlo y readecuarlo de conformidad con las necesidades del momento. Este Protocolo reformó la estructura institucional regional mediante la incorporación de nuevas instancias y órganos de integración con autonomía en sus funciones, entre los que resalta la Reunión de Presidentes, como órgano supremo del SICA, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, como órganos permanentes, e incluso órganos de carácter jurisdiccional como la Corte Centroamericana de Justicia, mismos que de forma general serán descritos más adelante. En este convenio además se incorporó al proceso el Gobierno de Panamá en calidad Estado Miembro. Años más tarde, en 2000 y 2003 se adhirieron, respectivamente, Belice en calidad de Estado Miembro y República Dominicana como Estado Asociado.

Según Jonás Kasteng: “*el proceso de integración económica centroamericana actual se inició en los años noventa, una vez alcanzada la estabilidad política, económica y social en la región*”.⁸⁷ De esta manera, es posible indicar que la plataforma integracionista de la región centroamericana es relativamente reciente, promovida por el relanzamiento de la

⁸⁷ Kasteng, Jonás. *Op. Cit.* Pág. 1.

integración que significó la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en el año 1991. Al efecto, Sergio Berumen destacó también que: *“en la década de los ochenta y los noventa se multiplicaron los acuerdos regionales por todo el mundo, aprovechando la excepción al principio de multilateralismo dispuesto en el marco del artículo XXIV del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)”*,⁸⁸ el cual dispone que: *“las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una Unión Aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una Unión Aduanera o de una zona de libre comercio”*.⁸⁹

En el contexto descrito, en el año 1993 se instituyó el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como el Protocolo de Guatemala, cuyo objetivo básico era crear el Subsistema de Integración Económica, el cual fue un nuevo instrumento jurídico en materia de integración específicamente económica que se adaptó al marco de integración global, SICA. El proceso económico, entonces, pasó a ser regulado: *“por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA”*.⁹⁰

El Protocolo de Guatemala surgió en consecuencia a: *“las nuevas políticas de apertura económica y del regionalismo abierto que aparecieron en el contexto de la economía mundial, buscando una eficiente y dinámica inserción de Centroamérica en la economía internacional y definiendo el inicio formal de una nueva agenda económica para la región”*.⁹¹ Mediante este instrumento, los países miembros se comprometían a alcanzar la Unión Económica Centroamericana de manera progresiva. Del Subsistema de Integración Económica forman parte Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, no existe aún un consenso definitivo entre los países

⁸⁸ Berumen, Sergio. *Op Cit.* Pág. 307.

⁸⁹ Organización Mundial de Comercio (OMC). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, artículo XXIV.1994.

⁹⁰ Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Guatemala. Guatemala, 1993.

⁹¹ Kasteng, Jonás. *Op Cit.* Pág. 3.

integrantes en relación con el cumplimiento de la Unión Económica. Este Protocolo prevalece: “sobre cualquier otro instrumento de integración regional que se le oponga”.⁹²

Siguiendo los planteamientos del doctor Otilio Miranda, el Protocolo de Guatemala forma parte de: “los denominados instrumentos complementarios o actos derivados, que regulan las competencias materiales del marco institucional en cada sector de la integración regional”.⁹³ En este caso, queda manifiesto que este Protocolo se instituyó para regular las competencias materiales del marco institucional en el sector económico de la integración de la región centroamericana.

3.3 Instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana

3.3.1 Protocolo de Tegucigalpa

De acuerdo con el Doctor Otilio Miranda en su escrito *Derecho de Integración o Derecho Comunitario en América Central*, en Centroamérica, el Protocolo de Tegucigalpa, como marco jurídico-político del proceso integrador de la región, junto con los denominados instrumentos complementarios o actos derivados (dentro de los cuales se incluye el Protocolo de Guatemala que más adelante se desarrollará), constituyen el Derecho de Integración de la región.⁹⁴

Éste es el tratado constitutivo u originario que consagra la Comunidad de Estados de Centroamérica, el cual plasma la voluntad política de los Estados de la región para la construcción gradual, progresiva y global de la integración. El Protocolo representa la

⁹² Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Guatemala. Guatemala.1993.

⁹³Página web de universidad salvadoreña. El Salvador.

http://www.uca.edu.sv/deptos/ccij/media/archivo/e43c7b_derechodeintegracionoderechocomunitariodecentroamerica.pdf Fecha de consulta: 18/04/15

⁹⁴ Miranda, Otilio. *Derecho de Integración o Derecho Comunitario de Centroamérica*. En página web: http://www.uca.edu.sv/deptos/ccij/media/archivo/e43c7b_derechodeintegracionoderechocomunitariodecentroamerica.pdf. Fecha de consulta: 18/04/15

culminación de un amplio esfuerzo político orientado a fortalecer los procesos de pacificación, democratización y desarrollo regional, como presupuestos esenciales de la integración, al mismo tiempo que fijó los nuevos propósitos y principios fundamentales que deben guiar la comunidad centroamericana.

Específicamente, el Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en el año 1991, fue una iniciativa de importancia medular a fin de actualizar el marco jurídico e institucional de la integración general de Centroamérica, readecuándolo, con base en lo dispuesto en su propio preámbulo: “*a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana*”,⁹⁵ orientándose al establecimiento y la consolidación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como el nuevo marco institucional de la integración regional de Centroamérica, según lo indicado en el artículo segundo del Protocolo. Este instrumento jurídico representó un giro trascendental dada la nueva dinámica que le generó al proceso integracionista.

De acuerdo con su artículo primero: “*Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económica política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), integrado por los Estados Miembros de ODECA y por Panamá que se incorpora como Estado Miembro*”.⁹⁶

Su artículo tres establece que: “*el Sistema de Integración Centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En este sentido, se reafirman los siguientes propósitos:*

⁹⁵ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Preámbulo. Tegucigalpa, Honduras. 1991.

⁹⁶ *Ibíd.* Art. 1.

a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos. b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto. d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos. e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano. f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.⁹⁷ g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional. h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto. I) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región. J) Conformar el Sistema de Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros”.⁹⁸

Asimismo, como ya fue mencionado, el Protocolo en su artículo 8 dispone que por medio de su entrada en vigor se: “*modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como ODECA, y a ella se vinculan los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegura la ejecución eficiente y el seguimiento*

⁹⁷ El subrayado no forma parte de la publicación original del Protocolo, sino constituye una aportación personal del autor de este trabajo a efecto de señalar la parte más significativa para esta investigación.

⁹⁸ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. *Op. Cit.* Art. 3.

*constante de las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes. El funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político”.*⁹⁹

En relación con la estructura general de instituciones generadas por el Protocolo para efectos de la realización de los fines del SICA se estableció: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Estas instituciones serán desarrolladas más adelante en el presente trabajo.

Conviene además mencionar que de acuerdo con lo expuesto en el Protocolo en cuestión, el Sistema de Integración Centroamericana tiene personalidad jurídica propia y goza internacionalmente y en cada uno de los Estados miembros de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos. De igual forma, con base en su artículo 31, el SICA podrá celebrar tratados o acuerdos con terceros Estados u organismos, así como también concluir acuerdos de asociación con terceros Estados en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas. Es por esta razón que se puede afirmar que en la región existe efectivamente una forma de Derecho Comunitario.

En consecuencia, podemos aseverar que el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos constituyó un impulso importante del proceso integracionista de la región, a partir de la época en la que Centroamérica daba fin a los conflictos armados internos y se abría paso en el camino de la paz y la democratización de sus sociedades. Además de esto, en materia económica representó un impulso vital el hecho de haberse involucrado aspectos como los contenidos en las literales e) y f) del artículo 3 del Protocolo, en el sentido de promover el proceso hacia la unión económica y el fortalecimiento de la región como bloque económico.

⁹⁹ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. *Op. Cit.* Art. 8.

3.3.2 Protocolo de Guatemala

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) definida por el Protocolo de Tegucigalpa y tomando en cuenta lo dispuesto en las literales e) y f) del artículo 3 del mismo Protocolo como propósitos claros del proceso integracionista objeto del presente trabajo, el 29 de octubre del año 1993 se suscribió el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, con el propósito de crear el Subsistema de Integración Económica, cuyo objetivo básico es: *“alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”*,¹⁰⁰ según lo estipula el propio Protocolo en su artículo 3.

De conformidad con el artículo 1 del Protocolo de Guatemala: *“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”*.¹⁰¹ Paralelamente, el mismo artículo define que tal compromiso general de los países centroamericanos deberá fundamentarse en el principio de que la integración económica es un medio para maximizar opciones de desarrollo para los países de la región, entendida ésta como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas, impulsado mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones

¹⁰⁰ Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Artículo 3. Guatemala. 1993.

¹⁰¹ *Ibíd.* Art. 1

comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, de manera tal que se logre la concreción de las diferentes etapas de la integración.

El artículo indicado en el párrafo anterior, señala también que todo el proceso de integración económica en Centroamérica pasa a regularse por el Protocolo de Guatemala y, siguiendo el artículo 5, este Subsistema de la integración deberá responder a los principios de legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad. En cuanto al principio de legalidad, se debe entender que esta disposición precisa que el Derecho debe de gobernar todo el proceso de integración económica y, en consecuencia, todos los actos y órganos del Subsistema deben ceñirse a lo dispuesto en las normas jurídicas, comprendiendo el Protocolo de Tegucigalpa y todos los demás instrumentos derivados.

Importante es mencionar que según lo establece el propio Protocolo, el avance del proceso de integración hacia la Unión Económica dependerá de la voluntad de los Estados Parte, permitiendo además que se adopten decisiones solamente por algunos de los países miembros, de tal manera que éstos puedan avanzar más rápidamente en el proceso integrador que la comunidad en su conjunto.

Por otra parte, el Protocolo establece que los Estados Parte convienen en perfeccionar la zona de libre comercio existente en la región para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, comprometiéndose según el artículo 7 a eliminar de forma gradual todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrarregional y, en consecuencia, otorgándole tratamiento nacional a las mercancías originarias de los Estados Parte en el territorio de todos ellos.

Asimismo, se comprometen a perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficiencia en los sectores productivos y coadyuvar al

logro de los objetivos de la política comercial común. En este contexto, los Estados Parte se comprometen a coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta que se llegue a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países con la finalidad de mejorar el acceso a mercados, desarrollar y diversificar la producción exportable y fortalecer la capacidad de negociación. Sin embargo, el artículo 12, párrafo segundo, permite a los Estados Parte negociar unilateralmente acuerdos comerciales con terceros países con el requisito de informar al Comité Ejecutivo de Integración Económica.

Además de lo anterior, de conformidad con el artículo 15 del Protocolo, los Estados Parte se comprometen a: *“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 algunos 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, aprobadas por consenso”*.¹⁰²

Con el objetivo señalado en el párrafo anterior, mediante este Protocolo los Estados Parte convienen en establecer un Servicio Aduanero Común que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes. Con el mismo propósito, los Estados Parte asumen el compromiso de armonizar sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional. De esta manera, con este Protocolo se retoma y reactiva el tema aduanero de la integración.

¹⁰² *Ibíd.* Art. 15

En cuanto a la movilidad de los factores productivos, el Protocolo establece en su artículo 18 el compromiso de procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región.

Con respecto a la organización institucional definida por el Protocolo de Guatemala para operar el Subsistema de Integración Económica, su artículo 36 establece que este Subsistema será impulsado y perfeccionado por los actos de los órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa. Adicionalmente, este Protocolo define como órganos del Subsistema de Integración Económica los siguientes: el Consejo de Ministros de Integración Económica, el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica. Los órganos técnico administrativos del Subsistema son: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). Por otro lado, las instituciones del Subsistema son: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).

En cuanto a los instrumentos o actos que se deriven de las actuaciones de los diferentes órganos del Subsistema, el Protocolo establece que éstos podrán emitir actos administrativos expresados en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. Los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo de Ministros de Integración Económica adopta decisiones, son las Resoluciones. Los Reglamentos constituyen disposiciones directamente aplicables en todos los Estados Parte, con carácter general y obligatoriedad en sus elementos. Los Acuerdos son aquellas decisiones con carácter específico, destinados para normar una relación particular, con carácter de obligatoriedad en la misma. Las Recomendaciones contienen disposiciones de orientación y se utilizan como base para preparar Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos. Estos últimos se deben depositar en la Secretaría General del SICA.

En este contexto, el Protocolo de Guatemala se ha constituido como el instrumento transversal del proceso de integración en materia económica, buscando propiciar vínculos de cooperación o procesos de convergencia en los aspectos económicos de los Estados Parte, mediante la estructura organizacional establecida por el Protocolo.

Del Protocolo de Guatemala forman parte Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y, recientemente, Panamá. En el caso de Panamá, aunque el país sí suscribió el Protocolo en el año 1993, fue hasta abril de 2013 que el Congreso panameño ratificó la incorporación a este Tratado.

3.4 Órganos de la integración general centroamericana

3.4.1 Reunión de Presidentes

La Reunión de Presidentes está constituido como el órgano que define y dirige la política centroamericana, mediante el establecimiento de las directrices principales para la integración de la región, la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones.

De conformidad con los artículos 13 y 14 del Protocolo de Tegucigalpa, éste es el órgano supremo del SICA y se integra por los Presidentes Constitucionales de los Estados Miembros, quienes deberán efectuar las reuniones ordinariamente cada semestre y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes.

Específicamente, le corresponde a la Reunión de Presidentes, de conformidad con lo estipulado por el artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa: *“a) 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; b) Armonizar las políticas exteriores de sus Estados; c) Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida; d) Aprobar, en su caso, las reformas a este Instrumento que se planteen de conformidad con el Artículo 37 del mismo; e) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA; f) Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA".¹⁰³

La Reunión de Presidentes es entonces el órgano supremo del SICA cuyo propósito fundamental es dirigir la política general en materia de integración de la región, de manera tal que mediante sus decisiones se acelerará o ralentizará el proceso integracionista. Actualmente quienes integran este órgano son los Presidentes de Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Belice, Nicaragua y República Dominicana.

3.4.2 Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros, con base en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, se integra por los Ministros del Ramo y le corresponde dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo. Existen Consejos de Ministros sectoriales e intersectoriales constituidos según el subsistema de integración de que se trate, los cuales se integran por los respectivos ministros competentes conforme la materia atendida, con facultades para dictar actos normativos comunitarios obligatorios y aplicables, que generan derechos y obligaciones tanto para los Estados miembros como para los particulares, en virtud de lo cual podemos afirmar que el estos Consejos son generadores de Derecho Comunitario en Centroamérica. Este órgano supranacional se encarga de impulsar la

¹⁰³ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. *Op. Cit.* Art. 15

política económica y social dentro del sistema de integración regional, según lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Protocolo de Tegucigalpa y artículo 55 del Protocolo de Guatemala. Debe indicarse además que, según el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación a nivel general del SICA.

En materia específicamente económica, el artículo 18 del Protocolo de Tegucigalpa define que es competencia del Consejo de los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (ahora denominado Consejo de Ministros de Integración Económica), ejecutar las decisiones de la Reunión de Presidentes en materia de integración económica e impulsar la política económica integracionista en la región. Asimismo, con base en el artículo 20: *“la reunión intersectorial de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional tendrá como atribución analizar, discutir y proponer a los señores Presidentes la estrategia regional con respecto a la participación activa de la región en el sistema económico internacional y ejecutarla concertadamente”*.¹⁰⁴

Importante es indicar también que, según el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa: *“las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal”*.¹⁰⁵ La importancia de esta disposición radica en que a partir de ella podemos afirmar que efectivamente existe una forma de Derecho Comunitario en Centroamérica, de manera que aquello dispuesto por los Consejos de Ministros deberá ser de observancia obligatoria general en la región.

¹⁰⁴ *Ibíd.* Art. 20

¹⁰⁵ *Ibíd.* Art. 22

3.4.3 Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo es, junto con la Secretaría General, un órgano permanente del Sistema de Integración Centroamericana. Éste se integra con un representante de cada Estado miembro, cuyo nombramiento corresponde al Presidente del país de que se trate, por intermedio de sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. El Comité deberá reunirse semanalmente y de forma extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente.

De acuerdo con el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, el Comité deberá: “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 SICA; 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 SICA, 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 SICA; 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”.¹⁰⁶*

¹⁰⁶ *Ibíd.* Art. 24

3.4.4 Secretaría General

La Secretaría General es el órgano permanente del Sistema de Integración Centroamericana que funge como la instancia regional operativa del Sistema: *“creada por decisión de los presidentes Centroamericanos en el Protocolo de Tegucigalpa con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuerzos de integración regional, particularmente en la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamericana. Es a través de la Secretaría General que se establecen los convenios internacionales”*.¹⁰⁷ En tal virtud, corresponde a la Secretaría General todo el trabajo operativo en materia de integración centroamericana, debiendo además coordinar con los órganos de los diferentes subsistemas para armonizar el proceso de integración general.

La Secretaría General está a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de 4 años, quien funge como el más alto funcionario administrativo del Sistema de Integración Centroamericana y ostenta la representación legal de la misma, según lo indicado en el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa.

3.4.5 Corte Centroamericana de Justicia

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) es un órgano jurisdiccional de la región que se constituyó mediante Acuerdo suscrito en la Cumbre de Presidentes en Panamá de fecha 10 de diciembre de 1992. Entró en vigencia en 1994 después de haber sido ratificado por El Salvador, Honduras y Nicaragua, y, en una etapa posterior, Guatemala. Costa Rica, sin embargo, no ha ratificado tal Acuerdo y por lo tanto, no reconoce la jurisdicción de la Corte, situación que en algunos aspectos ha significado motivo de

¹⁰⁷ Página web de Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
http://www.sica.int/sgsica/sgsica_breve.aspx Fecha de consulta: 18/04/15

debate tomando en consideración que el país es signatario del Protocolo de Tegucigalpa, mismo que por medio de su artículo 12 deriva la constitución de la Corte. Sin embargo, el mismo artículo 12 indica que los Estados deberán ratificar el estatuto de la Corte, por lo cual, al no haberlo hecho Costa Rica, justifica su rechazo a la jurisdicción de la misma.

En concreto, la CCJ es el órgano jurisdiccional encargado de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria. Al respecto, el mencionado artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, así como el artículo 2 del Estatuto de la Corte, establecen que: *“la Corte Centroamericana de Justicia garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo”*.¹⁰⁸ Asimismo, el artículo 35 del mismo Protocolo preceptúa que toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos complementarios, deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia, salvo que se trate de controversias surgidas en el marco del subsistema de integración económica, las cuales deberán someterse al mecanismo de solución de controversias que establece el Consejo de Ministros de Integración Económica, denominado Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales.

De conformidad con el artículo 3 de su Estatuto: *“la Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes, para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el Sistema de Integración Centroamericana, y para sujetos de derecho privado”*.¹⁰⁹

El artículo 22 del Estatuto define la competencia de la Corte, la cual se circunscribe a conocer controversias que se susciten entre los Estados miembros, incluyendo aquellas

¹⁰⁸ *Ibíd.* Art. 12

¹⁰⁹ Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Artículo 3. Panamá. 1992.

que versan sobre situaciones fronterizas, territoriales y marítimas, así como también al conocimiento de acciones de nulidad e incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA. Es también competencia de la Corte conocer de cualquier disposición legal, reglamentaria, administrativa o de cualquier otra clase dictada por un Estado, que pueda afectar los Convenios, Tratados o cualquier normativa del Derecho de la Integración Centroamericana o de los acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos. La competencia de la Corte, sin embargo, con base en lo dispuesto en el artículo 25 de su Estatuto, no se extiende a la materia de los derechos humanos, la cual corresponde a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, por virtud de pacto de sumisión, la Corte puede convertirse en Tribunal Arbitral, en Tribunal Internacional o en Tribunal Consultivo, según el requerimiento de los Estados.

Por otro lado, debe indicarse que Guatemala, aunque no formó parte de la Corte inicialmente, sí forma actualmente parte de la misma, por virtud del instrumento de ratificación de su Estatuto depositado en la Secretaría General del SICA el 20 de febrero de 2008, después de que el país hubiera aprobado dicho Estatuto mediante el Decreto 78-2007 del Congreso de la República. Por lo tanto, a partir del año 2008, Guatemala ha quedado legalmente vinculada a la jurisdicción de la Corte. No obstante, en la actualidad las Repúblicas de Panamá, República Dominicana y Costa Rica, caso que ya fue mencionado anteriormente, no forman parte de esta Corte. En consecuencia, son países miembros de la Corte Centroamericana de Justicia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

3.4.6 Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es un órgano constitutivo y fundamental del Sistema de Integración Centroamericana, el cual se integra por diputados elegidos mediante sufragio por la población de los diferentes países de la región. De acuerdo con la Resolución CCJ 14-02-00, al Parlamento se le atribuyen facultades políticas de tipo propositivo, deliberativo y de consulta. En este sentido, el artículo 12 del Protocolo de

Tegucigalpa, ampliado por el artículo 1 del Tratado Constitutivo del PARLACEN disponen que el Parlamento Centroamericano se establece como órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, culturales, económicos y sociales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional.

El papel democratizador que cumple el Parlamento, por ser elegidos sus integrantes de forma democrática –mediante voto popular-, es de suma importancia para el proceso de fortalecimiento de la democracia en la región. No obstante lo anterior, su papel efectivo para emitir derecho comunitario o normas generales en la región, resulta absolutamente limitado, pues no puede emitir legislación vinculante para la región, sino solamente planteamientos, análisis y recomendaciones.

El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas fue suscrito el 8 de octubre de 1987 por los presidentes de Guatemala y El Salvador; el 15 de octubre por Costa Rica y Nicaragua; y el 16 de octubre de ese mismo año por Honduras. El Tratado fue ratificado por la República de Guatemala el 14 de diciembre de 1987; por Nicaragua el 20 de enero de 1988; por El Salvador el 1 de septiembre de 1988; y por Honduras el 9 de septiembre del mismo año. El 28 de octubre de 1991, después del primer protocolo de modificación suscrito en el año 1989, se instaló el Parlamento Centroamericano en sesión solemne, teniendo como sede Guatemala, donde actualmente reside. Actualmente los países miembros del Parlamento son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Costa Rica, a pesar de haber sido parte del Tratado Constitutivo, no lo ha ratificado y, por lo tanto, no es parte del Parlamento.

Según el artículo 2 del Tratado Constitutivo, el Parlamento se integra con 20 diputados titulares por cada Estado Parte, además de un suplente por cada titular, debiendo ser electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Sus mandatos tendrán la misma duración del período presidencial del Estado donde resultaran electos. Además de los 20 diputados electos, el Parlamento se integra con los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Parte, al concluir su mandato, además de los vicepresidentes o designados a la Presidencia de la República de cada Estado parte. Estos últimos, sin embargo, podrán renunciar a esta calidad como diputados del Parlamento. Debe indicarse también que los diputados del Parlamento, gozan del régimen de inmunidades y privilegios de las que gozan los diputados o congresistas en sus respectivos países, conforme lo dispuesto en el artículo 21 del Tratado Constitutivo.

3.5 Órganos del Subsistema de Integración Económica Centroamericana

3.5.1 Consejo de Ministros de Integración Económica

El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) se integra con los Ministros de los Gabinetes Económicos y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados Parte. Este Consejo tiene a su cargo la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países. Corresponde también a este Consejo la propuesta de las políticas generales y directrices fundamentales del Subsistema de Integración Económica, mismas que deberán elevarse a la Reunión de Presidentes para su aprobación final. Asimismo, el Consejo deberá aprobar los reglamentos sobre la conformación y el funcionamiento de todos los órganos del Subsistema.

Debe mencionarse también que de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica: “*el Consejo de Ministros de Integración Económica subroga en*

*sus funciones al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a todos los demás órganos creados en los instrumentos precedentes al Protocolo de Guatemala, en materia de integración económica”.*¹¹⁰

Este Consejo, en su calidad de órgano superior del Subsistema de Integración Económica, debe nombrar al Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), así como también velar por que la Secretaría se encamine al logro de la integración económica centroamericana.

3.5.2 Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica

El Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica lo integra la reunión de Ministros por ramo, dependiendo del tema específico de que se trate. En este sentido, el Consejo Sectorial dará tratamiento a los temas específicos que le corresponden de conformidad con su competencia, debiendo coordinar sectorialmente sus acciones y velar por el fortalecimiento del proceso de integración económica. Dentro de los Consejos Sectoriales se encuentra el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano y los Consejos de Ministros de Hacienda o Fianzas, Economía, Comercio, Industria, Infraestructura, Turismo y Servicios.

3.5.3 Comité Ejecutivo de Integración Económica

El Comité Ejecutivo de Integración Económica depende del Consejo de Ministros de Integración Económica y se conforma con un Representante Permanente titular y uno alterno nombrados por el Gabinete Económico de cada Estado. Este Comité deberá

¹¹⁰ Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica, Resolución No. 16-98 (COMIECO V) y 136-2005 (COMIECO-EX). Artículo 3. Guatemala. 1998.

aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo de Ministros de Integración Económica.

3.5.4 Comité Consultivo de Integración Económica

Consignado en el artículo 37 del Protocolo de Guatemala, el Comité Consultivo de Integración Económica constituye un órgano de recomendación y consulta que representa al sector privado regional. El Reglamento de organización y funcionamiento del Comité, aprobado mediante Resolución 158-2006 del COMIECO-EX, establece en su artículo 1 que el Comité es un órgano: *“sectorial de carácter exclusivamente consultivo, que asesorará a los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica comprendidos en el artículo 37 del Protocolo de Guatemala”*.¹¹¹ Seguidamente, el Reglamento establece en su artículo 2 que: *“el Comité es el órgano representante del sector privado centroamericano organizado regionalmente, en el marco del Subsistema de Integración Económica, vinculado a la SIECA según lo dispuesto en el artículo 49 del Protocolo de Guatemala y relacionado con el Comité Consultivo previsto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa”*.¹¹²

De conformidad con el artículo 5 del Reglamento, algunas de las principales funciones del Comité son: *“examinar y evacuar las consultas que le sean presentadas por los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica. Podrá actuar por iniciativa propia, para emitir opinión ante aquéllos, sobre determinados asuntos de integración económica; formular recomendaciones sobre el proceso de integración económica de Centroamérica, buscando promoverlo e impulsarlo y, en esa perspectiva, contribuir a resolver y prevenir los conflictos que puedan afectar dicho proceso; mantener un contacto permanente con la SIECA a efecto de proveerse mutuamente de la información necesaria para la realización de sus funciones y seguimiento de las*

¹¹¹ Reglamento de organización y funcionamiento del Comité Consultivo de Integración Económica, Resolución No. 158-2996 (COMIECO-EX). Artículo 1. Guatemala. 2006.

¹¹² *Ibíd.* Art. 2

*actividades del Subsistema Económico; estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional y, a ese fin, intercambiar conocimientos y experiencias con órganos u organizaciones similares de otras regiones; propiciar la conciliación de intereses entre los diferentes sectores de Centroamérica para afianzar la integración económica de la región; y comunicar y divulgar entre las instituciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos y objetivos del Subsistema de Integración Económica y la contribución del Comité”.*¹¹³

Este Comité, de reciente inclusión en el proceso, constituye, a criterio del autor de este trabajo, un aspecto fundamental en la dinámica integracionista, puesto que es precisamente el sector privado el más interesado en concretar el proceso de Unión Aduanera Centroamericana. En efecto, el Comité Consultivo, al agrupar a los sectores comerciales, implica la participación del sector que puede ejercer más presión a los Estados parte para que avancen en el desarrollo del proceso, puesto que es la parte comercial la que más beneficiada se va a ver con un Unión Aduanera en la región. Sin embargo, según su Reglamento de organización y funcionamiento, el Comité será de carácter exclusivamente consultivo, por lo cual se ve muy limitado en su capacidad de accionar, pues depende enteramente de los órganos de ejecución, los cuales son, como se ha indicado, órganos mayormente políticos. Esto conlleva a que el avance en el proceso no sea tan acelerado como se esperaría. Precisamente, éste debería ser uno de los reglamentos que deba ser modificado, a efecto de que la participación de este sector sea más real y efectiva.

3.5.5 Secretaría de Integración Económica Centroamericana

La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) antes de la existencia del Protocolo de Guatemala había sido conocida como la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana. Sin embargo, a partir de este

¹¹³ *Ibíd.* Art. 5

Protocolo se reestructuró y adoptó una posición de mayor relevancia dentro del nuevo Subsistema de Integración Económica. Según lo establece el artículo 43 del Protocolo de Guatemala, la SIECA: *“es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana, de los órganos que no tengan una Secretaría específica y del Comité Ejecutivo de Integración Económica; tendrá personalidad jurídica de derecho internacional; y le corresponde servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana”*.¹¹⁴

En virtud de lo anterior, es importante subrayar la importancia que la Secretaría de Integración Económica Centroamericana tiene como órgano técnico superior en la consecución de la integración económica regional, debiendo además generar toda la coordinación necesaria con las demás instituciones a efecto de lograr el cometido. Según lo define la propia institución, la SIECA: *“es el órgano regional que facilita la integración económica de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, países miembros del Sistema de Integración Centroamericana. Vela por la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos de la integración económica y la ejecución de las decisiones del Consejo de Ministros para la Integración Económica, en apoyo a los actores del proceso de integración económica”*.¹¹⁵

Asimismo, compete a la SIECA efectuar los distintos trabajos y estudios que los órganos del Subsistema Económico le encomienden. Específicamente, las áreas básicas en las cuales la Secretaría ha centrado su atención en el último tiempo incluyen el avance en la Unión Aduanera y la inserción de la región en la economía y el comercio mundiales. En este sentido, se debe indicar que la SIECA es el órgano encargado de impulsar técnicamente el proceso de Unión Aduanera Centroamericana y de seguir el curso de este proceso dentro de los ámbitos de su competencia.

¹¹⁴ Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. *Op. Cit.* Art. 43

¹¹⁵ Página web de Secretaría de Integración Económica Centroamericana:
<http://www.sieca.int/General/Default.aspx> Fecha de consulta: 18/04/15

3.5.6 Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano

El Consejo Agropecuario Centroamericano, según lo dispuesto en el artículo 45 del Protocolo de Guatemala, se integra con los Ministros de Agricultura, a quienes les corresponde proponer y ejecutar las acciones necesarias conducentes a conformar proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal y pesquero

3.5.7 Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano

De acuerdo con el artículo 47 del Protocolo de Guatemala, el Consejo Monetario Centroamericano se integra con los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados miembros, y tendrá como atribución la proposición y ejecución de acciones que busquen coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados Parte.

3.5.8 Banco Centroamericano de Integración Económica

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es una persona jurídica de carácter internacional que fue fundada en el año 1960, dentro del Tratado de Integración Económica Centroamericana, por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, con la visión de: “*promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de los países fundadores*”,¹¹⁶ según quedó consignado en el artículo 2 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica.

En cumplimiento del objetivo señalado en el párrafo anterior, el Banco debe de atender proyectos de infraestructura, de inversión a largo plazo en industrias de carácter regional

¹¹⁶ Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica. Artículo 2. Nicaragua. 1960.

o de interés para el mercado centroamericano, de inversión en el sector agropecuario, de financiamiento de empresas que requieran ampliar o rehabilitar sus operaciones, de financiamiento de servicios que requiera el desarrollo de la región, de complementación económica entre los países centroamericanos y en general de desarrollo social de los países centroamericanos y de gran significación regional, a los cuales deberá darles atención preferente.

En este sentido, la misión del Banco es concretamente: *“ser el socio estratégico para la mejora de la calidad de vida de los centroamericanos a través del desarrollo sostenible del territorio y sus recursos”*.¹¹⁷

Además de los 5 países fundadores, son países socios regionales no fundadores del BCIE las Repúblicas de Panamá y República Dominicana, quienes a su vez forman parte del SICA. Los países socios extrarregionales, con representación en el Directorio y en la Asamblea de Gobernadores del Banco, son España, Colombia, Argentina, Taiwán y México. Por su parte, el único país en condición de beneficiario del Banco es Belice. Los países en esta condición son aquellos que se vinculan al BCIE para ser beneficiarios del mismo, sin convertirse en socios de la institución, es decir, sin participar en su capital accionario.

¹¹⁷ Página web de Banco Centroamericano de Integración Económica
<http://www.bcie.org/?cat=1062&title=%BFQu%E9%20es%20el%20BCIE?&lang=es>. Fecha de consulta:
18/04/15

4. Unión Aduanera Centroamericana

4.1 Evolución de la Unión Aduanera Centroamericana

En términos legales, la base internacional sobre la cual se fundamentan las uniones aduaneras se circunscribe al marco general definido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual en su Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, artículo XXIV, permite la agrupación de países con tratamiento especial en sus relaciones comerciales expresando que: *“las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una Unión Aduanera ni el de una zona de libre comercio”*.¹¹⁸ Este Acuerdo será desarrollado más adelante en este trabajo.

En materia específica centroamericana, como se ha mencionado, el artículo 1 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 ya incluía el compromiso de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios. En 1963, se suscribió el primer Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y dos años más tarde, su reglamento (RECAUCA). Sin embargo, a pesar de la existencia de tal compromiso, el proceso de integración económica en Centroamérica durante las décadas siguientes: *“se enfocó en perfeccionar la zona de libre comercio en la región (el MCCA), pero no en concretar la Unión Aduanera”*,¹¹⁹ de acuerdo con lo expuesto por la propia Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), habiéndose generado un único instrumento jurídico en esta materia consistente en un Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero en 1984. Fue hasta el año 1993, con el Protocolo de Guatemala, que se reafirmó el compromiso en el sentido de conformar tal Unión, según quedó estipulado en su artículo 15, a partir de lo cual se impulsó nuevamente el proceso.

¹¹⁸ OMC. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Artículo XXIV. 1994.

¹¹⁹ *La Unión Aduanera Centroamericana*. Publicación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Centroamérica. Febrero, 2011. Pág. 2.

Según el informe denominado Retos y Oportunidades del Mercado Común Centroamericano ante el RD-CAFTA, de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana: *“como resultado de la profundización en el proceso de integración económica y de una eficiente inserción en el mercado internacional, Centroamérica ha tomado la decisión de avanzar hacia una Unión Aduanera que se define como un espacio geográfico conformado por los cinco países, dentro del cual se cuenta con libre movilidad de bienes, independientemente del origen, así como de servicios, en particular los que se asocian al comercio. Esto significa, entre otras cosas, contar con un arancel externo común, buscar la armonización tributaria de los países miembros, consolidar la normativa comercial común, avanzar hacia una administración aduanera común y adoptar una política comercial externa común”*.¹²⁰

Por su parte, Jonás Kasteng establece que: *“en la tercera etapa de la integración, los países centroamericanos se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios con el propósito de dar libertad de tránsito a todas las mercancías una vez ingresadas en el mercado centroamericano, independientemente de su origen, eliminando así la necesidad de puestos fronterizos entre los individuales países miembros y facilitando el comercio intrarregional. En esta etapa hace falta aplicar un servicio aduanero común en toda la región”*.¹²¹

En este contexto, como se mencionó, en el año 1984 se suscribió el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Posteriormente, después del Protocolo de Guatemala, se suscribió el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala, de fecha 13 de enero de 2000, aprobado en Guatemala mediante Decreto

¹²⁰ Rodas Melgar, Haroldo. *Retos y Oportunidades del Mercado Común Centroamericano ante el RD-Cafta*. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Induexpo, 2005. En página web <http://www.cafta.sieca.int/sitio/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000109/20990000000109.swf>. Fecha de consulta: 8/06/2014.

¹²¹ Kasteng, Jonás. *Op. Cit.* Pág. 3.

99-2000 del Congreso de la República. Importante mencionar que el Protocolo de Guatemala permite que 2 o más países puedan avanzar de forma más acelerada que el resto en la consecución del proceso integracionista. Por lo tanto, el objetivo de este convenio era establecer el marco jurídico general que permitiera tanto a El Salvador como a Guatemala avanzar en la conformación de una Unión Aduanera real entre sus territorios, utilizado como base la viabilidad legal que permite el Protocolo de Guatemala en sus artículos 6 y 62, para que los diferentes Estados puedan avanzar con mayor celeridad, sin la necesidad de involucrar a todo el bloque. De esta cuenta, ambos países mediante la suscripción de este convenio en el año 2000 se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para el establecimiento y aplicación de un mismo arancel externo, así como también a establecer un servicio aduanero común con procedimientos uniformes. No obstante, aunque efectivamente se produjeron avances en esta materia entre los dos países, no se lograron consumir los diferentes compromisos asumidos.

Asimismo, de conformidad con publicación hecha por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, se emitieron en los últimos años distintas resoluciones y declaraciones efectuadas por los órganos de integración regional, tales como la resolución 27-96 (COMRIEDRE-IV) del COMIECO, donde se reitera el interés de los países centroamericanos para avanzar hacia la Unión Aduanera e iniciar un proceso acelerado para alcanzar la misma; la declaración conjunta de los Presidentes de El Salvador y Guatemala para el inicio del proceso tendiente a lograr la Unión Aduanera, de fecha 24-08-1999; resolución 56-2000 del COMIECO donde se manifiesta el acuerdo por la decisión del Gobierno de Nicaragua de incorporarse formalmente al proceso de Unión Aduanera iniciado por El Salvador y Guatemala; la Resolución 57-2000 del COMIECO donde se manifiesta el acuerdo por la decisión del Gobierno de Honduras de incorporarse formalmente al proceso de Unión Aduanera iniciado por El Salvador y Guatemala; la Resolución 66-2000 del COMIECO donde se aprueba la consolidación de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, contenidos en el Anexo A de esa Resolución y se estableció que estos Derechos Arancelarios no pueden ser modificados unilateralmente por ninguna causa; y

la Resolución 80-2001 del COMIECO donde se aprueba, en el marco del proceso de la Unión Aduanera entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los siguientes acuerdos en materia de registros: a) fijar como período de vigencia de los Registros Sanitarios cinco años, a partir de la emisión del respectivo registro; b) establecer un Historial de Empresas a partir del 31 de diciembre de 2001, con base en las Buenas Prácticas de Manufactura, por parte de las Autoridades Regulatoras de los cuatro países.¹²²

El 24 de marzo del año 2002: *“los Presidentes de la región aprobaron un Plan de Acción para acelerar el proceso de Unión Aduanera, conformando los diferentes grupos de trabajo para su aplicación”*.¹²³ En el mismo año, durante la XXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Gobierno, Costa Rica se incorporó plenamente al proceso de Unión Aduanera. En esta Reunión, celebrada el 20 de junio del año 2002 en Nicaragua, los Jefes de Estado acordaron:

“1. Reafirmar nuestra voluntad política indeclinable de consolidar una Centroamérica integrada, para lo cual hemos dado un impulso a la integración que permitirá progresos reales y sustantivos, tanto de nuestra región como en nuestras relaciones externas.

2. Celebrar la decisión del Gobierno de Costa Rica de integrarse activamente al proceso de conformación de la Unión Aduanera Centroamericana. Los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Designado a la Presidencia de la República de Honduras, festejan esta histórica decisión y manifiestan su convicción de que la región logrará avances sustanciales en esta materia.

3. Destacar la importancia del Plan de Acción sobre la Integración Económica Centroamericana, aprobado el 24 de marzo pasado en San Salvador, El Salvador, por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el cual constituye el eje central de las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo para continuar

¹²² Página web de la Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala.

<http://portal.sat.gob.gt/sitio/images/stories/flash/presentacionUA.swf>. Fecha de consulta: 7/07/2014

¹²³ *La Unión Aduanera Centroamericana*. Publicación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Centroamérica. Febrero, 2011. Pág. 2.

avanzando en este proceso que permitirá concretar la Unión Aduanera el 31 de diciembre del año 2003.

4. Expresar nuestra satisfacción por los logros alcanzados en el cumplimiento del Plan de Acción y de la Unión Aduanera, así como por las propuestas concretas sobre temas pendientes contenidas en el Informe del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), que forma parte integral de la presente Declaración...”¹²⁴

Asimismo, mediante Resolución 93-2002 del COMIECO se decidió:

“1. Aprobar, en el marco del proceso de establecimiento de la Unión Aduanera, el siguiente acuerdo en materia de registros de medicamentos:

a) El Salvador, Honduras y Nicaragua acuerdan el reconocimiento entre sí de los registros sanitarios de productos farmacéuticos que estén vigentes en dichos países antes del perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

b) Para los efectos anteriores se aplicará el Procedimiento de Reconocimiento de Registros Sanitarios que aparece como Anexo 1 de la presente Resolución y forma parte de la misma.

c) Establecer, a partir de la entrada en vigor de esta Resolución, el Formato Unico de Certificado de Producto Farmacéutico para comercializarse dentro de la Unión Aduanera, que aparece como Anexo 2 de la presente Resolución y forma parte de la misma.

d) Aplicar, a partir de la vigencia de esta Resolución, el Reglamento de Buenas Prácticas de Manufactura de la Industria Farmacéutica, que aparece como Anexo 3 de esta Resolución, el cual se adoptará con carácter de urgencia, por ser requisito indispensable para hacer efectivo el reconocimiento mutuo del registro de medicamentos.

¹²⁴ XXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno. SICA. Nicaragua. 2002.

e) Fijar, a partir de la entrada en vigor de esta Resolución, el listado de farmacopeas y literatura con base científica para aplicar en la evaluación farmacológica y analítica, que aparece como Anexo 4 de la presente Resolución, el cual se adoptará con carácter de urgencia, por ser requisito indispensable para hacer efectivo el reconocimiento mutuo del registro de medicamentos.

f) Establecer, a partir de la vigencia de esta Resolución, la Codificación Alfanumérica para los Registros Sanitarios de Medicamentos y Productos Afines, que aparece como Anexo 5 de esta Resolución.

g) Fijar, a partir de la entrada en vigencia de esta Resolución, el listado de número de muestras requeridas para evaluación de la calidad para registro sanitario, que aparece como Anexo 6 de la presente Resolución.

h) Utilizar, a partir de la vigencia de esta Resolución, la Guía de Inspección y Autoinspección de Buenas Prácticas de Manufactura para la Industria Farmacéutica, que aparece como Anexo 7 de esta Resolución, el cual se adoptará con carácter de urgencia, por ser requisito indispensable para hacer efectivo el reconocimiento mutuo del registro de medicamentos.

i) Establecer, a partir de la vigencia de esta Resolución, que las empresas están en libertad para optar al reconocimiento de registro en cada uno de los países miembros de la Unión Aduanera.

j) Recomendar a las autoridades correspondientes para que procedan a llevar a cabo los trabajos necesarios para armonizar las tarifas en concepto de reconocimiento del Registro Sanitario y vigilancia sanitaria del mismo con base en los trabajos realizados por el Subgrupo de Medicamentos; el referido Registro tendrá, en cualquier caso, una vigencia de cinco (5) años.

k) Establecer, a partir de la vigencia de la presente Resolución, que la fecha de expiración del reconocimiento será la misma del registro sanitario del país de origen.

El costo de la vigilancia sanitaria para el reconocimiento de registro será cubierto por el solicitante, de acuerdo a lo armonizado por los países.

l) Establecer, a partir de la vigencia de esta Resolución, que la vigencia del Certificado de Buenas Prácticas de Manufactura y del Certificado Unificado de Producto Farmacéutico para comercialización dentro de la Unión Aduanera, será de dos (2) años, a partir de la fecha de emisión por la autoridad reguladora.

*m) Fijar, a partir de la entrada en vigor de la presente Resolución, las causas para la cancelación del reconocimiento del Registro Sanitario de Medicamentos, que aparecen como Anexo 8 de esta Resolución”.*¹²⁵

En 2004 se aprobó el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana, mismo que ha servido de base para las negociaciones tendientes a la consolidación del proceso, así como también el Manual Único de Procedimientos Aduaneros. En este año también, mediante resoluciones 117-2004, 118-2004, 119-2004 y 121-2004 del COMIECO, se aprobaron acuerdos en materia de insumos agropecuarios y de medidas sanitarias y fitosanitarias para la región. Asimismo, en 2005 los directores de las Administraciones Tributarias de Centroamérica aprobaron el Plan de Gestión para la operativización de los Convenios de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica. Con este Plan aprobado, en el año 2006 se suscribieron el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centro América, el cual ha sido ratificado por Guatemala y Honduras, y el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana.

En 2007 los Gobiernos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Nicaragua suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, ratificado por El Salvador, Honduras y Guatemala, y posteriormente en 2008 se aprobó la IV versión del CAUCA y RE-CAUCA, instrumentos que se detallarán más adelante. En el año 2009 se suscribió el Protocolo de modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la

¹²⁵ COMIECO. Resolución 93-2002. Nicaragua. 2002.

República de El Salvador y la República de Guatemala, que había sido suscrito en el año 2000.

Por otra parte, la Hoja de Ruta que a partir del año 2015 define el camino a tomar por el COMIECO, con un horizonte de tiempo de ejecución estipulado en no más de 6 años, en el marco de la Agenda Estratégica para la Integración Económica Centroamericana 2015-2024, establece como fin primordial el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, para lo cual consigna tres grandes pilares, a saber: la promoción de libre circulación de bienes y facilitación de comercio, la modernización y convergencia normativa, y el desarrollo institucional.

El primer pilar se logra a través del fortalecimiento del comercio intrarregional y de agilización en la circulación de las mercancías. Para lograr el fortalecimiento del comercio intrarregional es necesario revisar las mercancías contenidas en el Anexo A del Tratado General, es decir, las excepciones del libre comercio centroamericano. Por su parte, para agilizar la circulación de las mercancías, la Hoja de Ruta establece que se deben analizar las regulaciones aplicables a los regímenes aduaneros especiales en un plazo no mayor a un año. En este contexto, debe ser analizado el tratamiento de las zonas francas en Centroamérica. Adicionalmente, se tiene estipulado la implementación de 5 medidas de trámites comunes aduaneros para no duplicar los trámites fronterizos y, por lo tanto, agilizar el comercio en la región. Finalmente, en esta primera etapa de la Hoja de Ruta actual del COMIECO se establece que deben ser definidas por los Estados Parte las condiciones necesarias para constituir aduanas periféricas.

En lo que respecta al segundo pilar, los Estados Parte buscarán la armonización completa del arancel externo de importación para la comunidad centroamericana, así como también efectuar una actualización de la normativa comercial regional a efecto de adecuarla a las demandas vigentes del comercio mundial. En este sentido, en un plazo de más de 4 años, se busca desarrollar la plataforma digital de comercio. Por otro lado,

en un plazo de 3 años, se accionará para promover o promocionar los mecanismos regionales para la convergencia de los Acuerdos comerciales que Centroamérica tiene con mercados internacionales como el CAFTA o el Acuerdo de Asociación con la UE. Asimismo, se deberá revisar la normativa del CAUCA y RECAUCA para modernizarla y asegurar su efectividad para el comercio. En adición a lo anterior, el COMIECO estará trabajando en la elaboración de la normativa regional en materia de política de competencia para efectos de cumplir con lo convenido con la UE en el marco del Acuerdo de Asociación.

Con el tercer pilar, se espera que se fortalezcan las instituciones ya existentes, fundamentalmente la SIECA, para la administración y funcionamiento de la Unión Aduanera. Para este fin, la Hoja de Ruta del COMIECO ha estimado que en un año debe elaborarse un estudio que muestre las perspectivas para el desarrollo institucional de la integración económica. Asimismo, centrará su atención en el fortalecimiento de los mecanismos sectoriales e intersectoriales de coordinación y comunicación en materia aduanera. Finalmente, esta Hoja de Ruta señala que la región trabajará en una actualización de los reglamentos operativos y de funcionamiento institucional.¹²⁶

Por otra parte, también en el año 2015, en el mes de febrero, los países del triángulo norte centroamericano –Guatemala, Honduras y El Salvador- suscribieron el Marco General de la Unión Aduanera, bajo el precedente del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica.

Finalmente, amparados en los artículos 6 y 52 del Protocolo de Guatemala, el 10 de abril del año 2015, los presidentes de Guatemala y Honduras, firmaron en la ciudad de Panamá, en el marco de la VII Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en esta ciudad, un convenio de implementación de Unión Aduanera, denominado Protocolo de

¹²⁶ De la Torre, Sergio. *Conferencia: Hoja de Ruta del COMIECO*. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Sistema de Integración Centroamericana. Guatemala. 2015.

Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera, que permitirá la libre circulación de productos y de personas por sus fronteras. Según las palabras del Ministro de Economía guatemalteco, Sergio de la Torre: *“el acuerdo se traduce en mayor velocidad para el tránsito de mercancías y en la reducción de costos logísticos y en el precio de los productos finales”*.¹²⁷

Este acuerdo representa un paso histórico en el proceso integracionista, puesto que significa el primer esfuerzo práctico y real por concretar la Unión Aduanera entre los dos territorios. En efecto, constituye el primer instrumento jurídico que no define solamente condiciones macro y objetivos y principios, sino una metodología práctica y concreta de unificación aduanera. Mediante este convenio: *“ambos países han tomado la decisión histórica de eliminar sus fronteras, conformando un solo territorio aduanero. La Unión Aduanera entre las dos naciones ofrece un acceso marítimo en ambos océanos a todos los mercados importantes del mundo, con terminales especializadas, instalaciones y certificaciones necesarias para el comercio internacional. Este convenio incluye la construcción del primer corredor vial trasatlántico en América, constituyéndose en un actor protagónico para el intercambio comercial entre Europa, América y Asia”*.¹²⁸ El convenio empezará a surtir efectos a partir del 1 de diciembre de 2015. En palabras del presidente guatemalteco, Otto Pérez Molina: *“2015 es un año propicio para el establecimiento de la Unión Aduanera entre ambos países. Existe voluntad para su realización y un compromiso internacional de integración que adquirimos con la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) en 2011”*.¹²⁹ Adicionalmente, el presidente ha afirmado a diferentes medios de comunicación que espera firmar en los próximos meses un convenio similar con El Salvador. Como más adelante se desarrollará, en octubre de 2015, Ministros de Guatemala, Honduras y El Salvador, en

¹²⁷ Página web de Diario de Centroamérica. *Guatemala y Honduras firman convenio de Unión Aduanera*. Disponible en: <http://www.dca.gob.gt/index.php/categoryblog-2/item/28153-guatemala-y-honduras-firman-convenio-de-uni%C3%B3n-aduanera>. Fecha de consulta: 18/04/15

¹²⁸ Página web de Gobierno de Guatemala. *Guatemala y Honduras firman Unión Aduanera en foro empresarial de Panamá*. Disponible en: <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/11479-guatemala-y-honduras-firman-uni%C3%B3n-aduanera-en-foro-empresarial-de-panam%C3%A1> Fecha de consulta: 18/04/15

¹²⁹ *Loc. Cit.*

reunión celebrada en San Salvador, manifestaron la inclusión de este último en el proceso.

Se espera que, como más adelante se mencionará, durante el segundo semestre del año 2015 se desarrolle el Plan de Implementación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras. *“En junio, las autoridades de Guatemala y Honduras implementarán software, infraestructura y equipo en las fronteras Agua Caliente y El Florido, bajo el modelo de Unión Aduanera. Con esta aduana preliminar, se atarán cabos sueltos en la aplicación de los nuevos métodos de comercio entre ambos países y de la Unión Aduanera hacia el exterior. Estos procedimientos incluyen la transmisión electrónica de declaraciones comerciales y la validación de la SAT de Guatemala y Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras. Más adelante, en octubre, el modelo será replicado en otros puestos aduanales para que en diciembre esta modalidad comercial quede instalada oficialmente”*.¹³⁰ Para el ministro de la Torre *“con esta visión a largo plazo del proceso de integración económica en la región, esperamos que Centroamérica sea un solo territorio aduanero en 2020”*.¹³¹

A manera de síntesis de este proceso específico de unificación aduanera que se adelantó entre Honduras y Guatemala, se puede indicar que el 26 de febrero de 2015 se firmó el Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras. En este convenio se definió que la instancia coordinadora del proceso estaría conformada por el Ministro de Economía de Guatemala y el Secretario de Estado de Desarrollo Económico de Honduras. Adicionalmente, se creó la figura de Coordinador de las Aduanas Periféricas y Puestos Fronterizos a fin de resolver los inconvenientes actuales en relación con la actuación de los funcionarios de distintas jurisdicciones gubernamentales en los puestos fronterizos. Esa misma fecha se presentó el Modelo a Implementar para Aduanas Integradas en Agua Caliente y El Florido, como

¹³⁰ Página web de noticias guatemalteca. <http://revistadata.export.com.gt/2015/04/protocolo-avanza-la-union-aduanera/> Fecha de consulta: 19/04/15

¹³¹ *Loc. Cit.*

anexo del Marco General. Posteriormente, el 10 de abril del mismo año se firmó el Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala y se aprobó el Plan de Implementación de los Puestos Fronterizos de Control Integrado en Agua Caliente y El Florido. Esa misma fecha se aprobó el Modelo de Establecimiento del Fondo Estructural y de Inversiones de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras. Finalmente, el 26 de mayo se aprobó el Plan de Implementación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras. Para el 1 de junio se deberán tener las aduanas de Agua Caliente y El Florido funcionando como aduanas integradas. En los meses de junio a septiembre de 2015 se deberá hacer una revisión periódica del Plan de Implementación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras de manera que el 1 de diciembre entre en plena vigencia la Unión Aduanera bilateral, incluyendo el establecimiento de aduanas periféricas.

Al momento de realización de este trabajo, ya se han ejecutado los primeros proyectos de unificación aduanera en el puesto fronterizo de Agua Caliente. Éstos han adolecido de algunos problemas logísticos en su implementación, pero representan un primer paso importante. Sin embargo, el instrumento que fundamenta este proceso, es decir, el Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera, se encuentra todavía en fase de aprobación en los respectivos Organismos Legislativos.

En el mes de octubre de 2015, los Ministros de Economía del Triángulo Norte de Centroamérica, se reunieron en San Salvador a efecto de avanzar en el proceso de Unión Aduanera Centroamericana. En esta reunión: *“El salvador anunció la simplificación de trámites en la Aduana de El Amatillo, que comparte con Honduras y que registra un promedio de 14 mil trámites semanales”*.¹³² Adicionalmente, el Ministro de Economía guatemalteco se reunió en este mismo mes con el Ministro de Obras Públicas y Transporte de El Salvador a efecto de profundizar el apoyo en: *“los proyectos de*

¹³² Página web de noticias hondureña. El Herald. *El Salvador se suma a la Unión Aduanera*. En página web <http://www.elheraldo.hn/economia/893666-216/el-salvador-se-suma-a-la-uni%C3%B3n-aduanera> Fecha de consulta: 27/10/2015

infraestructura que modernicen y agilicen el paso de mercancías y personas por la franja fronteriza entre ambos países y coadyuven al proceso aduanero".¹³³ Es así como a partir de este mes, El Salvador busca sumarse concretamente en el proceso iniciado por Honduras y Guatemala. Por su parte: *"la Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala se avanzó en un 80% en el área técnica, aunque se informó que aún se discute sobre los puestos periféricos, puestos de control integrado y la libre circulación"*,¹³⁴ los cuales se encuentran actualmente en fase de negociaciones para lograr acuerdo antes de diciembre del año 2015 en la última ronda que se llevará a cabo en la ciudad de Tegucigalpa.

Como se ha manifestado, Centroamérica ha avanzado progresivamente en la modernización y readecuación de sus estructuras jurídicas e institucionales con el paso del tiempo. Desde que el proceso en materia económica se inició formalmente y se definió el compromiso de constituir una Unión Aduanera en 1960 hasta la actualidad, sus marcos jurídicos y sus instituciones se han ido adaptando a las necesidades del momento para catapultar el avance general del proceso. Estas estructuras de apoyo, han sentado las bases para la consolidación del proceso de integración y para la negociación de varios acuerdos comerciales con otras regiones o países terceros. Este es el caso de las negociaciones de convenios comerciales con Estados Unidos, El Caribe y la UE. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en aras de la consolidación de la integración económica centroamericana, la cual no ha alcanzado el nivel que se requiere, fundamentalmente en materia de consolidación de la Unión Aduanera, razón por la cual es importante analizar el avance del proceso hasta la actualidad, en función del ordenamiento jurídico e institucional establecido, a efecto de identificar los espacios de mejora para lograr tal consolidación. Sin embargo, deben destacarse ampliamente los esfuerzos surgidos en el año 2015 entre los países del triángulo del norte centroamericano –Guatemala, Honduras y El Salvador- por dar pasos concretos en la

¹³³ Página web de noticias guatemalteca. El Periódico. *Triángulo Norte se propone tener Unión Aduanera al finalizar 2015*. En página web: <http://elperiodico.com.gt/2015/10/23/economia/triangulo-norte-se-propone-tener-union-aduanera-al-finalizar-2015/>. Fecha de consulta: 27/10/15

¹³⁴ El Heraldo. *Op. Cit.*

consolidación real de la Unión Aduanera. Claro está, no obstante, que las limitaciones jurídicas e institucionales de que adolece el proceso de integración económica centroamericana (a las cuales se hará referencia más adelante), siguen latentes y pueden morigerar el impulso reciente conseguido entre estos países.

4.2 Características de la Unión Aduanera Centroamericana

La Unión Aduanera centroamericana se caracteriza, tomando como base los puntos expuestos por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, por constituir una plataforma que sirva de cimiento para lograr un grado mayor de integración económica, social y política entre los países de la región centroamericana, así como por un intercambio de mercancías sin cobro de derechos arancelarios de importación y exportación. De igual forma, la Unión Aduanera centroamericana, según los instrumentos jurídicos que han sido indicados, busca generar una legislación aduanera armonizada, con disposiciones y procedimientos aduaneros aplicados en todos los países de la misma forma y evitando distorsiones en el mercado o competencias desleales que puedan provocarse por aspectos de dinámica aduanera que sean dejados abiertos a discreción de cada país. En este sentido, se identifica la Unión Aduanera Centroamericana como un proceso en búsqueda de la adopción de una política comercial externa común.

Además de lo anterior, de acuerdo con la SAT, otra de las características de la Unión Aduanera Centroamericana consiste en lograr el libre tránsito de mercancías entre los Estados Parte, sin importar el origen de las mismas. Muchas de estas características, sin embargo, aunque plasmadas en instrumentos jurídicos de la integración desde 1960 e, incluso, anteriormente con Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (en su artículo IV) de 1958, así como en algunos de los discursos políticos de los Estados, no han podido llevarse a la práctica e incluso podrán nunca llegarse a implementar como consecuencia de la dificultad que ha encontrado la región de adoptar una voluntad política que se dirija en el mismo sentido.

4.3 Instrumentos jurídicos de la Unión Aduanera Centroamericana

4.3.1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial de Comercio

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) del año 1947 y reformado en el año 1994, documento que ya ha sido mencionado anteriormente en este trabajo, se constituye en un instrumento internacional fundamental para viabilizar la constitución de las Uniones Aduaneras en el marco de la dinámica del derecho internacional y, por lo tanto, en fundamento para la consecución de la Unión Aduanera en Centroamérica, tal como lo señala el artículo 1 del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Este Acuerdo representa el marco general que permite la agrupación de países con tratamiento especial en sus relaciones comerciales. El Acuerdo, generado en el año 1947, había fungido como el organismo rector del comercio mundial, hasta que como parte de las negociaciones y reuniones celebradas en su marco, se decidió crear en el año 1995 la Organización Mundial de Comercio (OMC): *“la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países”*.¹³⁵

Guatemala se adhirió al Acuerdo mediante el Decreto 64-91 del Congreso de la República, considerando que: *“es obligación fundamental del Estado promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales”*.¹³⁶ Posteriormente, Guatemala se adhirió también a la Organización Mundial de Comercio en el año 1995, mediante Decreto 37-95 del Congreso de la República, y consecuentemente adquirió derechos y obligaciones

¹³⁵ Página web de la Organización Mundial de Comercio. Disponible en:

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm Fecha de consulta: 18/04/15

¹³⁶ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 64-91 del Congreso de la República de Guatemala.

Fecha de emisión: 30/07/91. Disponible en página web: <http://docs.costa->

[rica.justia.com/nacionales/aprobatorias/decreto-no-64-1991-jul-25-1991.pdf](http://docs.costa-rica.justia.com/nacionales/aprobatorias/decreto-no-64-1991-jul-25-1991.pdf) Fecha de consulta: 18/04/15

derivados de la dinámica internacional del comercio estipulados en los diferentes acuerdos, convenios o tratados celebrados en el marco de esa Organización.

En términos generales, el GATT estipula normas generales arancelarias y aduaneras, buscando la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional. Sin embargo, lo que resulta particularmente importante para el presente trabajo es la viabilidad jurídica internacional que el Acuerdo le otorga a los procesos de Uniones Aduaneras a través de lo dispuesto en su artículo XXIV, modificado en el año 1994.

El artículo establece que las disposiciones del Acuerdo, no deberán interpretarse en el sentido de obstaculizar las ventajas concedidas por una parte contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo, es decir, que más bien el Acuerdo propicia la liberación y facilitación del tráfico comercial, sobretodo, con países limítrofes como resulta en el caso centroamericano.

Adicionalmente, el artículo preceptúa que: *“las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una Unión Aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios. Por consiguiente, las disposiciones de este Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una Unión Aduanera ni el de una Zona de Libre Comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una Unión Aduanera o de una Zona de Libre Comercio, a condición de que:*

*a) en el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso...*¹³⁷

Como ya fue consignado en este trabajo, el artículo supracitado dispone lo que debe entenderse por Unión Aduanera. En este sentido, el artículo establece que: “a los efectos de aplicación del presente Acuerdo, se entenderá por Unión Aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y

*ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”.*¹³⁸

Finalmente, el artículo dispone que cada parte contratante, dentro de los cuales se incluye a Guatemala, deberá adoptar las medidas que sean necesarias a fin de lograr que dentro de su territorio, los gobiernos y autoridades regionales y locales observen las

¹³⁷ GATT. Op. Cit. Art. XXIV

¹³⁸ Loc. Cit.

disposiciones del GATT y concretamente de lo que se contempla en su artículo XXIV respecto de la constitución de Uniones Aduaneras.

4.3.2 Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano

El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano fue suscrito por los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y, posteriormente, Honduras, teniendo en cuenta que existía: *“amplio consenso en los países centroamericanos sobre la necesidad de reajustar y orientar el proceso de integración económica, para convertirlo en un auténtico instrumento y factor de desarrollo económico de la región”*,¹³⁹ según quedó plasmado en los propios considerandos del Convenio. Este Convenio, que derogó el anterior Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus Protocolos, fue suscrito en el año 1984 y fue modificado por 3 Protocolos, habiéndose suscrito el último en el año 1995. Este Convenio, que ha sido fundamental en el proceso de Unión Aduanera Centroamericana y que ha servido de base para el CAUCA, que será desarrollado en este trabajo sucesivamente, sirvió, según lo indicado su primer artículo, para establecer un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano: *“que responderá a las necesidades de reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, así como a las de su desarrollo económico y social”*.¹⁴⁰

El Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano está constituido, conforme lo consigna el artículo 3 del Convenio, por: a) el Arancel Centroamericano de Importación, mismo que se integra según los rubros con los derechos arancelarios que aparecen en el Anexo A del Convenio; b) la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, contenida en el Anexo B; c) el Código Aduanero Uniforme

¹³⁹ Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Considerandos. Guatemala. 1984.

¹⁴⁰ *Ibíd.* Art. 1

Centroamericano y su Reglamento y; e) por las decisiones y demás disposiciones arancelarias y aduaneras comunes que se derivan de este Convenio.

Este Régimen constituye, en efecto, un instrumento básico del proceso de integración económica centroamericana y busca fundamentalmente perfeccionar la organización y administración de los servicios aduaneros centroamericanos, con el propósito de consolidar gradual y progresivamente un sistema arancelario y aduanero regional.

En aras de conseguir el logro de tal objetivo, el Convenio a través de su artículo 5 creó el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, los Comités y la Secretaría.

Según el artículo 6 de este Convenio: *“el Consejo será el órgano encargado de dirigir y administrar el Régimen a que se refiere este Convenio. El Consejo se integrará con el titular del Ministerio de cada Estado bajo cuya competencia se hallen, según el derecho interno, los asuntos de la integración económica, o quien haga sus veces. Cuando la naturaleza de los temas a considerar lo amerite, el Consejo se reunirá con los Ministros de Hacienda o Finanzas, o con los Presidentes de los Bancos Centrales, o con los titulares de otros Ministerios, o quien haga sus veces”*.¹⁴¹

Este Consejo, sin embargo, ha sido subrogado en sus funciones por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), en virtud de la entrada en vigor de la Enmienda al Protocolo de Guatemala del año 2002. Asimismo, de conformidad con el artículo 28 del Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007, que se desarrollará más adelante en este trabajo, se dejaron sin efecto algunas de sus facultades, a través de la derogación del artículo 24 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. El artículo 24 del Convenio disponía que las decisiones aprobadas por el Consejo se debían poner en

¹⁴¹ *Ibíd.* Art. 6

vigencia en cada Estado Contratante en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la respectiva decisión del Consejo. Sin embargo, COMIECO mantiene su condición de órgano supremo del Subsistema Económico.

El Convenio también creó a través de su artículo 10, el Comité de Política Arancelaria y el Comité Aduanero. Estos Comités funcionan como grupos de trabajo necesarios para atender los diversos aspectos especializados del Régimen. El Comité Aduanero, integrado por los Directores Generales de Aduana de los Estados Parte, fue creado mediante Resolución No. 20, CONSEJO-IV-86, en la cuarta reunión del Consejo.

Con respecto al Arancel Centroamericano de Importación, el Convenio lo definió en su artículo 13 como: *“el instrumento que contiene la nomenclatura para la clasificación oficial de las mercancías que sean susceptibles de ser importadas al territorio de los Estados Contratantes, así como los derechos arancelarios a la importación y las normas que regulan la ejecución de sus disposiciones”*.¹⁴² En este contexto, el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) constituye la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano. Este Sistema tiene se basa en la nomenclatura del Sistema Armonizado, por lo que las notas explicativas de este último, servirán de interpretación para la aplicación uniforme del Arancel Centroamericano de Importación. Para efectos de conformación de la nomenclatura, el SAC se integra por secciones, capítulos, subcapítulos, partidas, subpartidas e incisos, reglas y notas regales, incluidas las reglas y notas complementarias centroamericanas.

Asimismo, toda importación de mercancías al territorio aduanero de cualquiera de los Estados Contratantes está sujeta al pago de los derechos arancelarios establecidos en el Arancel Centroamericano de Importación, por estipulación expresa del artículo 17 del

¹⁴² *Ibíd.* Art. 13

Convenio, comprometiéndose a no cobrar derechos arancelarios distintos de los establecidos en el Arancel.

4.3.3 Código Aduanero Uniforme Centroamericano (IV Versión)

Según Resolución No. 223-2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) se presentó el Código Aduanero Uniforme Centroamericano en su IV versión. Siguiendo lo dispuesto en su artículo 1, el objeto de este Código es: *“establecer la legislación aduanera básica de los Estados Parte conforme a los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de integración, en particular con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano”*,¹⁴³ debiéndose aplicar sus disposiciones a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los Estados Parte.

De conformidad con lo expuesto por el Código, el Sistema Aduanero se conforma por el Servicio Aduanero y los auxiliares de la función pública aduanera. Este Servicio a su vez está constituido por los órganos de la administración pública de los Estados Parte, quienes están facultados para aplicar la normativa, así como también facilitar y controlar el comercio internacional en lo que le corresponde y recaudar los tributos a que esté sujeto el ingreso o la salida de mercancías. Es también el Servicio Aduanero quien tiene la responsabilidad de fiscalizar la correcta determinación de los tributos y la prevención y represión, cuando le corresponda, de las infracciones aduaneras, mediante el ejercicio del control aduanero estipulado en el artículo 9. Para lograr estos fines, el Código le concede al Servicio Aduanero la Potestad Aduanera, es decir, el conjunto de derechos, facultades y competencias que se le conceden en forma privativa a este Servicio y que se ejerce a través de sus autoridades. En esta misma línea, la Autoridad Aduanera (funcionario del Servicio Aduanero que comprueba la correcta aplicación de la normativa aduanera), está autorizada para visitar empresas, establecimientos industriales,

¹⁴³ COMIECO. *Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)*. Resolución No. 223-2008. Artículo 1. 2008.

comerciales o de servicios, efectuar auditorías y requerir información de sujetos pasivos para comprobar la veracidad del contenido de las declaraciones aduaneras.

En cuanto a la interrelación de los Servicios Aduaneros de los Estados miembros, el artículo 16 del CAUCA dispone que éstos: “*se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre: el ingreso, salida o tránsito de mercancías; ramos de actividad económica; fiscalizaciones simultáneas, y la realización de fiscalizaciones en el extranjero*”.¹⁴⁴

Paralelo a los Servicios Aduaneros, se constituyen los auxiliares de la función pública aduanera, o sea, los agentes, depositarios y transportistas aduaneros. Éstos serán responsables solidarios ante el Fisco, por las consecuencias tributarias que se deriven de los actos en que incurran ellos o sus empleados acreditados ante el Servicio Aduanero. Específicamente el agente aduanero es aquel autorizado para actuar en nombre de terceros en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, en su carácter de persona natural. El transportista es, según el artículo 24 del Código en cuestión: “*el auxiliar encargado de las operaciones y de los trámites aduaneros relacionados con la presentación ante el Servicio Aduanero del medio de transporte y carga, a fin de gestionar su ingreso, tránsito o salida de las mercancías*”.¹⁴⁵ Por su parte, el depositario aduanero es el auxiliar responsable ante el Servicio Aduanero por lo relativo a la custodia y la conservación temporal de las mercancías, bajo el control y la supervisión de la Autoridad Aduanera.

Todos los auxiliares de la función pública aduanera y los demás usuarios autorizados, de conformidad con la disposición contenida en el artículo 29 del CAUCA, deben transmitir al Sistema Informático del Servicio Aduanero toda la información relativa a los actos,

¹⁴⁴ *Ibíd.* Art.16

¹⁴⁵ *Ibíd.* Art. 24

operaciones o regímenes aduaneros en que participen. Asimismo, el Código dispone que los Servicios Aduaneros establecerán el uso de la firma electrónica o digital para verificar la integridad de cualquier documento electrónico que les sea transmitido. Cualquier documento transmitido electrónicamente o digitalmente, mediante firma digital, tendrá pleno valor y eficacia probatoria, con efecto equivalente a firma manuscrita, de conformidad con el artículo 33. En este mismo sentido, el artículo 78 dispone que la declaración para destinar las mercancías objeto de la importación o exportación deberá efectuarse mediante transmisión electrónica.

En cuanto a las estipulaciones de carácter general contempladas por el CAUCA respecto de las obligaciones aduaneras, se establece que la obligación aduanera queda constituida por el conjunto de obligaciones tributarias y no tributarias que surgen entre el Estado y los particulares, como consecuencia del ingreso o salida de mercancías del territorio aduanero. La obligación tributaria comprende los tributos exigibles en la importación o exportación de mercancías, mientras que la obligación no tributaria las restricciones y regulaciones no arancelarias.

Tal obligación tributaria aduanera nace, según el artículo 46: *“al momento de la aceptación de la declaración de mercancías, en los regímenes de importación o exportación definitiva y sus modalidades; al momento en que las mercancías causen abandono tácito; en la fecha: a) de la comisión de la infracción aduanera penal, b) del comiso preventivo, cuando se desconozca la fecha de la comisión; o c) en que se descubra la infracción aduanera penal, si no se pueda determinar ninguna de las anteriores; y cuando ocurra la destrucción, pérdida o daño de las mercancías, o en la fecha en la que se descubra cualquiera de tales circunstancias, salvo que éstas se produzcan por caso fortuito o fuerza mayor”*.¹⁴⁶ Asimismo, el Código deja claro en sus artículos 48 y 49 que el sujeto activo de la obligación tributaria aduanera es el Estado, mientras que el sujeto pasivo es el particular, quien debe ser el declarante y quien resulte

¹⁴⁶ *Ibíd.* Art. 46

responsable del pago de la misma, debiendo para el efecto realizar la determinación del importe correspondiente de la obligación, pues como regla general se instituye el sistema de autodeterminación en el Servicio Aduanero Centroamericano.

Adicional a lo anterior, el Código deja clara la estipulación de que las mercancías responderán directa y preferentemente al Fisco, con privilegio de prenda aduanera en favor de éste, por todos los tributos, multas o cualquier cargo que no haya sido cubierto por el sujeto pasivo como resultado de una actuación dolosa, culposa o de mala fe. Sin embargo, en cualquier caso el Código prevé la posibilidad de constituir garantía que asegure el cumplimiento de la obligación tributaria aduanera.

Vale indicar además que el artículo 58 establece los medios de extinción de la obligación tributaria aduanera, los cuales son: a) el pago, sin perjuicio de los posibles ajustes que puedan realizarse con ocasión de verificaciones de la obligación tributaria; b) compensación; c) prescripción; d) aceptación del abandono voluntario de mercancías; e) adjudicación en pública subasta; f) pérdida o destrucción total de las mercancías por caso fortuito o fuerza mayor; g) otros medios legalmente establecidos. En relación con la prescripción, este mismo artículo preceptúa que la facultad del Servicio Aduanero para exigir el pago de los tributos que se hubieren dejado de percibir, así como sus intereses y recargos, prescribe en 4 años.

Asimismo, el artículo 72 permite la expedición de Resoluciones Anticipadas por parte de los Servicios Aduaneros o de la Autoridad competente para efectos de resolver cuestiones en materia de clasificación arancelaria, aplicación de los criterios de valoración aduanera, aplicación de devolución, suspensión u otro diferimiento de aranceles aduaneros, origen preferencial de una mercancía, elegibilidad para tratamiento libre de aranceles de una mercancía reimportada al territorio de un Estado Parte luego de haberse exportado para su transformación, elaboración o reparación, marcado de país

de origen, y aplicación de cuotas. Estas Resoluciones constituyen actos previos de naturaleza vinculante.

En relación con los regímenes aduaneros, el Código establece que debe entenderse por régimen aduanero el destino a que puede someterse cualquier mercancía que se encuentre bajo control aduanero. En este sentido, puede haber regímenes definitivos destinados a la importación y exportación definitiva de las mercancías; regímenes temporales o suspensivos que se refieren al tránsito aduanero, a la importación temporal con reexportación, a la admisión temporal para perfeccionamiento activo, dentro de lo que se asocia al sector de maquila, entre otros; y regímenes liberatorios, es decir, aquellos que comprenden las zonas francas, la reimportación y reexportación.

En el caso específico de la maquila, es de mencionar que aunque esta materia no se incluye de forma expresa en el Código Centroamericano, Guatemala cuenta con un Programa de Regímenes Aduaneros Especiales creado según la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto Número 29-89 del Congreso de la República, la cual establece un régimen aduanero especial para el sector de la maquila, entre otros. De conformidad con el artículo 5 de la ley en mención: *“para los efectos de la aplicación de esta ley, las mercancías pueden ser objeto de los Regímenes de Perfeccionamiento Activo, que se definen a continuación: a) Régimen de Admisión Temporal: Es aquel que permite recibir dentro del territorio aduanero nacional, en suspensión de derechos arancelarios, impuestos a la importación e Impuesto al Valor Agregado -IVA-, mercancías destinadas a ser exportadas o reexportadas en el período de un año después de haber sufrido una transformación o ensamble. b) Régimen de Devolución de Derechos: Es aquel que permite una vez efectuada la exportación o reexportación, obtener el reembolso de los derechos arancelarios, impuestos a la importación e Impuesto al Valor Agregado, -IVA-, pagados en depósito, que hubiere gravado mercancías internadas, productos contenidos en ellas o consumidos durante su proceso. c) Régimen de Reposición con Franquicia Arancelaria: Es aquel que permite importar con exoneración de derechos arancelarios e impuestos a la importación, el valor*

*equivalente por los derechos arancelarios e impuestos a la importación pagados por el exportador indirecto. Esta franquicia será utilizada para la reposición de materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, materiales, envases, empaques y etiquetas que estén directamente relacionados con su proceso de producción. d) Régimen de Exportación de Componente Agregado Nacional Total: Es aquel aplicable a las empresas cuando dentro de su proceso productivo utiliza en su totalidad mercancías nacionales o nacionalizadas, para la fabricación o ensamble de productos de exportación”.*¹⁴⁷

De esta cuenta y según lo expuesto en el artículo 6 del Decreto en cuestión, las empresas en Guatemala pueden calificarse como: maquiladora bajo el régimen de admisión temporal; exportadora bajo el régimen de admisión temporal; exportadora bajo el régimen de admisión de derechos; exportadora bajo el régimen de devolución de derechos; exportadora bajo el régimen de reposición con franquicia arancelaria; y exportadora bajo el régimen de componente agregado nacional total.

En cuanto al rubro de maquiladora bajo el régimen de admisión temporal, el artículo 7 del mismo Decreto, reformado por el artículo 4 del Decreto 38-04 del Congreso de la República, define que constituye: *“aquella actividad orientada a la producción y/o ensamble de bienes destinados a ser reexportados siempre que se garantice ante el fisco la permanencia de las mercancías admitidas temporalmente mediante fianza, garantía específica autorizada por la SAT, garantía bancaria o a través de almacenes generales de depósito autorizados para operar como almacenes fiscales y que constituyan fianza específica para este tipo de operaciones”.*¹⁴⁸

¹⁴⁷ Congreso de la República de Guatemala. Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto Número 29-89 y sus reformas. Fecha de emisión: 23/05/89

¹⁴⁸ *Ibíd.* Art. 4

Por otra parte, el CAUCA, a través de su artículo 128, crea el Tribunal Aduanero. Este Tribunal se crea en los Estados Parte en calidad de órgano de decisión autónomo a los Servicios Aduaneros, el cual conocerá en última instancia en la vía administrativa de los recursos en materia aduanera. A este respecto, el artículo transitorio II señala que en los Estados Parte donde hubiera un Tribunal competente para la materia aduanera, se entenderá que es el Tribunal Aduanero.

Por otro lado, el Arancel Centroamericano de Importación, según aparece en el Anexo A del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, es el instrumento que contiene la nomenclatura para la clasificación oficial de las mercancías que sean susceptibles de ser importadas al territorio de los Estados Parte, así como los derechos arancelarios a la importación y las normas que regulan la ejecución de sus disposiciones, según lo establece el artículo 41 del Código en mención y el artículo 13 del Convenio indicado, mismo que fue también transcrito anteriormente en este trabajo. Dentro del instrumento indicado, el Sistema Arancelario Centroamericano constituye propiamente la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano.

El Arancel Centroamericano de Importación y las demás regulaciones no arancelarias aplicables en el intercambio de mercancías entre los Estados Parte y terceros países, comprenden lo que el artículo 42 del CAUCA denomina como Arancel Integrado, que funciona como el arancel armonizado correspondiente a la región centroamericana.

De esta forma, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, en su cuarta versión, busca nutrir el proceso de Unión Aduanera Centroamericana mediante el establecimiento de normas generales de aplicación en los Servicios Aduaneros de todos los Estados Parte, de suerte que se vaya generando cada vez más un mayor grado de uniformidad en los procedimientos y gestiones aduaneras y administrativas, en forma paralela a la aplicación arancelaria homogénea en el territorio aduanero centroamericano.

4.3.4 Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana

El 12 de diciembre del año 2007, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, en consideración de los objetivos y principios contenidos en los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana, así como de la necesidad de continuar con el proceso de consolidación de la integración económica y particularmente de establecer la Unión Aduanera Centroamericana, debiendo para el efecto, formalizar la normativa que regulará el establecimiento de la misma.

En ese contexto y siguiendo el artículo 1 del Convenio: “*los Estados Parte reafirman su voluntad de conformar una Unión Aduanera entre sus territorios*”,¹⁴⁹ misma que se funda en los objetivos de los instrumentos de integración regional vigentes y en el artículo XXIV del GATT, que ya fue desarrollado.

Según el artículo 2, la Unión Aduanera debe constituirse de forma gradual y progresiva, en consonancia con los principios consignados en el Protocolo de Guatemala, debiendo cumplir las siguientes etapas: promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; modernización y convergencia normativa; y desarrollo institucional.

En cuanto a la primera etapa, el Convenio manifiesta que se debe garantizar el cumplimiento de las medidas de facilitación de comercio dirigidas a perfeccionar el libre comercio intrarregional y agilizar la circulación en el territorio aduanero de las mercancías originarias y no originarias, además de garantizar el funcionamiento de los mecanismos, facilidades informáticas, logísticas e infraestructura que permitan administrar y recaudar

¹⁴⁹ *Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana*. Artículo 1. Guatemala. 2007.

de forma eficiente los derechos arancelarios a la importación a cada Estado Parte. Asimismo, el Convenio declara expresamente el objetivo de garantizar la facilitación y agilización del comercio y el cobro de los gravámenes correspondientes en las aduanas intrafronterizas.

En cuanto a la segunda etapa, el artículo 7 establece los siguientes objetivos:

“a) alcanzar la armonización en la totalidad del arancel externo común;

b) establecer aduanas periféricas como puntos de entrada de mercancías procedentes de Terceros Estados al territorio aduanero, las que operarán sin perjuicio del funcionamiento de las aduanas intrafronterizas entre los Estados Parte. Las aduanas intrafronterizas trabajarán de forma coordinada como centros de control, facilitación del comercio y cobro de gravámenes correspondientes, hasta que la Unión Aduanera entre en operación a juicio de los Estados Parte. No obstante, los Estados Parte están en libertad de disminuir el rol o eliminar las aduanas intrafronterizas o mantenerlas como puntos de Centros de Control y Facilitación de Comercio en el momento que así lo deseen, en función del perfeccionamiento de la Unión Aduanera;

c) armonizar la normativa regional en todas las áreas contenidas en este instrumento, tomando en consideración los compromisos comerciales internacionales; y

*d) promover la convergencia paulatina de los diferentes tratados de libre comercio (TLC’s) y acuerdos de alcance parcial suscritos por cada Estado Parte con Terceros Estados”.*¹⁵⁰

En este contexto, el Convenio define en su artículo 9 que el régimen arancelario de la Unión Aduanera es el establecido en el Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Sin embargo, es el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) –ya no el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano-- el ente responsable de desarrollar criterios y mecanismos que permitan a los Estados Parte modificar el arancel externo común. Los actos administrativos que emita el COMIECO se

¹⁵⁰ *Ibíd.* Art. 7

pondrán en vigor como lo establece el artículo 55 del Protocolo de Guatemala. En esta materia, debe tenerse en cuenta también que conforme el artículo 27 de este Convenio, los Estados Parte deben establecer los mecanismos necesarios para administrar el régimen arancelario, en tanto los aranceles lleguen a su armonización total.

Respecto del régimen aduanero, el Convenio señala de igual manera que se debe seguir lo dispuesto por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Además de esto, se responsabiliza a los Estados Parte a coordinar sus servicios aduaneros de tal manera que se apliquen las mismas normas, documentación, requerimientos, procedimientos y plazos en cada Estado. Lo mismo deberán aplicar en los servicios paraduaneros, es decir, aquellos que se aplican a las mercancías en operaciones de comercio exterior, tales como sanitarios, veterinarios, fitosanitarios, farmacéuticos, de control de calidad, etc. A este efecto, los Estados Parte deben desarrollar un régimen común de medidas sanitarias y fitosanitarias y un régimen común sobre obstáculos técnicos al comercio. Igualmente, deberán desarrollar un mismo mecanismo para la aplicación de medidas de defensa comercial, en el comercio con terceros Estados.

Paralelamente, al momento en que se constituya la Unión Aduanera, no deben los Estados Parte aplicar requisitos de normas de origen al comercio de mercancías dentro del territorio aduanero, indistintamente de su procedencia. En este sentido, el COMIECO debe tomar las acciones que se requieran para asegurar la convergencia de los diferentes regímenes de origen. Actualmente, los regímenes de origen de los Estados Parte presentan diferencias entre sí por los tratamientos arancelarios preferenciales que conceden a terceros Estados a través de distintos acuerdos comerciales.

En lo referente a las contrataciones del sector público, siguiendo el artículo 19 del Convenio, los Estados Parte garantizarán a los nacionales de los otros Estados Parte, un trato no menos favorable que el otorgado a sus nacionales, debiéndose adoptar las

medidas necesarias a fin de divulgar en todo el territorio aduanero los concursos para participar en contrataciones y adquisiciones de las entidades del sector público.

Asimismo, el Convenio establece que, en el proceso de conformación de la Unión Aduanera, los Estados Parte deben responsabilizarse de desarrollar normativa regional en materia tanto de propiedad intelectual como de política de competencia.

Por otro lado, el Convenio ordena la creación del Fondo Internacional Estructural y de Inversiones en su artículo 24: *“con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible de los países centroamericanos, lograr el mejor aprovechamiento de los beneficios de su integración económica, en particular de la Unión Aduanera y su vinculación económica y comercial con terceros Estados y grupos de países. Para dicho propósito, el Fondo financiará programas y proyectos de inversión productiva y social mediante la captación de recursos externos”*.¹⁵¹

En este momento, los Estados Parte del Convenio son los suscriptores, los cuales fueron mencionados anteriormente. No obstante, cualquier país miembro del SICA podrá adherirse a este Convenio. Resulta importante mencionar además, que el COMIECO es el responsable general de asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Convenio Marco, en coordinación con los Consejos Sectoriales en sus respectivas áreas de competencia, según lo estipula el artículo 29. Este Convenio debe entenderse simplemente como un complemento y no como modificación del Protocolo de Guatemala.

¹⁵¹ *Ibíd.* Art. 24

4.4 Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala respecto del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)

En opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, de fecha 4 de noviembre de 1998, resolución 482-98, la Corte abordó el tema de la constitucionalidad de algunos artículos contenidos en el Protocolo de Modificación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, según requerimiento del Presidente de la República, a fin de determinar la conducta del Organismo Ejecutivo en relación con la Ratificación y viabilidad constitucional del Protocolo, instrumento que como fue indicado, resulta fundamental dentro del proceso de Unión Aduanera Centroamericana.

La Corte inició considerando que Guatemala es un Estado democrático que pertenece a la comunidad de países que se rigen por los valores, principios y normas del Derecho Internacional, habiendo suscrito diferentes tratados, convenios y acuerdos con distintos Estados u organizaciones de derecho internacional, así como también consignando en el artículo 149 de la Constitución Política de la República su deber de normar las relaciones con otros Estados de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, además de ser Guatemala parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En virtud de lo anterior, se hace manifiesto que Guatemala es una República activa en materia de la dinámica internacional de tratados, acuerdos y convenciones, dentro de los cuales se incluyen los instrumentos reguladores del proceso de integración centroamericana y específicamente de la Unión Aduanera, como es el caso concreto del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), mismo que corresponde analizar al amparo de la Constitución con el objeto de determinar su compatibilidad con la misma y, por ende, su viabilidad concreta.

En el marco del panorama descrito, la Corte estimó en primer lugar que las disposiciones convencionales de Derecho Internacional deben ser interpretadas conforme los principios

pacta sunt servanda y de buena fe, por lo cual debe tratarse de armonizar la interpretación de las normas contenidas en instrumentos internacionales como el CAUCA con la finalidad misma del instrumento, salvo que exista una confrontación abierta y manifiesta con la Constitución interna.

En este sentido, la Corte estimó los artículos que se acusaban de inconstitucionalidad, considerando que todos los artículos del Protocolo de Modificación del CAUCA se encuentran en consonancia con las disposiciones constitucionales guatemaltecas. Asimismo, en plena estimulación del proceso de Unión Aduanera Centroamericana y de la formación de instrumentos jurídicos regionales, la Corte advirtió que: *“el Derecho Comunitario que se perfila a los finales del siglo XX no solo admite sino estimula la perfección de acuerdos internacionales que progresen de la cooperación a la integración entre las naciones. El derecho constitucional guatemalteco contiene claras indicaciones orientadas hacia la integración centroamericana. En primer término, en el artículo 150 se preceptúa el mandato para que el Estado adopte las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. En el artículo 171, que regula atribuciones del Congreso de la República, en el inciso l), número 2), se establece su competencia de aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, cuando: establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano”*.¹⁵²

Siguiendo lo dispuesto en el párrafo anterior, se hace manifiesto el apoyo de la Corte de Constitucionalidad al proceso de integración centroamericana en sus distintas fases y áreas, al amparo de la Constitución Política, además de la legitimación del Derecho Comunitario en Centroamérica, según fue expuesto anteriormente en el presente trabajo.

¹⁵² Corte de Constitucionalidad. Opinión Consultiva, Resolución No. 482-98. Guatemala. 1998.

En este contexto, la Corte reconoció la viabilidad de transferir competencias, incluso legislativas, del Estado guatemalteco a los órganos, instituciones o mecanismos creados dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

Específicamente, en relación con el artículo 103 del Protocolo de Modificación del CAUCA que dispone que para los efectos de mantener la unidad y la constante y permanente compatibilidad del régimen, se faculta al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano para que con base en las atribuciones que le confieren los artículos 6 y 7 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, pueda aprobar y poner en vigencia las modificaciones que requiera el presente Código, la Corte consideró que la asignación de competencias de tipo legislativo al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, creado por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, tiende a explicitar mecanismos efectivos y concretos de integración económica, lo cual, con base en lo plasmado en los párrafos anteriores, resulta compatible con los mandatos constitucionales de integración centroamericana, lo que a su vez se basa en: *“los principios del Derecho Comunitario que la Constitución reconoce en dos campos exclusivos y excluyentes: (a) por razón de la materia, que se refiera a la integración económica o política; (b) por razón política o territorial, únicamente a Centroamérica”*.¹⁵³ En consecuencia, constitucionalmente sí existe viabilidad y fundamento para la creación de Derecho Comunitario en Centroamérica y, por ende, para la consolidación del proceso integracionista y de Unión Aduanera en la región. Asimismo, de forma concreta la Corte refrendó el accionar del Consejo Arancelario y Aduanero, lo cual representa un respaldo significativo al proceso de Unión Aduanera Centroamericana. Sin embargo, la Corte determinó también que en lo referente a la materia aduanera y arancelaria debe tomarse en cuenta que la normativa que se genere desde el Consejo citado, sea equitativa para todos los Estados Parte, debiendo existir estricta reciprocidad en la dinámica aduanera de la región.

¹⁵³ *Loc. Cit.*

Por otra parte, la Corte Centroamericana de Justicia abordó en Opinión Consultiva una pregunta sobre un tema similar al considerado por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. En esta ocasión, la Secretaría General de la SIECA preguntó si ¿los Estados Parte tienen potestad para modificar unilateralmente las materias que los órganos regionales competentes de la integración centroamericana han regulado en sus Resoluciones con fundamento en las competencias a ellos atribuidas por los Tratados de Integración Centroamericana, como el Convenio Arancelario? La Corte indicó que: *“los Estados deben cumplir sus obligaciones internacionales de buena fe, de conformidad con el principio universalmente reconocido pacta sunt servanda. Si los órganos han aplicado correctamente, desde el punto de vista jurídico, los Tratados, Convenios y Acuerdos mediante las Resoluciones que emitan, los Estados deben respetarlas y cumplirlas; y, definitivamente, no tienen la potestad de evadir su cumplimiento con modificaciones hechas de forma unilateral o irregular. El artículo 4, literal h) del Protocolo de Tegucigalpa define el alcance de la bona fide: la buena fe de los Estados Parte en el cumplimiento de sus obligaciones, absteniéndose de establecer, convenir o adoptar medida alguna que sea contraria a las disposiciones de este instrumento o que obstaculice el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de Integración Centroamericana o la consecución de sus objetivos”*.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Corte Centroamericana de Justicia. Gaceta Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia, No. 13. Nicaragua. 2001.

Presentación, análisis y discusión de resultados

En primer lugar, se debe entender que los diferentes Tratados generales suscritos entre los países de la región como el Protocolo de Tegucigalpa o el Protocolo de Guatemala establecen principios y objetivos de integración, pero no constituyen propiamente instrumentos de carácter vinculante cuyo incumplimiento produzca sanciones directas para aquel Estado que no haya derivado acciones a partir de lo dispuesto en el Tratado de que se trate. Al fin y al cabo, para la materialización práctica de las diferentes etapas integracionistas se requiere el consenso de los diferentes Estados miembros y aprobación legislativa para su efectiva realización. De hecho, como se señaló anteriormente en este trabajo, los miembros tanto del Protocolo de Tegucigalpa, es decir, del SICA, como del Protocolo de Guatemala, es decir, del Subsistema de Integración Económica, no están directamente comprometidos a firmar todos los acuerdos negociados. Por ejemplo, éste es el caso de Costa Rica que, siendo parte de estos dos Protocolos y, por ende, del sistema general de integración y del subsistema económico, no forma parte ni del PARLACEN ni de la Corte Centroamericana de Justicia o en el caso de Panamá siendo también parte de los dos Protocolos, ha suscrito algunos acuerdos comerciales de la región y otros no. Es por esta razón que en su oportunidad, en el capítulo 2.4 de este trabajo se discutió si realmente existe Derecho Comunitario en Centroamérica, lo cual, desde algunos puntos de vista sí existe, pero desde otros, como el que se menciona en este momento, no existe y, ha sido esto precisamente lo que ha obstaculizado avances más acelerados y concretos en la materialización práctica de la Unión Aduanera.

En este contexto y como se apuntó en el segundo capítulo de este trabajo, en el proceso de integración económica centroamericana se puede de hablar de Derecho de Integración expresado en instrumentos generales de integración como el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera

Centroamericana, pero no se puede hablar tan directamente de Derecho Comunitario. En ese capítulo se indicó que el Derecho de Integración es aquel que por medio de instrumentos internacionales (Tratados) permite generar un proceso integracionista entre determinados países, mientras que el Derecho Comunitario es el que, una vez constituida la integración, genera normativa vinculante para toda la comunidad a través de instituciones supranacionales que operen para la región. En este sentido, podríamos decir que instrumentos como el CAUCA o el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano constituyen normas de Derecho Comunitario debido a que han sido generadas por instituciones de la integración. Sin embargo, los convenios por sí solos no producen resultados, sino que requieren de ratificación legislativa de cada uno de los Estados.

Como se explicó anteriormente, el proceso de integración económica centroamericana consta de varias fases, las cuales, siguiendo a Jonás Kasteng en publicación emitida por el BCIE, conforme lo definido en el Protocolo de Guatemala, se describen de la siguiente manera: “(a) el perfeccionamiento de la zona de libre comercio; (b) el perfeccionamiento del arancel externo común; (c) la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana; (d) la libre movilidad de los factores productivos; y (e) la integración monetaria y financiera”.¹⁵⁵

Ha sido precisamente en materia de libre comercio en la región, dentro de lo que se ha denominado Mercado Común Centroamericano (MCCA), que el proceso integracionista ha logrado los mayores avances hasta la actualidad. Según datos de la SIECA, los flujos de comercio intrarregional desde la constitución del MCCA en 1960 hasta la actualidad han mostrado un comportamiento de mucho dinamismo, interrumpido únicamente entre 1981 y 1985 como consecuencia de la crisis mundial de 1980 y de los conflictos armados que se suscitaban a lo interno de los países de la región. Según expone la SIECA: “*en el período 1960-2013, el comercio intrarregional creció a una tasa promedio anual del 11%,*

¹⁵⁵ Kasteng, Jonás. *Op Cit.* Pág. 3.

al pasar de 30 millones de dólares en 1960 a 7 567 millones de dólares en 2013, crecimiento muy superior al mostrado por las exportaciones con destino a otros mercados del mundo que crecieron en el mismo período a una tasa promedio anual de 7.8%, pasando de 410 millones de dólares en 1960 a 21 496 millones de dólares en 2013".¹⁵⁶

Esto indudablemente manifiesta que la zona de libre comercio generada en Centroamérica a partir del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ha dado resultados positivos pues ha derivado en un crecimiento sostenido de 11% en todos estos años, lo cual a su vez, y como se desarrolló en el primer capítulo de este trabajo, significa un crecimiento de las inversiones y de la actividad productiva de la región. Esto indudablemente es uno de los principales logros que ha conseguido la comunidad centroamericana, cumpliendo el propósito inicial del proceso de integración económica, a través de la dinamización del intercambio comercial intrarregional como resultado de la zona de libre comercio establecida entre sus territorios, aunque debe aclararse que algunos de los productos más sensibles para los países de la región, todavía no se han integrado en esta liberalización comercial. Sin embargo, éstos representan alrededor el 1% del total de productos originarios de Centroamérica.

En relación con la proyección comercial internacional del MCCA: *"el cuadro No. 1, Balanza Comercial de Centroamérica con el mundo para el período 2005-2013, muestra que el intercambio comercial (exportaciones + importaciones) creció a una tasa promedio anual de 8.2%, pasando de 46 018 millones de dólares en 2005 a 86 371 millones de dólares en 2013, no obstante la caída experimentada en el año 2009 producto de la crisis financiera internacional que afectó el comercio mundial"*.¹⁵⁷

Al descomponer los datos anteriores según sus elementos, la información de la SIECA señala que el valor de las exportaciones de Centroamérica hacia el mundo, ha crecido a

¹⁵⁶ Página web de la SIECA.

<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=3325> Fecha de consulta: 20/04/15

¹⁵⁷ *Loc. Cit.*

una tasa promedio anual de 9.0% en ese mismo período, pasando de 14 millones de dólares en 2005 a 29 millones de dólares en 2013, lo que refleja un comportamiento dinámico y positivo de las exportaciones de la comunidad centroamericana a terceros países en los últimos años.

En relación con las importaciones del bloque centroamericano provenientes del resto del mundo, según el Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana, publicado por la SIECA en 2014, Centroamérica mostró también un comportamiento muy dinámico: *“creciendo a una tasa promedio anual de 7.8%, pasando de 31 396 millones de dólares en el año 2005 a 57 308 millones de dólares en el año 2013”*.¹⁵⁸ Esto nos muestra que la consolidación de Centroamérica como bloque ha dado resultados en los últimos años, mejorando los flujos de comercio de la región con terceros y ampliando la oferta de productos en el mercado centroamericano.

Con respecto al perfeccionamiento del arancel externo común, regulado por el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), en el año 2002, éste alcanzaba una armonización de 85%, mientras que para el año 2007 ya alcanzaba una unificación del 94.6%, representando un crecimiento acelerado de 10% en 5 años. Actualmente, según el Cuadro No. 11 del Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana de la SIECA que ya fue mencionado, el arancel se encuentra armonizado en un 95.7%, con 6 476 posiciones armonizadas de un total de 6 766, excluyendo de la consideración a los vehículos. En cuanto a los rubros desarmonizados, que constituyen solamente un 4.3%, se incluyen productos agrícolas e industriales, como los metales, el petróleo, plástico, caucho, textiles, entre otros.

Aunque sigue habiendo una cantidad de productos no armonizados en materia de arancel de importación para toda la comunidad centroamericana en algunas áreas sensibles e

¹⁵⁸ *Loc. Cit.*

importantes como las indicadas en el párrafo anterior, es de rescatar una cobertura bastante amplia de prácticamente el 95% de homogenización arancelaria, lo cual significa un gran progreso después de muchos años, en la materialización del compromiso asumido desde el año 1960 en el artículo 2 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Este virtual perfeccionamiento del arancel externo común deja muy cerca el cumplimiento de lo que Kasteng ha señalado como la segunda fase del proceso de integración económica centroamericana, lo que a su vez constituye la base para continuar con la consolidación del proceso de Unión Aduanera. Al efecto, se debe mencionar también que, como se dijo en el primer capítulo de este trabajo, en términos doctrinarios, para conformar efectivamente una Unión Aduanera, es necesario que exista un arancel de importación común. En este sentido, se puede afirmar que Centroamérica está solo a un paso de perfeccionar esta base del proceso.

En cuanto a la tercera fase del proceso y objeto específico del presente trabajo de investigación, la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana, los resultados no son tan positivos. Si bien el compromiso de constituir la unión existe desde el artículo 1 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 y posteriormente se reafirmó el compromiso en el artículo 15 del Protocolo de Guatemala de 1993, en este momento se sigue sin tener una Unión Aduanera real en la región. Actualmente, según conversación sostenida con el Licenciado Antonio Cerezo quien fue jefe del departamento de integración económica del Ministerio de Economía, en Centroamérica existe una libre movilidad de bienes y mercancías originarias de la región (producto de la zona de libre comercio constituida por el MCCA), pero no se tiene todavía una libre movilidad de personas ni de mercancías de terceros países, por lo que se puede decir que no existe Unión Aduanera. De hecho, de acuerdo con su opinión, en el tema que la región ha logrado avanzar menos es precisamente el de la eliminación de las barreras internas y facilitación del tránsito de personas y de mercancías de terceros países. Al respecto, Hugo Martínez Bonilla, ex-Secretario General del SICA, indicó en

mayo de 2014 que: “*las fronteras se convierten en los principales obstáculos para la integración*”.¹⁵⁹

La doctrina estudiada en el primer capítulo consigna que Unión Aduanera es la etapa de integración económica en la que: “*los miembros eliminan todos los aranceles y el grupo adopta una política comercial externa común en relación con los no miembros. Además el grupo trabaja como una entidad en la negociación de todos los acuerdos comerciales con los no miembros*”.¹⁶⁰ Es también la condición en la que los miembros eliminan (entre sí): “*todos los obstáculos existentes a la libre circulación de personas, bienes y servicios tanto de productos originarios como de mercancías provenientes de terceros países*”,¹⁶¹ es decir, se abre el territorio y una vez que un producto ingresa en un Estado miembro de la comunidad, puede circular libremente y sin obstáculos por cualquier otro Estado miembro. Esta condición no existe actualmente en Centroamérica. En la región existe circulación bastante libre de productos originarios de los países de la comunidad, a través del MCCA, o sea, de la zona de libre comercio instituida entre sus territorios, pero no existe circulación liberalizada de personas, servicios o productos de terceros países, ni existe concretamente una política comercial externa común.

A lo largo del tiempo, como se desarrolló precedentemente en los capítulos 3 y 4, la región ha avanzado en algunos instrumentos jurídicos que han servido de impulso para lograr la Unión Aduanera, como por ejemplo los diferentes CAUCA´S, desde el primero en el año 1963 hasta el actual del año 2008, mismo que constituye la cuarta versión del Código. En efecto, los CAUCA´S han aportado un paso de importancia medular en este proceso debido a que han sentado la base de una legislación aduanera común y de procedimientos uniformes en toda la región. Por lo tanto, aunque no se ha logrado consolidar la Unión Aduanera, sí es posible afirmar que la parte procedimental y de

¹⁵⁹ Álvarez, Leonor. *Las fronteras son obstáculos*. La Prensa, Nicaragua.
<http://www.laprensa.com.ni/2014/05/31/poderes/196547--fronteras-son-obstaculos>. Fecha de consulta: 27/06/14

¹⁶⁰ Guinart, Martín. *Op Cit.* Pág. 1.

¹⁶¹ Berumen, Sergio. *Op Cit.* Pág. 315.

legislación aduanera básica, se encuentra uniforme en todos los países de la región a través del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Adicionalmente, el proceso se ha visto impulsado por esfuerzos como el Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano de 1984, el cual definió el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) que, como se dijo en el párrafo anterior, constituye la base técnica para poder lograr una Unión Aduanera, y el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana del año 2007 y modificado en 2009, mismo que ha sentado los principios y objetivos fundamentales que deben guiar el proceso de Unión Aduanera. Vale apuntar también que este Convenio surgió como resultado de un primer Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador del año 2000, al cual se adhirió posteriormente el Gobierno de Honduras. Esto hace ver que han existido esfuerzos en la región en aras de la consolidación del propósito unionista, aunque la materialización práctica de los mismos es la que se ha quedado limitada, entre otras razones, por la politización del proceso y los intereses individuales de cada Estado.

En el contexto descrito, se puede decir que Centroamérica actualmente cuenta con dos pilares fundamentales para la consolidación de la Unión Aduanera; en primer lugar, la legislación aduanera básica uniforme en todos los Estados Parte a través del CAUCA y, en segundo lugar, una armonización del arancel externo común bastante perfeccionada, con un porcentaje alrededor del 96% como fue comentado. Además de esto, la región cuenta con un marco jurídico propicio para fortalecer el proceso, iniciando por las Constituciones Políticas de los Estados Parte (en el caso guatemalteco es el artículo 150 constitucional que ya fue abordado en este trabajo), que viabilizan y permiten impulsar la integración económica, pasando por instrumentos jurídicos de integración como el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Protocolo de Guatemala que modernizó y reimpulsó el proceso, y consolidándose con instrumentos jurídicos específicos como el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana que, como ya se señaló, plasma de forma específica los objetivos y principios para alcanzar la consolidación de este proyecto, además de contar

con instituciones de soporte técnico como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) o instituciones de soporte jurídico general como la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, desarrollado todo en el marco legal internacional que permite la Organización Mundial de Comercio (OMC) por medio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 en su artículo XXIV.

Por otra parte, con base en entrevista sostenida con la Licenciada Ileana Polanco Cordón, Directora de Política Económica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, los últimos años el proceso de integración económica centroamericana se ha concentrado en la Unión Aduanera, tema que, según lo indicado por el ya citado Licenciado Cerezo, se ha convertido en el eje estratégico de los últimos casi diez años. El Ministerio y otras instituciones como la SIECA, se han enfocado en el último tiempo en el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera, suscrito en 2007 y actualizado en 2009, el cual, según la entrevistada, es fundamental para darle forma jurídica, estructura y viabilidad al proceso. De esta cuenta, la Licenciada Polanco considera que, aunque el proceso de integración económica centroamericana se encuentra actualmente en el segundo estadio según el Protocolo de Guatemala, es decir, en proceso de lograr la armonización completa del arancel externo común, ya se están dando pasos importantes en función del tercer estadio del proceso, es decir, la Unión Aduanera.

Sin embargo, debe indicarse también que gran parte del impulso para suscribir este instrumento, provino de la presión generada por la Unión Europea (UE) en el marco del Acuerdo de Asociación que se estaba negociando con la región en ese momento y que se encuentra vigente desde 2011 (este Acuerdo constituye la negociación más importante que la región ha alcanzado asumiendo la postura de bloque, derivando derechos y obligaciones regionales, a diferencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) que la región suscribió con Estados Unidos -CAFTA- en el cual, a pesar de haberse dado

negociaciones conjuntas, el resultado final generó consecuencias específicas para cada Estado. De hecho, para obtener los resultados óptimos del Acuerdo de Asociación es necesario que Centroamérica logre un sistema perfeccionado de Unión Aduanera).

No obstante lo anterior, los esfuerzos se han dado y los Gobiernos de la región han materializado estos esfuerzos en la aprobación de los instrumentos jurídicos, además de que han seguido profundizando los mismos con instrumentos tan actuales como el recién suscrito Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera celebrado entre Guatemala y Honduras en abril de 2015 que, como fue expresado en este trabajo con anterioridad, constituye un acuerdo histórico pues da pasos concretos para la generación real de una aduana unificada entre las Repúblicas de Honduras y Guatemala, tomando como base la viabilidad jurídica que permiten los artículos 6 y 52 del Protocolo de Guatemala. Además de estos dos países, como ya se mencionó en apartado 4.1, El Salvador se sumó también a este proceso particular en el mes de octubre de 2015, buscando acelerar su incorporación a la dinámica de Unión Aduanera avanzada entre Guatemala y Honduras a lo largo de este mismo año.

En el contexto anterior, en los últimos años se han llevado a cabo diferentes rondas entre los países de la comunidad como parte del proceso de Unión Aduanera Centroamericana. Cada Estado Parte asume la presidencia *pro témpore* del subsistema económico (representado por el COMIECO) por 6 meses y, en este marco, ejecuta diferentes acciones para avanzar tanto en el tema puramente aduanero como también en temas comerciales a nivel general. Estas reuniones se han establecido como parte del plan de acción aprobado por el COMIECO, en cumplimiento de algunos de los compromisos asumidos con la UE en el marco del Acuerdo de Asociación mencionado. En este sentido, según publicación del periódico el Proceso Digital de Honduras, en emisión del 27 de junio de 2014, se destacó que: *“la tercera ronda del proceso de integración de la Unión Aduanera Centroamericana bajo la presidencia pro témpore de Honduras, se celebró en la ciudad de San Pedro Sula. Esta tercera ronda incluye una serie de reuniones con la participación de representantes de los países miembros del subsistema de integración*

*incluyendo grupos técnicos, directores de integración, viceministros y culminando con la participación de los ministros de Integración Económica de Centroamérica. En el cónclave se abordaron temas como la evaluación de avances y resultados del plan de trabajo durante este semestre en materia de acceso a mercado, reglas de origen, reglamentación técnica centroamericana; asimismo, se continuará trabajando en las negociaciones de los compromisos adquiridos con la incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana”.*¹⁶²

Posteriormente, el 4 de diciembre se llevó a cabo la ronda de la Unión Aduanera Centroamericana en Managua, Nicaragua en la que se le trasladó la presidencia *pro t mpore* del subsistema económico a Guatemala para el primer semestre de 2015. Al asumir esta presidencia, el Ministro de Economía guatemalteco indicó que: *“hay importantes avances en la integración económica centroamericana durante los últimos años. Ahora nos toca a nosotros el reto de ostentar la presidencia pro t mpore. Ante el COMIECO presentamos la propuesta del Plan de Trabajo que desarrollaremos durante el primer semestre de 2015, y nuestro objetivo es fortalecer la capacidad de toma de decisiones del Consejo de Ministros buscando perfeccionar la capacidad de gestión de los Ministros en el proceso de integración económica centroamericana. Tenemos compromisos y retos que debemos alcanzar, entre ellos culminar con el proceso de incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, algunos compromisos pendientes en el marco del Acuerdo de Asociación que la región tiene vigente con la Unión Europea y favorecer el funcionamiento, coordinación y comunicación de los consejos sectoriales e intersectoriales del subsistema, es decir coordinación entre los sectores público y privado centroamericano”.*¹⁶³ En esta misma reunión, el COMIECO aprobó la propuesta de procedimientos comunes de trámites en puestos fronterizos, así como la agilización y coordinación de controles migratorios,

¹⁶² Proceso Digital. *Unión Aduanera Centroamericana se reúne en Honduras*. San Pedro Sula, Honduras. <http://www.proceso.hn/2014/06/27/Econom%C3%ADa/Uni.C.B/88469.html>. Fecha de consulta: 27/06/14

¹⁶³ Página del Ministerio de Economía de Guatemala. Guatemala recibe la presidencia *pro t mpore* del subsistema de integración económica centroamericana. <https://www.mineco.gob.gt/guatemala-recibe-presidencia-pro-tempore-del-subsistema-de-integracion-economica-centroamericana-0> Fecha de consulta: 09/05/15

certificados fito y zoo sanitarios electrónicos, registro del paso de frontera por medio de dispositivos de radio frecuencia, cámaras fronterizas y videos informativos.

Posteriormente, en abril de este mismo año, se concluyó la segunda ronda de Unión Aduanera Centroamericana del año 2015 en donde el Ministro de Economía de Guatemala, en ejercicio de la presidencia *pro t mpore*, presidió la reunión del COMIECO. En esta ocasión, el Consejo: “*firmó tres resoluciones que buscan facilitar el comercio regional y benefician a los consumidores centroamericanos*”.¹⁶⁴ Durante esta reunión, el COMIECO autorizó el Cronograma para la Implementación de los Estudios de Eliminación de Residuos de Antibióticos en Animales para Consumo Humano, contemplados en el reglamento técnico centroamericano -RTCA- de Medicamentos Veterinarios, así como también el RTCA de productos lácteos. Adicionalmente se aprobó el cambio de categoría de la cebolla en polvo, facilitando el comercio de este producto en los países de la región. Esto se suma al reglamento técnico centroamericano de productos de petróleo recientemente aprobado por el Consejo de Ministros, el cual se encuentra en proceso de entrada en vigencia en Guatemala, además de todas las Resoluciones aprobadas que se mencionan en el capítulo 4.1 de esta investigación (evolución de la Unión Aduanera Centroamericana). Si bien el propósito de este trabajo no es entrar a conocer los detalles específicos de la situación en que se encuentran los diferentes productos en relación con su condición comercial, este tipo de reuniones y acuerdos denotan avances positivos en la implementación de normativa técnica comercial uniforme y moderna para la comunidad centroamericana, lo cual indudablemente fortalece el proceso de integración y específicamente de Unión Aduanera.

Adicionalmente, la región cuenta con un Formulario Aduanero  nico Centroamericano (FAUCA) que ha permitido agilizar el comercio y algunos trámites aduaneros regionales. Éste consiste en un formulario de exportación para el país de origen y en uno de

¹⁶⁴ Página de la SIECA. *Concluye II Ronda de Unión Aduanera Centroamericana con importantes avances*. <http://www.sieca.int/Noticias/NoticiasMostrar.aspx?SegmentoId=1&NoticiaId=265> Fecha de consulta: 09/05/15

importación para el país de destino, que se incorporó como Anexo B del Tratado General de Integración Económica Centroamericana aprobado mediante Resolución No. 18-96 del COMRIEDRE del año 1996. Es así como: *“a través del FAUCA se transmitieron 371,687 operaciones durante 2013 y 424,682 operaciones en tránsito internacional de mercancías, según datos ofrecidos por el director de Integración Económica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)”*.¹⁶⁵ En el año 2015, se elaboró la Declaración Única Centroamericana (DUCA), la cual integra la Declaración Única Aduanera (DUA) y el FAUCA, buscando que la región empiece a operar con un único formato electrónico a nivel regional, para efectos de lograr una mayor facilitación del comercio. Sin embargo, este formulario no ha sido aprobado para su implementación al momento de elaboración del presente trabajo.

No obstante los avances conseguidos en el proceso, el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), integrado por representantes del sector privado, ha indicado a los Ministros de Integración Económica la problemática persistente en: *“los cruces fronterizos del corredor logístico centroamericano, así como la problemática del contrabando y sus fuertes implicaciones y afectaciones en el comercio intrarregional”*.¹⁶⁶

En este sentido, a pesar de las diferentes rondas llevadas a cabo y de la unificación de reglamentación técnica comercial, ha sido difícil conseguir resultados más concretos para la región producto de las condiciones sociales, políticas y económicas que se viven, tales como la indicada en el párrafo anterior relacionada con una situación grave de contrabando generalizado, entre muchas otras. Centroamérica es una región que ha sido golpeada por los conflictos armados internos, inestabilidad política, económica y cultural, graves problemas sociales de pobreza, desnutrición, falta de educación, inseguridad, entre otros. Al respecto, la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica y República Dominicana ha insistido: *“en la lucha integral que debe hacerse contra la*

¹⁶⁵ La Estrella de Panamá. *SIECA reporta cifras récord*. Panamá. <http://laestrella.com.pa/economia/sieca-reporta-cifras-record/23780260>. Fecha de consulta: 27/06/14

¹⁶⁶ *Loc.Cit.*

violencia y el crimen organizado, que es uno de los flagelos más perjudiciales que afectan tanto a los ciudadanos como al comercio intrarregional y a la inversión nacional y extranjera”.¹⁶⁷

En este marco, se ha seguido el proceso de integración económica centroamericana que, como se indicó en el primer capítulo de este trabajo, según diferentes corrientes de pensamiento económico puede constituirse en un factor de crecimiento económico al ampliar el acceso a mercados, mejorar los procesos productivos, favorecer la circulación de bienes, servicios y personas, profundizar el comercio al interno de la región y consolidar la proyección internacional de la comunidad, dinamizando el comercio extrarregional, fundamental para crear condiciones de más inversión de capitales extranjeros y nacionales, comercio y empleo en los diferentes sectores de la región, motor que puede conducir al desarrollo sostenido. Sin embargo, no es un secreto que la realidad actual de la región dista mucho de la situación óptima. En este sentido, se puede hablar de falta de voluntad política y de estructuras de corrupción existentes en la realidad política y social de los países de la comunidad centroamericana, como la recién descubierta estructura de defraudación aduanera en Guatemala, la cual, además de retroceder el proceso a nivel general, limitó también los resultados de la presidencia *pro tēmpore* que Guatemala ostenta durante el primer semestre de 2015.

A pesar de lo anterior, la región dispone de un enorme potencial. Su cercanía geográfica, histórica, cultural, social y política permite hablar de lazos sólidos y de una amplia posibilidad de aunar esfuerzos colectivos en la generación de una nueva realidad para la región y de un futuro más prometedor. Asimismo, la posición que ocupa Centroamérica en el mundo, en medio de América del Norte y América del Sur, con acceso al Océano Pacífico y al Atlántico, con una riqueza natural envidiable, con una historia y cultura de

¹⁶⁷ Agencia de noticias Panamáon. *La Declaración de Cámaras de Comercio de Centroamérica y República Dominicana*. Panamá. <http://www.panamaon.com/noticias/ultima-hora/1147414-la-federacion-de-camaras-de-comercio-de-centroamerica-y-republica-dominicana-fecamco-celebra-en-la-ciudad-de-miami-su-segunda-reunion-del-ano.html>. Fecha de consulta: 27/06/14

amplia profundidad, genera una situación absolutamente privilegiada que debe ser aprovechada en su máximo potencial. En este sentido, aspecto positivo a mencionar es que la región, a pesar de su historia atropellada, ha dado pasos importantes en la dirección correcta y, como se señaló a lo largo de este trabajo, hoy cuenta con una estructura jurídico-institucional desarrollada para lograr la integración económica centroamericana. En materia específica de Unión Aduanera, punto medular de la integración, la región cuenta con un marco jurídico reciente, actualizado y definido que le permite realizarla. Lo que se necesita para su efectiva implementación es dar un paso real de voluntad política. Sin embargo, los intereses específicos de cada país y la falta de visión comunitaria han hecho que sea tan difícil lograr esa voluntad política que permita la efectiva materialización de la Unión Aduanera. El ex-Secretario General del SICA, Hugo Martínez Bonilla, ha comentado que las dificultades de la integración se deben en parte a que: *“cuesta mucho conjugar intereses”* y *“romper fronteras, como todos lo sabemos”*.¹⁶⁸ Adicionalmente, existen tensiones específicas entre Costa Rica y Nicaragua que han dado como resultado un litigio por aspectos fronterizos llevado ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Como lo mencionó Villagrán Kramer: *“el programa de integración centroamericana, fue durante muchos años, un modelo seguido con atención por los expertos en integración consensual en los países desarrollados”*.¹⁶⁹ Sin embargo, por el devenir de los acontecimientos y por el advenimiento de estructuras viciadas y de la conflictividad social, económica y política, así como por los intereses individuales de cada Estado, el proceso fue perdiendo auge y dirección y hoy muchas regiones se han adelantado de forma notable, como es el caso de la Unión Europea, la cual ya logró la Unión Aduanera y se encuentra actualmente en fase de Unión Monetaria. Sin entrar a detallar los aciertos y los

¹⁶⁸ Álvarez, Leonor. Las fronteras son obstáculos. La Prensa, Nicaragua. <http://www.laprensa.com.ni/2014/05/31/poderes/196547--fronteras-son-obstaculos>. Fecha de consulta: 27/06/14

¹⁶⁹ Villagrán Kramer, Francisco. *La dimensión jurídica de la integración*. Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina. BID-INTAL. 1973. Pág. 357.

desaciertos de este modelo mundial, Europa sirve de ejemplo de que sí es posible lograr este proceso.

Sin embargo, es necesario fortalecer instituciones de la integración y dotarlas realmente de fuerza coercitiva y competencia dentro de la región. Este es el caso de instituciones como la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano. Esta última institución, ya mencionada, se ha concebido desde su creación únicamente como órgano de planteamiento, análisis y discusión. Sin embargo, no está dotado de potestad legislativa para emitir normativa regional, lo cual le resta credibilidad, fuerza e impulso práctico al proceso integracionista de la región. En materia específicamente económica, instituciones como el COMIECO, por su naturaleza política, tiene todavía algunas limitaciones que impiden mayor agilidad y celeridad en la toma de decisiones. Por su parte, instituciones técnicas del subsistema económico como la SIECA, tampoco generan normativa o disposiciones vinculantes, pues su trabajo consiste, como se señaló, en proveer apoyo técnico y velar por que las decisiones del COMIECO o de la Reunión de Presidentes se ejecuten, pero no está dotado de facultades para emitir unilateralmente decisiones, directrices o normas que hagan avanzar el proceso. Adicionalmente, órganos como el Comité Consultivo de Integración Económica, en su calidad de representante del sector privado centroamericano, no gozan de la potestad y el espacio suficiente para influir determinadamente en el proceso, pues se ha constituido únicamente como órgano de consultoría. Por lo tanto, se puede afirmar que el avance concreto del proceso está directamente supeditado a las decisiones y el consenso político de los Estados Parte, a través de la Reunión de Presidentes. En estas circunstancias es que se ha hecho tan difícil el cumplimiento de avances más reales en la consolidación de la Unión Aduanera y la posibilidad de avanzar a las etapas posteriores de integración definidas en los diferentes instrumentos jurídicos que se han mencionado, es decir, la libre movilidad de los factores productivos y la integración monetaria y financiera.

Respecto de las etapas de la integración económica, es posible afirmar también que las etapas posteriores como la integración monetaria y financiera son un poco más complejas

y discutibles desde el punto de vista político, pues comprometen en un grado mayor el concepto de soberanía de los Estados centroamericanos (tema que fue mencionado en el primer capítulo de este trabajo). Sin embargo, lo que a juicio del desarrollador de este trabajo y con base en los planteamientos expuestos representa un tema de importancia real y efectiva, es la Unión Aduanera como consecuencia del área de oportunidad comercial que genera en la región. En otras palabras, si bien los grados de integración superior pueden propiciar análisis y discusiones más complejas por el tema político y de soberanía que implican, el tema de Unión Aduanera se constituye, más que en algo político, en un aspecto de desarrollo comercial y económico de la región que puede llegar a tener efectos reales y positivos en la población centroamericana.

Distintos sectores son los que se han pronunciado a favor de la profundización de la Unión Aduanera Centroamericana y de llevar a la práctica los esfuerzos jurídicos que se han hecho a lo largo del tiempo. Ejemplo de esto es el caso de la Cámara de Industria Alimentaria de Costa Rica la cual ha destacado que: *“la prioridad del sector es el desarrollo de una política comercial más incluyente, a través del fortalecimiento y profundización del proceso de integración y Unión Aduanera Centroamericana, que propicie el libre tránsito aduanero en toda la región, de manera tal que el mercado de la mayoría de unidades productivas no esté limitado por las fronteras locales, sino las regionales, desde Guatemala hasta Panamá”*.¹⁷⁰

Es por estos motivos que se insiste en la importancia y necesidad de lograr avances reales en la integración económica y llevar a la práctica la activación de la Unión Aduanera Centroamericana, como mecanismo de oportunidad de desarrollo a través de mayores cuotas de liberalización y facilitación del comercio y de mayor agilidad en todos los flujos comerciales de mercancías provenientes de terceros países.

¹⁷⁰ Periódico digital Costa Rica Hoy. Industria alimentaria analiza con autoridades del Gobierno retos económicos. Costa Rica. <http://www.crhoy.com/industria-alimentaria-analiza-con-autoridades-del-gobierno-retos-economicos-v3j5x/>. Fecha de consulta: 27/06/14

En consecuencia, se afirma que las etapas de zona de libre comercio, arancel externo común y Unión Aduanera, desde el punto de vista de la doctrina económica estudiada, representan espacios reales de oportunidad de crecimiento para la región, sin comprometer en alto grado aspectos jurídicos referentes a la soberanía, identidad e independencia de los Estados parte, mientras que, las etapas posteriores de integración, es decir, la integración monetaria y financiera e integración económica total, resultan más cuestionables desde el punto de vista de su practicidad económica y política. Es por esta razón que se insiste en la importancia de lograr la consumación de la Unión Aduanera.

Del proceso de Unión Aduanera Centroamericana, como se ha mencionado, forman parte El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá. En el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador el proceso ha avanzado con mayor celeridad como resultado del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador del año 2000, al que posteriormente se adhirió Honduras. Más recientemente se celebró el supracitado Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala suscrito en abril de 2015, instrumento que hasta el momento representa el esfuerzo más concreto de unión. Posteriormente, en octubre de 2015 fue El Salvador quien decidió sumarse de forma pública y abierta a este proceso avanzado entre Honduras y Guatemala. Costa Rica, a pesar de las situaciones de tensión política existentes con Nicaragua, se incorporó al proceso de Unión Aduanera en el año 2002.

Panamá, por su parte, ha sido el último Estado en integrarse al proceso. En el caso de Panamá y su proceso de incorporación al subsistema de integración económica, según el Anexo 3.2 del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana de 2012, el país se ha adherido y ha puesto en vigencia el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano de 1984 y sus protocolos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano de 1963 y sus reformas hasta la última versión de 2008 y el Convenio

marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007, modificado en 2009. En el caso del Anexo A del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, relativo al Arancel Centroamericano de Importación, el proceso de homogenización ha sido gradual. Asimismo, Panamá se ha adherido al Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, aprobado mediante resolución No. 156-2006 del COMIECO, así como también al Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica aprobado mediante Resolución No. 16-98, COMIECO V, y la Constitución del Comité Consultivo de Integración Económica aprobado mediante Resolución No. 140-2005, COMIECO EX. Asimismo, Panamá ha sido parte del Comité de Política Arancelaria, aprobado mediante Resolución No. 3 CONSEJO-I-85 de 1985, del Comité Aduanero, aprobado por medio de Resolución No. 20 CONSEJO-IV-86 de 1986. También es parte de los parámetros generales para la Política Arancelaria Centroamericana, aprobados mediante Resolución No. 26-96 COMRIEDRE IV de 1996.

Esta incorporación de Panamá al proceso constituye un paso de dinamización y de respaldo, debido a que desde 2012 aporta un nuevo impulso y una concientización de la importancia que este proceso significa para la política comercial de la región. Además, al ser un país que no inició formalmente el proceso desde sus comienzos en 1960, refleja como un “externo” con el tiempo vio la necesidad y oportunidad que representa el adherirse y ser parte del mismo. Adicionalmente, resulta interesante como en los años 90 Panamá empezó por suscribir el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, pero fue muy recientemente, hasta el año 2012, que concretamente se comprometió a involucrarse de forma directa y dinámica en el proceso de integración económica. Sin embargo, todavía no es parte del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.

En el contexto descrito es posible afirmar que a lo largo de los años se han dado avances en el proceso de Unión Aduanera Centroamericana, con un impulso mayor en los últimos

quince años. No hay que olvidar que el compromiso está claramente constituido en instrumentos jurídicos de integración como el Tratado General de 1960 en su artículo primero, pero, como se ha explicado en este capítulo, el devenir histórico de Centroamérica cambió el norte y limitó los avances en este sentido. En este momento, no existe una Unión Aduanera Centroamericana. Sin embargo, existe un arancel centroamericano de importación bastante consolidado (alrededor del 96%) y una estructura jurídica que permite, viabiliza y da soporte para la consolidación de la Unión Aduanera. Además, existe una estructura institucional que, si bien necesita reformas para lograr efectos más sólidos y reales, brinda el apoyo necesario para llevar a cabo los proyectos unionistas. Lo que se requiere es despolitizar el proceso de toma de decisiones, dotar de mayores facultades a las instituciones de integración y generar mayor voluntad política de los Estados en relación con la visión comunitaria.

Asimismo, existe ya una dirección trazada en instrumentos como el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y la Hoja de Ruta vigente del COMIECO, adicionalmente al proceso particular que están llevando a cabo las Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador, por lo que se puede decir que el camino que queda por delante es el de generar la voluntad política y asumir el compromiso de ejecutar esa ruta ya marcada en los instrumentos jurídicos de integración. Como lo señaló Hugo Martínez Bonilla, el gran reto del proceso consiste en conjugar los intereses divergentes de los Estados y romper las fronteras.

Para lograr esto, se hace necesario ajustar la estructura jurídica del proceso a fin de estimular un Derecho Comunitario más sólido y definido que permita avanzar con mayor celeridad y agilidad en las diferentes etapas, con objetivos claros de integración regional, dependiendo menos de la parte política y adoptando un enfoque más técnico y práctico.

Asimismo, mediante el fortalecimiento de la estructura jurídica e institucional, se le debe asignar a las instituciones de integración, al sector privado y a los Gobiernos de los

Estados parte, la responsabilidad de efectuar análisis constantes del proceso de Unión Aduanera, para efectos de verificar los avances y limitaciones en su desarrollo y ejecución, asegurándose de que responda concretamente a las necesidades y a la mejor ejecución en términos de equidad, eficacia, practicidad comercial y beneficio general para la población. Complementariamente, se debe dotar a instituciones como la SIECA de capacidad de seguimiento y exigencia de resultados.

Por su lado, se requiere agilizar los procesos de toma de decisiones en el COMIECO y fortalecer su capacidad de gestión, permitiendo disponer con mayor autonomía las resoluciones, de manera que generen aplicaciones técnicas, prácticas y directas. El COMIECO debe convertirse en un centro de acción real.

Además de lo anterior, es importante estimular una cultura integracionista entre los países de la región, evitando el individualismo y la preeminencia de intereses particulares sobre los regionales, a través de mecanismos que procuren involucrar más a la sociedad centroamericana en el proceso de Unión Aduanera, informando sobre su proceso, estado actual y beneficios reales que el mismo implica para la ciudadanía y para la región en general, mediante campañas de divulgación y concientización. Esto contribuye a desarrollar mentalidades con mayor visión regionalista, así como también una mayor supervisión y demanda de resultados por parte de la ciudadanía centroamericana con respecto a la Unión Aduanera. En adición a esto, la cultura integracionista puede ser fomentada a través de la inclusión dentro de los programas de estudio de las escuelas centroamericanas, de cursos orientados a la enseñanza, divulgación e información del proceso de integración económica centroamericana, particularmente la Unión Aduanera por ser, por un lado, el estadio de vigente tramitación en el proceso y, por el otro, la etapa que, según se ha considerado, puede presentar beneficios comerciales y económicos más reales y profundos.

Además de lo indicado, mediante la estimulación de la cultura integracionista, se pueden generar condiciones para que los Estados de la comunidad centroamericana tiendan lazos de confianza y logren concretar aspectos sensibles dentro del proceso como la armonización completa del arancel externo común o liberalizar la totalidad de los productos en el MCCA.

Conclusiones

- Las Constituciones Políticas de todos los Estados parte, viabilizan y permiten la realización del proceso integracionista. En el caso de Guatemala, no solo lo permite la Constitución en su artículo 150 sino que lo estimula e impulsa. Consecuentemente, se concluye que el proceso no solo es constitucional, sino que es estimulado desde la esencia misma del Estado guatemalteco.
- Dentro del proceso integracionista centroamericano, se concluye que las dos primeras etapas se encuentran virtualmente perfeccionadas. En materia de zona de libre comercio, se encuentran debidamente establecidas las condiciones que le otorgan libertad de circulación a la gran mayoría de productos originarios de Centroamérica. Por otra parte, existe una armonización arancelaria de alrededor del 96%.
- En relación con la tercera etapa del proceso, los avances son mixtos. En cuanto a lo positivo, existe una estructura jurídica e institucional definida para el efecto, desarrollada desde 1960 hasta la actualidad por medio de diferentes instrumentos que han establecido condiciones arancelarias, procedimientos aduaneros y bases, objetivos y principios para la Unión Aduanera, de manera que el marco general está establecido.
- Asimismo, se concluye que la región centroamericana dispone de la base técnica requerida para ejecutar la Unión Aduanera al tener una armonización arancelaria amplia, así como también una porción de reglamentación técnica y procedimental en materia aduanera uniforme.
- No obstante, al momento de realización de este trabajo se concluye que no existe una Unión Aduanera real en Centroamérica. A pesar de la estructura jurídica constituida, ésta no se ha llevado a la práctica con materializaciones directas en el tema.
- La falta de consumación de la Unión Aduanera demuestra que la normativa que dispone su establecimiento no resulta coercitiva para efectos de constreñir a los Estados parte a llevar a la práctica los distintos compromisos asumidos.

- Se concluye también que la región cuenta con un Derecho Comunitario muy limitado.
- Por lo tanto, aunque ciertamente existen proyectos vigentes en relación con la continuidad del proceso de Unión Aduanera, la celeridad en su ejecución no es la óptima para el desarrollo eficiente del proceso y para lograr las condiciones de facilitación comercial requeridas.
- La posibilidad que otorga el Protocolo de Guatemala para que algunos de los países del bloque puedan avanzar con mayor celeridad que otros, constituye una salida importante para lograr avances mayores entre los países con mayor voluntad.
- Se concluye que los países con mayor voluntad en la consecución del proceso son los integrantes del triángulo norte de Centroamérica.
- En el año 2015, Honduras y Guatemala avanzaron más aceleradamente en el camino de la Unión Aduanera. El Salvador se ha sumado al proceso. Panamá se encuentra en un proceso gradual de nivelación con los demás países, tomando en cuenta su reciente incorporación formal a la mayoría de instrumentos jurídicos. Nicaragua y Costa Rica son los países que presentan mayor rezago, a pesar de ser parte de la gran mayoría de los instrumentos generales de integración, así como países fundadores del proceso.
- El reciente impulso jurídico y político dado por los Gobiernos de Guatemala y Honduras respecto de la Unión Aduanera entre ambos países resulta fundamental para el proceso general, lo que permite prever que como ya lo hizo El Salvador, los demás países se sumen a este proyecto en el futuro cercano.
- El estado actual del proceso de Unión Aduanera es de mucho dinamismo y voluntad política, lo cual refiere a un momento optimista.
- Sin embargo, las situaciones políticas, sociales y culturales que afectan la región centroamericana perjudican directamente la Unión Aduanera y los demás procesos de facilitación comercial en el área.
- Centroamérica sigue sin operar efectivamente como región y no ha logrado desarrollar plenamente una mentalidad regionalista, lo que hace prever que los avances del proceso en lo sucesivo no serán tan rápidos como se esperaría.

- Centroamérica dispone de un enorme potencial como región, pero se concluye que es necesaria una reestructuración de las dimensiones gubernamentales, así como un compromiso genuino para lograr viabilizar este potencial en sus diferentes vertientes.
- La situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana, dado el contexto indicado, refiere a un proceso vigente y con un impulso reciente, con una base jurídica e institucional que, a pesar de algunas limitaciones en su concepción, es amplia. Sin embargo, no se ha llegado a concretar la Unión Aduanera por falta de voluntad política en la adecuación de estructuras más vinculantes y coercitivas y por los diferentes intereses individuales de cada Estado. No obstante, en virtud de los avances logrados en los últimos 15 años (y particularmente en el año 2015), se está a un paso solamente de su concreción, aunque las limitaciones señaladas siguen presentes.

Recomendaciones

- Generar una estructura jurídica más sólida que, además de compromisos generales, disponga acciones concretas e inmediatas cuyo incumplimiento resulte en sanciones y responsabilidades directas para los Estados parte.
- Disponer dentro de la estructura jurídica del proceso de Unión Aduanera formas de seguimiento de las Resoluciones que se dictan. Es necesario que se analice el efectivo cumplimiento de estas disposiciones, a fin de que los objetivos no sólo se queden a nivel de documentos o instituciones, sino que se puedan traducir en un desarrollo práctico y efectivo.
- Generar condiciones institucionales y técnicas que permitan a los Estados parte dar el paso de voluntad política necesario para concretar y llevar a la práctica la normativa existente en materia de Unión Aduanera, particularmente lo establecido en el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. En tal virtud, se recomienda alinear las decisiones políticas en función de criterios técnicos, a fin de que los esfuerzos de Unión Aduanera que se realicen, tengan el respaldo de la instancia decisiva que culmina los diferentes procesos y, en consecuencia, consolide el avance firme y constante.
- Dar una importancia mayor a la labor de instituciones como el Comité Consultivo de Integración Económica, en su calidad de representante del sector privado centroamericano. Es necesario generar condiciones en donde el proceso se despolitice y se le otorgue una cuota mayor de participación a la opinión propia del sector privado, comercial y a la ciudadanía en general. Estos sectores deben tener participación vinculante en la evaluación de los proyectos específicos.
- Fortalecer la estructura institucional de la integración centroamericana, dotando a las instituciones de mayor autonomía y capacidad de generación de normativa general para la comunidad. En este sentido, se recomienda dotar de mayores facultades tanto a la CCJ como al Parlacén. En este último caso, se recomienda reformar su Estatuto Constitutivo para que se dote a la institución de capacidad normativa, no solo propositiva, deliberativa y de análisis.

- Los Gobiernos de cada país de la región, deben abordar integralmente los temas sociales y políticos que atañen a cada Estado y a Centroamérica en su conjunto, tales como el contrabando, el narcotráfico y la inseguridad, flagelos que imposibilitan avances mayores en el proceso de Unión Aduanera y que afectan directamente, por un lado, el comercio intrarregional y, por otro lado, la proyección internacional de la región. Debería constituirse en un requisito para involucrarse en el proceso integracionista, la ejecución de programas gubernamentales que atiendan estas problemáticas transnacionales que perjudican el proceso en su conjunto.
- Se recomienda que la SIECA siga muy de cerca los resultados de Honduras, Guatemala y El Salvador en su desarrollo particular, de manera que se lleve orden y efectividad en su implementación y, al mismo tiempo, se busque la integración de los otros países del área en este proceso. De este modo, se debe preparar el camino para que el resto de Estados puedan adherirse.
- Se recomienda que la SIECA brinde asesoría directa a las autoridades aduaneras e instruya al personal de aduanas en materia de agilización de procesos y coordinación de procedimientos con los demás países del área.
- Se recomienda ampliar el diálogo del SICA y fortalecer su asociación con otros foros internacionales, de modo que la región logre mayor proyección y participación internacional.
- Se recomienda a los países centroamericanos concretar la Unión Aduanera en el menor tiempo posible, desarrollando un libre flujo de personas y bienes de terceros países e integrando la gestión aduanera de los Estados miembros, tomando en cuenta la oportunidad de desarrollo que representa para la región.
- Se recomienda que el sector académico continúe con la realización de análisis periódicos del estado en que se encuentre el proceso, para verificar sus avances y retrocesos a lo largo del camino que fue trazado desde 1960.

Referencias Consultadas

1. Referencias Bibliográficas

1.1 Aguilera Quinteros, Ana Silvia. *La Unión Aduanera como una oportunidad de los países centroamericanos de participar en el comercio mundial*. Guatemala. Universidad Francisco Marroquín. Facultad de Ciencias Económicas. 2002.

1.2 Balassa, Bela. *Teoría de la integración económica*. México. Editorial Hispano-Americana. 1964.

1.3 Berumen, Sergio. *Introducción a la economía internacional*. España. Esic editorial. 2006. Primera edición.

1.4 *El Derecho de Integración (ensayo de sistematización)*. Tipografía Nacional. Guatemala, 1991. Pág. 80.

1.5 Deutsch, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós. 1970.

1.6 Gabriel Ramírez, Dante. *Repertorio de interpretación del Derecho de Integración Económica Centroamericana*. Centroamérica. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (SIECA). 2005.

1.7 Giammattei Avilés, Jorge. *Guía concentrada de la integración centroamericana*. El Salvador. 1999.

1.8 Guerrero Mayorga, Orlando. *El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*. Nicaragua. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2005.

1.9 Guillien, Raymond; Vincent, Jean. *Diccionario Jurídico*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis, S.A. 1996.

1.10 Guinart, Martín. *Un análisis teórico de la integración*. Argentina. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Economía Internacional. 2006.

1.11 Guy, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario general*. Barcelona, España. Ariel. 1991. Segunda Edición.

1.12 Kasteng, Jonás. *Utopía y realidad: la integración económica centroamericana y los esfuerzos empresariales regionales*. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica. 2006.

1.13 *La Unión Aduanera Centroamericana*. Publicación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Centroamérica. Febrero, 2011.

1.14 Lehuede Chaparro, Héctor. *La Supranacionalidad*. Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1966.

1.15 Lipsey, Richard. *Integración internacional: uniones económicas*. Madrid, España. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Editorial Aguilar. 1979.

1.16 Lizano, Eduardo. *Integración económica y cooperación monetaria en el Mercado Común Centroamericano*. Cuadernos de Economía, No. 5. 1994.

1.17 Magariños, Gustavo. *Integración multinacional, teoría y sistemas*. Montevideo, Uruguay. Talleres Gráficos de la Secretaría general de ALADI. 2000.

1.18 Martínez Peinado, Javier. *Globalización: elementos para el debate. Ponencia presentada en el seminario internacional: la economía mundial contemporánea, balance y perspectivas*. Puebla, México. UAO. Agosto 1997.

1.19 Olesti Rayo, Andreu. *La integración económica: el mercado común y la unión económica y monetaria*. Barcelona, España. Lecciones de Derecho Comunitario Europeo. Tercera edición. 1998.

1.20 Pérez Vera, Elisa. Reflexiones sobre los procesos de integración regional. Madrid, España. Revista de Instituciones Europeas. Volumen 4. 1977.

1.21 Ruiz Rodríguez, Virgilio. *Estado de Derecho y Soberanía*. México. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 34. 2004.

1.22 Salazar Grande, César Ernesto; Ulate Chacón, Enrique Napoleón. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador, El Salvador. Talleres de Impresiones. 2013. Segunda Edición.

1.23 Smith, Adam. *La Riqueza de las Naciones. Compendio del Marqués de Condorcet*. España. Ediciones Brontes S.L. Literatura Universal. 2001.

1.24 Sobrino Heredia, Jose Manuel. *Las nociones de integración y de supranacionalidad en el derecho de las organizaciones internacionales*. España. Universidad de la Coruña.

1.25 Soto Acosta, Willy; Suárez Ulloa, Max. *Centroamérica: casa común e integración regional*. Costa Rica. Universidad Nacional de Costa Rica. 2014.

1.26 Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. Madrid, España. Alianza Editorial. Octava edición. 1984.

1.27 Villagrán Kramer, Francisco. *Integración económica centroamericana: aspectos sociales y políticos*. Guatemala. 1964.

1.28 Villagrán Kramer, Francisco. *La dimensión jurídica de la integración*. Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina. BID-INTAL. 1973.

1.29 Villarino Pinto, Eduardo. *La construcción de la Unión Europea*. Madrid, España. Arco/Libros. 1996.

1.30 Zelada Castedo, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Ediciones De Palma. 1989.

2. Referencias Normativas

2.1 Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. 1985.

2.2 Consejo de Ministros de Integración Económica. Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Resolución 223-2008. 2008.

2.3 Consejo de Ministros de Integración Económica. Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Resolución 224-2008. 2008

2.4 Consejo de Ministros de Integración Económica. Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica. Resolución No. 16-98 (COMIECO V) y 136-2005 (COMIECO EX). Guatemala. 1998.

2.5 Consejo de Ministros de Integración Económica. Reglamento del Comité Consultivo de Integración Económica. Resolución No. 158-2006 (COMIECO-EX). Guatemala. 2006.

2.6 Congreso de la República de Guatemala. Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto Número 29-89 del Congreso de la República. Guatemala. 1998

2.7 Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica. Nicaragua. 1960.

2.8 Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Guatemala. 2007.

2.9 Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Guatemala. 1984.

2.10 Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Nicaragua. 1960.

2.11 Gobierno de Panamá. Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana. Panamá. 2012.

2.12 Organización Mundial de Comercio (OMC). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, artículo XXIV. 1994.

2.13 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas. Guatemala. 1987.

2.14 Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Guatemala. 1993

2.15 Sistema de Integración Centroamericana. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Honduras. 1991

2.16 XIII Cumbre de Presidentes de Centroamérica. Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Panamá. 1992.

3. Referencias Electrónicas

3.1 Álvarez, Leonor. La Prensa. *Las fronteras son obstáculos*. Nicaragua. <http://www.laprensa.com.ni/2014/05/31/poderes/196547--fronteras-son-obstaculos>.

Fecha de consulta: 27/06/14

3.2 Banco Centroamericano de Integración Económica. *Información Institucional*. <http://www.bcie.org/?cat=1062&title=%BFQu%E9%20es%20el%20BCIE?&lang=es>.

Fecha de consulta: 18/04/15

3.3 Congreso de la República de Guatemala. Decreto 64-91 del Congreso de la República de Guatemala. Fecha de emisión: 30/07/91. Disponible en página web: <http://docs.costarica.justia.com/nacionales/aprobatorias/decreto-no-64-1991-jul-25-1991.pdf>

Fecha de consulta: 18/04/15

3.4 Data Export. *Protocolo avanza la Unión Aduanera*. 2015. <http://revistadata.export.com.gt/2015/04/protocolo-avanza-la-union-aduanera/>

Fecha de consulta: 19/04/15

3.5 Diario de Centroamérica. *Guatemala y Honduras firman convenio de Unión Aduanera*. <http://www.dca.gob.gt/index.php/categoryblog-2/item/28153-guatemala-y-honduras-firman-convenio-de-uni%C3%B3n-aduanera>.

Fecha de consulta: 18/04/15

3.6 Diario digital Costa Rica Hoy. *Industria alimentaria analiza con autoridades del Gobierno retos económicos*. Costa Rica. <http://www.crhoy.com/industria-alimentaria-analiza-con-autoridades-del-gobierno-retos-economicos-v3j5x/>.

Fecha de consulta: 27/06/14

3.7 Diario digital PanamáON. *La Dederación de Cámaras de Comercio de Centroamérica y República Dominicana*. Panamá. <http://www.panamaon.com/noticias/ultima-hora/1147414-la-federacion-de-camaras-de-comercio-de-centroamerica-y-republica-dominicana-fecamco-celebra-en-la-ciudad-de-miami-su-segunda-reunion-del-ano.html>.

Fecha de consulta: 27/06/14

3.8 Diccionario Administración, Economía, Finanzas, Marketing. *Derecho de Aduana*. www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DERECHO_DE_ADUANA.htm. Fecha de consulta: 19/08/2014.

3.9 *Estado de situación de la Integración Económica Centroamericana*. Diciembre, 2013. <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentId=2&DocumentoId=3468>. Fecha de consulta: 7/06/2014

3.10 Gobierno de Guatemala. *Guatemala y Honduras firman Unión Aduanera en foro empresarial de Panamá*. Disponible en: <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/11479-guatemala-y-honduras-firman-uni%C3%B3n-aduanera-en-foro-empresarial-de-panam%C3%A1> Fecha de consulta: 18/04/15

3.11 Gray, Beth Anne. *Derecho de Integración*. 1998. http://www.lawyers-abogados.net/es/recursos/integracion.economica.htm#_Toc484865536 . Fecha de consulta: 8/06/2014

3.12 Ministerio de Economía de Guatemala. Guatemala recibe la presidencia pro t mpore del subsistema de integración económica centroamericana. <https://www.mineco.gob.gt/guatemala-recibe-presidencia-pro-tempore-del-subsistema-de-integracion-economica-centroamericana-0> Fecha de consulta: 09/05/15

3.13 Miranda, Otilio. *Derecho de Integración o Derecho Comunitario de Centroamérica*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/e43c7b_derechodeintegracionoderechocomunitariodecentroamerica.pdf Fecha de consulta: 18/04/15

3.14 Organización Mundial de Comercio.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm Fecha de consulta: 18/04/15

3.15 Proceso Digital. *Unión Aduanera Centroamericana se reúne en Honduras*. San Pedro Sula, Honduras.
<http://www.proceso.hn/2014/06/27/Econom%C3%ADa/Uni.C.B/88469.html>. Fechas de consulta: 27/06/14

3.16 Real Academia Española. Diccionario de la Real Academia Española.
www.rae.es. Fecha de Consulta: 19/08/2014.

3.17 Rodas Melgar, Haroldo. *Retos y Oportunidades del Mercado Común Centroamericano ante el RD-Cafta*. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Induexpo, 2005.
<http://www.cafta.sieca.int/sitio/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000109/20990000000109.swf>. Fecha de consulta: 8/06/2014.

3.18 Salazar, César; Ulate, Enrique. *Nociones del Derecho Comunitario Centroamericano*.
http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin3/3_SALAZAR_GRANDE_Y_ULATE_CHACON.pdf Fecha de consulta: 18/04/15

3.19 Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
http://www.sica.int/sqsica/sqsica_breve.aspx Fecha de consulta: 18/04/15

3.20 Secretaría de Integración Económica Centroamericana. *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana*. <http://www.sieca.int/General/Default.aspx>
Fecha de consulta: 18/04/15

3.21 Secretaría de Integración Económica Centroamericana. *Concluye II Ronda de Unión Aduanera Centroamericana con importantes avances*. <http://www.sieca.int/Noticias/NoticiasMostrar.aspx?SegmentId=1&NoticiaId=265> Fecha de consulta: 09/05/15

3.22 Superintendencia de Administración Tributaria. <http://portal.sat.gob.gt/sitio/images/stories/flash/presentacionUA.swf>. Fecha de consulta: 7/06/2014.

3.23 Universidad Estatal a Distancia. *La integración económica: teorías, efectos y experiencias*. España. <http://www.uned.es/112032/leccion2.pdf>. Fecha de consulta: 7/06/2014

4. Otras Referencias

4.1 Corte Centroamericana de Justicia. Gaceta Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia, No. 13. 4 de diciembre de 2001.

4.2 Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Resolución 482-98. 4 de noviembre de 1998. Guatemala. 1998.

4.3 De la Torre, Sergio. *Conferencia: Hoja de Ruta del COMIECO*. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Sistema de Integración Centroamericana. Guatemala. 2015.

Anexos

Modelo del instrumento utilizado para el desarrollo de la investigación

TEMA	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	PREGUNTAS COLATERALES	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECIFICOS	ÍNDICE ESQUEMÁTICO
Situación actual del proceso de Unión Aduanera Centroamericana, normativa aplicable e instituciones responsables para su consolidación	¿Cuál es el estado de situación actual del proceso de Unión Aduanera Centroamericana según la evolución de su estructura normativa e institucional?	¿Existen obstáculos para la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana? ¿Cómo se fundamenta el grado de avance de la Unión Aduanera?	Analizar la situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana en función de los avances de la normativa y de las instituciones responsables para su consolidación, en el marco del proceso general de integración económica centroamericana	Identificar las razones que fundamentan el grado de avance, así como los obstáculos en la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana.	5. Situación Actual de la Unión Aduanera Centroamericana Descripción de la situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana Identificación de causas
		¿Cómo ha evolucionado la Unión Aduanera Centroamericana? ¿Cuáles han sido sus últimos avances?		Describir en forma concreta la Unión Aduanera Centroamericana, según su estructura normativa e institucional vigente	4. Unión Aduanera Centroamericana 4.1 Evolución de la Unión Aduanera Centroamericana (jurídica e institucional) 4.2 Características de la Unión Aduanera Centroamericana 4.3 Instrumentos jurídicos 4.4 Opinión Consultiva CC
		¿Cuál es el marco general normativo e institucional de la integración económica centroamericana?		Conceptualizar el marco general en materia normativa e institucional del proceso de integración económica centroamericana	3. Marco general de integración económica centroamericana (IEC) 3.1 Conceptualización de la IEC 3.2 Antecedentes y evolución histórica de la IEC 3.3 Instrumentos jurídicos de la IEC 3.4 Órganos de la integración general centroamericana 3.5 Órganos del Subsistema Económico
		¿Cómo afecta el Derecho una integración económica?		Conocer la incidencia del Derecho en las integraciones económicas. Determinar la diferencia entre Derecho de	2. Derecho de Integración y Derecho Comunitario 2.1 Derecho de Integración 2.2 Derecho Comunitario Organizaciones internacionales clásicas

		<p>¿Cuál es la diferencia entre Derecho Comunitario y Derecho de Integración?</p> <p>¿Existe Derecho Comunitario en Centroamérica?</p>		<p>Integración y Derecho Comunitario</p> <p>Analizar el Derecho en la integración centroamericana</p>	<p>Organizaciones internacionales de integración</p> <p>2.3 Principios del Derecho Comunitario</p> <p>2.4 Derecho Comunitario en Centroamérica</p>
		<p>¿Qué es una integración económica?</p> <p>¿Qué es una Unión Aduanera?</p>		<p>Estudiar consideraciones teóricas respecto de las uniones aduaneras</p>	<p>1. Consideraciones teóricas de una integración económica con énfasis en Unión Aduanera</p> <p>1.1 Definición teórica de integración económica</p> <p>1.2 Grados de integración económica conforme la teoría</p> <p>1.3 Funciones de una Unión Aduanera</p> <p>1.4 Características de una Unión Aduanera</p>