



Universidad
Externado
de Colombia

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Facultad de Derecho

**Unión Aduanera del Triángulo Norte: Desafíos Jurídicos y Logísticos para su
Implementación.**

Claudia Marcela Midence Soto

**Previo a obtener el título de Maestría en Tributación Internacional Comercio
Exterior y Aduanas**

Tegucigalpa, Honduras

4 de mayo del 2022

Rector: Dr. Hernando Parra Nieto

Secretario General: Dr. José Fernando Rubio

Directora Departamento de Derecho Fiscal: Dra. Olga Lucia González Parra

Director de tesis: Dra. Olga Lucia González Parra

Presidente de tesis: Dra. Olga Lucia González Parra

Jurados de tesis: Dra. Nidia Barreto y Dra. Carolina Acosta

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
I. AVANCES Y RETOS DEL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANO	7
a. 1823-1921: Antecedentes.....	7
b. 1945-1958: Sentando las bases de la integración.....	7
c. 1960-1969: El Auge	8
d. 1970-1989: La época pérdida	10
e. 1990-2010: Reactivación del proceso de integración.....	11
f. Actualidad.....	13
II. ESTADO ACTUAL Y DESAFIOS DE LA INTEGRACION DEL TRIANGULO NORTE.....	16
A. Integración: un concepto desde la perspectiva económica y política.....	16
B. Unión Aduanera – Desarrollo del Concepto	19
C. Estado actual de la Unión Aduanera del Triángulo Norte.....	28
1. Estado Actual y Aplicación Legislativa.....	28
2. Funcionamiento práctico de las aduanas.....	37
III. ¿UNIÓN ADUANERA EN EL TRIÁNGULO NORTE?.....	41
a. Los tratados de libre comercio con terceros países representan una barrera al avance de la unión aduanera.....	42
b. La falta de mecanismo de distribución arancelaria.....	42
c. Ausencia de libre circulación de mercancías perfecta.	43
d. No existe transferencia de la soberanía estatal	44
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48
ANEXOS.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	61

“Declaro: que mi amor a Centro América muere conmigo. Excito a la juventud, que es llamada a dar vida a este país que dejo con sentimiento por quedar anarquizado, y deseo que imite mi ejemplo de morir con firmeza antes que dejarlo abandonado al desorden en que desgraciadamente hoy se encuentra.”

-Francisco Morazán¹, 15 de septiembre de 1842

¹ Militar y político hondureño que fue Jefe de Estado de El Salvador, Jefe Supremo de Costa Rica y gobernó la República Federal de Centro América entre 1830 y 1839, murió fusilado debido a su intención de rehacer la Unión Centroamericana.

INTRODUCCIÓN

La integración centroamericana fue un sueño de Francisco Morazán, visionario que se mantuvo firme en la creencia que una Centroamérica unida significaría la independencia y libertad de la región. Aunque Morazán se refería en ese momento a los neo colonizadores, en nuestra época esto se trasladaría a libertad e independencia económica. El proyecto integracionista de Centroamérica ha sido largo y con muchos obstáculos, sin embargo, el esfuerzo de consolidar una unión aduanera por parte de Honduras, El Salvador y Guatemala es un paso agigantado en el proceso. Dado a los múltiples intentos por parte de la región centroamericana de concretar un proceso de unión aduanera desde 1960, podrá existir incredulidad por parte de la sociedad civil sobre si este intento será por fin el que alcance la unión aduanera.

En el presente documento se analizará críticamente esta unión aduanera y los desafíos jurídicos y logísticos para su implementación, para determinar si este proyecto efectivamente se ha consolidado y los posibles siguientes pasos del proceso.

Para ello, en el primer capítulo se hace un recuento sucinto del proceso histórico de integración centroamericana con el objeto de contextualizar al lector sobre las diferentes escuelas de pensamiento que han influenciado el proceso, las instituciones comunitarias que han sido creadas en aras de avanzar la integración y los diferentes documentos jurídicos suscritos para regularla. Para estos últimos el lector se podrá referir al Anexo 3 donde se enumeran los instrumentos legales y su fecha de suscripción.

En el segundo capítulo se desarrolla el concepto económico y político de integración con el objetivo de entrar en materia desarrollando el concepto de unión aduanera bajo la doctrina existente, que es escasa. Una vez determinando el alcance de una unión aduanera, se identifican los elementos esenciales que la componen y que cumplidos estos constituyen una unión aduanera perfecta. Además, se explican las semejanzas y diferencias entre el desarrollo de estos elementos esenciales por parte de la doctrina de unión aduanera y aquellos elementos requeridos por el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial del Comercio (GATT). Dentro de este capítulo, se amplía sobre la unión aduanera del Triángulo Norte y el marco

jurídico que la ha creado, siempre bajo el contexto histórico de los diferentes instrumentos legales suscritos a través de los años. Se analiza el estado actual de la unión aduanera bajo aquellos elementos que ha descrito la definición doctrinaria, y se comenta sobre la aplicación de los principios del GATT a los mismos, incluyendo un cuadro ilustrativo sobre los distintos acuerdos comerciales suscritos entre los países parte y terceros países que podrán resultar un obstáculo al establecimiento de un arancel uniforme sobre las importaciones. Finalmente, se describe con la ayuda de cuadros conceptuales, el funcionamiento práctico de la unión aduanera, en especial los Puestos Fronterizos Integrados que han reemplazado las aduanas entre los países parte.

En el tercer y último capítulo, se intenta responder a la interrogante: ¿Existe un territorio aduanero único entre Honduras, Guatemala y El Salvador? Identificando las cuatro problemáticas principales para la consumación de la unión aduanera: los tratados de libre comercio con terceros países representan una barrera al avance de la unión aduanera, la falta de mecanismo de distribución arancelaria, la ausencia de libre circulación de mercancías y la inexistencia de transferencia de la soberanía estatal.

Finalmente se concluye que el acuerdo entre Honduras, El Salvador y Guatemala no constituye una unión aduanera bajo el concepto doctrinario ya que no cumple con los elementos esenciales identificados conforme a las problemáticas que se han desarrollado en el presente trabajo. Se recomienda entre otras cosas, definir el alcance de “unión aduanera” para los países parte, desmarcándose de la definición propuesta por el GATT y volviendo estos temas comunitarios una política de estado y no una política de gobierno.

I. AVANCES Y RETOS DEL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANO

Con el fin de comprender el estado actual de la Unión Aduanera del Triángulo Norte en Centroamérica considero oportuno conocer el proceso de integración centroamericano. Aunque podrían escribirse volúmenes sobre este tema, el presente capítulo busca solamente contextualizar al lector sobre los antecedentes de la unión aduanera objeto de este estudio, sin pretender ser exhaustivo.

a. 1823-1921: Antecedentes

Una Centroamérica unida fue concebida desde que desapareció el Imperio Mexicano en 1823. En este año se formaron Las Provincias Unidas del Centro de América y un año más tarde el 22 de noviembre de 1824 se consolidó la República Federal de Centroamérica, formada por cinco estados: Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La constante disputa entre conservadores y liberales resultó en guerras civiles, lo que causó la salida de la Federación primero de Nicaragua en 1838 y subsecuentemente de los demás países. En el siglo XIX hubo 17 Conferencias a nivel centroamericano, todas dirigidas a tratar de unir nuevamente a la región políticamente. Debido a los cambios de gobierno y las guerras entre los países de Centroamérica, nunca se logró concretar una alianza entre los cinco estados. El último intento de asociarse a nivel político se llevó a cabo en 1921 a cien años de la independencia de los países centroamericanos, esfuerzo que solo Guatemala, Honduras y El Salvador respaldaron, en la ausencia de los demás países, la iniciativa no tuvo éxito.

b. 1945-1958: Sentando las bases de la integración

Es hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando, siguiendo la tendencia mundial a crear instituciones multinacionales, como el Sistema de las Naciones Unidas en 1945 y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, que en 1951 se crea la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA. En 1952 se constituye el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) integrado por los Ministros de Economía de los países centroamericanos, nombrando Secretaría Técnica del mismo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que había sido creada por la ONU en 1948. Como lo manifiesta Piva (p.35, 2019), es en este papel

de Secretaría Técnica que la CEPAL logra la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en 1958, el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador y otros acuerdos en 1959, y el Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana y el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica en 1960, sentando con estos documentos jurídicos las bases de la integración centroamericana.

Resulta importante mencionar que en el marco del Convenio de Equiparación de Gravámenes se llevó a cabo la aprobación por parte del CCE de la nomenclatura arancelaria unificada centroamericana (NAUCA), adoptada por los países centroamericanos entre 1953 y 1959 (Caldentey del Pozo, 1997).

c. 1960-1969: El Auge

Dentro del mismo marco institucional del CCE, en diciembre de 1960 los estados de Centroamérica (excepto Costa Rica que se adhirió hasta 1962) firman el Tratado General de Integración Económica (TGIE) que plantea la creación de la Unión Aduanera Centroamericana y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el TGIE también crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el brazo financiero de la integración. La integración en esta época estaba basada en una recomendación de la CEPAL llamada Estrategia de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este plan tenía como fin que los estados centroamericanos superara la dependencia de las importaciones y dejaran de ser exportadores de materias primas.

Paralelamente, en 1960 Honduras, El Salvador y Guatemala se asocian mediante la suscripción del Tratado de Asociación Económica y como bien lo resume Pérez Caldentey del Pozo (p. 246, 1997) “...establecía la ambiciosa meta de garantizar la libre circulación de bienes, personas y capitales entre los tres países, meta que no había sido formulada en ninguno de los documentos y acuerdos del proceso hasta entonces...”. Fue de esperarse la reacción negativa de Nicaragua y Costa Rica que se oponían a este paralelismo.

Vale la pena resaltar que específicamente en el ámbito aduanero, el TGIE especificaba en su artículo primero: *“Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. **Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios.**”*. En consonancia con lo anterior el artículo 29 del mismo cuerpo legal establece: *“... las Partes contratantes suscribirán dentro de un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia del presente Tratado, protocolos especiales mediante los cuales se adopte un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y los reglamentos necesarios de transporte.”*

Por lo que en cumplimiento del mencionado mandato los países centroamericanos suscribieron en 1963 el primer Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA I). Como lo menciona su artículo 1, este cuerpo legal pretende contender las “disposiciones básicas” de la legislación aduanera, es decir, es un marco legal bajo la pauta del cual se deberá desarrollar la legislación interna de cada país.

En este contexto, el flujo comercial en la región aumentó y además se llevaron a cabo diversos proyectos: la mejora de la infraestructura de transporte como la carretera panamericana, la organización del sistema de transporte pesado, el sistema centroamericano de telecomunicaciones y los antecedentes de la red de conexión eléctrica regional (Piva, p. 37 2019). Durante estos años se crearon muchas instituciones para cimentar la integración regional, entre otras, la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC), ahora llamada Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). El MCCA, estructurado por el TGIE de 1960, buscó prohibir la duplicación de inversiones en la región, cada país obtenía un monopolio en el mercado regional sobre cierta industria, de esta manera se podían lograr economías a escala. El establecimiento de las industrias de integración fueron el principio del fin de esta época de auge. La idea era que las

industrias, llamadas industrias de integración, estuvieran equitativamente distribuidas en la región. Estas industrias debían abastecer el mercado regional y eran incentivadas por préstamos subsidiados por el gobierno y altos aranceles contra la competencia del exterior. Como lo menciona Salinas (1971) a las empresas se les “...concedía prácticamente una situación de privilegio al permitirle la penetración de sus productos en el mercado en situación cuasi-monopolística.”

Dentro del marco de este tratado en 1965 se constituyó en Guatemala la empresa Gran Industria de Neumáticos S. A. (GINSA), luego en 1967 Costa Rica instaló una fábrica de la marca Firestone (también de neumáticos), causando exceso de capacidad en el mercado regional (Rueda-Junquera, p. 16 1999) y en clara violación del convenio suscrito.

Después de eso el MCCA fue cuesta abajo. Los desequilibrios entre los países, la falta de liquidez en los gobiernos (porque estos dependían de los impuestos de las importaciones), la compra de tecnología extranjera, que aumentaba significativamente los costos de producción, y las tensiones políticas entre los estados centroamericanos fueron algunos de los obstáculos que enfrentó el proceso de integración en esta época. En 1969, trescientos mil salvadoreños emigraron a Honduras, lo que hizo que escalaran las tensiones ya existentes, lo que culminó en la “Guerra del Fútbol”, donde murieron aproximadamente dos mil personas. Honduras fue el primer país que se retiró del MCCA en diciembre de 1970.

d. 1970-1989: La época pérdida

Desde mediados de los setenta escaló el desequilibrio político a nivel centroamericano, hubo guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En este último país explotó la revolución en 1979 que dejó en el poder a los sandinistas (grupo que se oponía a la globalización y al regionalismo). El estado hondureño se caracterizó por gobiernos militares durante esta época, estancando la democracia.

En este período podemos resaltar dos avances, en 1984 la firma del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano que contiene el marco para el nuevo NAUCA (llamado NAUCA II) y la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en 1986, imitando al Parlamento Europeo de Estrasburgo que varios

embajadores centroamericanos visitaron en 1985. El PARLACEN se compone de 20 diputados permanentes, cuyas resoluciones no son vinculantes. Se puede destacar también el plan Trifinio, suscrito en 1988 por Guatemala, Honduras y El Salvador con el objeto de buscar un desarrollo integral de la zona transfronteriza para las comunidades que allí habitan (no tiene fines comerciales).

e. 1990-2010: Reactivación del proceso de integración

En contraste a los ochenta, los noventa fueron una época de progreso para el proceso de integración centroamericano. El 17 de junio de 1990, se firma la declaración de Antigua para lograr mantener la paz y reconciliarse, con esto se espera reactivar el proceso de integración. Siguiendo esta idea, se firma el Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, constituyéndose el Sistema de Integración Centroamericana, SICA, que es denominado según el Artículo 2 de su documento constitutivo como el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, sustituyendo entonces a la ODECA e incluyendo en los esfuerzos de integración al Estado de Panamá.

En el año 1991 Guatemala y El Salvador firman un tratado de libre comercio, el que fue ampliado en 1992 para incluir a Honduras. Al momento que se firmó este acuerdo las condiciones socioeconómicas y políticas de los tres países eran bastante parecidas. A este esfuerzo tri-estatal se le denominó El Triángulo Norte Centroamericano.

Después en 1993 los países deciden comprometerse a alcanzar la Unión Centroamericana y firman el Protocolo de Guatemala modificando el Tratado General de Integración Económica, donde se crea la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

En 1993 se ratificaron modificaciones al CAUCA I, solamente por El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, a estas enmiendas se les llamó CAUCA II.

Más adelante en 1994 se resuelve adoptar la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, en la que se incluye Panamá y Belice, y luego en 2001, Estados Unidos. Esta vez los presidentes centroamericanos decidieron definir de manera profesional un plan que lograra una integración creando políticas económicas más flexibles y amplias. Conforme a su documento constitutivo, ALIDES no solamente tiene objetivos

económicos, sino que prevé un desarrollo económico sostenible siendo primordiales el equilibrio ecológico, el respeto a la diversidad y la calidad de vida de las personas.

Como lo menciona Caldentey del Pozo (p. 18, 2014) la CEPAL propuso en esta época un “regionalismo abierto”, que permitiera “...*acercar y facilitar el comercio entre mercados regionales, cuyos países presentaban afinidades culturales y legales, así como objetivos políticos similares en temas de migración, seguridad, paz, entre otros.*” Lo anterior no tenía como finalidad acelerar o dar fuerza al proceso de integración, sino integrar para poder darle a la región una ventaja económica en el marco mundial. Esta doctrina de regionalismo abierto permite que los países vayan “a su propio paso” en los procesos de integración, equilibrando con los distintitos tratados no solo la integración si no también el libre comercio con terceros países.

En 1996 mediante la resolución 27-96 del Consejo de Ministros del SIECA los gobiernos de Guatemala y El Salvador manifestaron el interés de iniciar proceso acelerado para alcanzar la unión aduanera entre sus territorios. Finalmente, en el 2000, ambos países firmaron el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre sus territorios. Este esfuerzo logró la armonización del arancel de por lo menos el 90% del universo arancelario (CEPAL p. 14, 2000). También en el año 2000 suscribieron los cinco países de Centroamérica el CAUCA III, cuya entrada en vigor derogó el CAUCA I y II.

Para 2001, Nicaragua y Honduras se habían unido al proceso de unión aduanera iniciado por Guatemala y El Salvador. El Amatillo, frontera entre El Salvador y Honduras, fue la primera aduana integrada de la región en 2001 (Funes, 2011), aunque ésta en realidad era una aduana yuxtapuesta ya que, a pesar de operar en un mismo edificio, no se realizaba una sola parada, sino una parada en la ventanilla aduanera de cada país, es decir, dos paradas en el mismo edificio.

Después de dos años de negociaciones y con apoyo financiero del BCIE, el 28 de mayo del 2004 El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica suscribieron el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos en Washington. El 5 de agosto del 2004 República Dominicana se adhirió al tratado, en el marco de la doctrina de regionalismo abierto que se ha señalado.

El 30 de junio del 2006 El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firmaron el Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio entre los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana. Este convenio tenía como objetivo según, su artículo primero, compatibilizar los tributos internos aplicables a los bienes y servicios que se comercializan dentro de territorio aduanero único. Estos impuestos son Impuesto sobre la Venta o al Valor Agregado (ISV o IVA), impuestos específicos o selectivos al consumo y en menor medida el Impuesto Sobre la Renta. Además, se contempla la creación de un documento único para documentar las transacciones dentro del territorio aduanero llamado Factura y Declaración Única Aduanera (FYDUCA).

En diciembre del 2007 los cinco países de Centroamérica en un nuevo intento de consolidar la unión aduanera suscriben el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, sin embargo, no se avanza más en el esfuerzo. Este convenio sienta las bases para la puesta en funcionamiento de una unión aduanera, como se podrá evidenciar más adelante.

Finalmente, podemos destacar en esta época la aprobación del CAUCA y RECAUCA IV el 25 de abril del 2008, que se encuentran vigentes hasta la fecha. El CAUCA IV armoniza el sistema aduanero centroamericano ya que no traslada a la legislación interna de los países parte la disposición del sistema como lo hacía el CAUCA III. Además, moderniza el sistema aduanero con “...*la introducción de la aplicación de técnicas de análisis de riesgo, la figura del operador económico autorizado, el tema de las resoluciones anticipadas, y el reconocimiento mutuo...*” como lo explica Tijerino (2011, p. 68). Cabe destacar que, aunque Costa Rica aprobó y publicó el CAUCA IV, aún no ha hecho las modificaciones legislativas necesarias para su aplicación, por lo que en ese país continúa vigente el CAUCA III.

f. Actualidad

Caldentey del Pozo (2014) resume el período entre 2006 y 2013 como uno de evolución importante para el proceso de integración, asegura que: “*El crecimiento de las cifras de comercio intrarregional y los flujos de inversión intrarregional son más altos que en cualquier otro ámbito subregional latinoamericano, ya sea de integración o de libre*

comercio.”. Al margen de los alcances sociales y económicos de la integración, profundizaremos en los avances de la unión aduanera en estos años.

El 29 de junio del 2012 los países centroamericanos (incluyendo Panamá) suscribieron junto con los países de la Unión Europea el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (AdA). El AdA incluye en su título VII un capítulo sobre integración regional en el que se incluye un compromiso de cooperación para fortalecer el proceso de integración centroamericano y desarrollar un mercado común con el fin de lograr una unión económica. Aunque la Unión Europea había brindado apoyo continuo al proceso de integración esta ayuda se potenció debido al AdA. Se destacan entre los logros del Proyecto Regional de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la Implementación del Acuerdo de Asociación (PRAIAA) que concluyó en 2018², los siguientes:

- Apoyo para el desarrollo de la primera etapa de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericano (PDCC), misma que será financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la fecha se encuentra en etapa de licitación para su desarrollo e implementación.
- Elaboración de la Estrategia Regional para la Facilitación del Comercio.
- Apoyo para lograr el consenso y la aprobación de la Declaración Única Centroamericana (DUCA).
- Implementación de un programa de formación de funcionarios.

Por otro lado, los países centroamericanos se comprometieron en el Título IX del acuerdo a profundizar los procesos de integración, especialmente en lo que respecta a reglamentos técnicos, medidas sanitarias y procedimientos de aduana. Estos compromisos aceleraron la aprobación de normativa aduanera y la implementación de procesos, que, en mi opinión, de otra manera, probablemente hubiese tomado más tiempo en aprobarse e implementarse. Lo anterior debido a que el AdA establecía

² Información obtenida del sitio oficial de la Delegación de la Unión Europea en Honduras:
https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/42567/importante-aporte-al-proceso-de-integraci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-e-implementaci%C3%B3n-del-ada_he

tiempos estrictos de cumplimiento. En este contexto Honduras y Guatemala se dispusieron a suscribir el 26 de febrero del 2015 el Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras (de aquí en adelante el “Marco General de Trabajos”) el mismo contiene el contexto dentro del cual se debe desarrollar la unión aduanera, incluyendo las instancias institucionales de la misma. Luego, el 10 de abril del 2015 el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre Guatemala y Honduras (de aquí en adelante el “Protocolo Habilitante”), mismo que además de establecer el marco jurídico para el establecimiento de la unión aduanera, prevé alcanzar el libre tránsito de personas entre ambos territorios. El Protocolo Habilitante entró en vigor en mayo del 2016.

Finalmente, el 13 de junio del 2018 El Salvador firmó su adhesión al proceso de unión aduanera de Honduras y Guatemala, sumándose a los esfuerzos del establecimiento de la unión aduanera e incluyendo su territorio dentro de la misma.

Resulta importante comentar que, debido al cambio de gobierno de 2019 en El Salvador, el proceso de implementación de la unión aduanera se detuvo por parte de ese país, y comenzó, aunque más pausado, a finales del 2020. Como se ha evidenciado en el presente capítulo, la falta de voluntad política es uno de los más grandes retos para la consumación del proceso de integración centroamericano, y en concreto para la unión aduanera.

Se pueden destacar además otros retos importantes como las disparidades económicas y políticas entre los países parte, la falta de cohesión entre los documentos jurídicos que soportan el proceso de integración y la naturaleza voluntaria de sujeción a los órganos supranacionales que se explicará en el último capítulo.

En la actualidad forman parte del proceso de integración Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. República Dominicana es estado asociado, y Belice forma parte de algunas instituciones como el SICA, pero ninguno de los dos se ha adherido al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Solamente

los países del Triángulo Norte han procedido a iniciar el establecimiento de una Unión Aduanera.

Boza Páiz cita a Francisco García Amador en 1975: *"el Mercado Común Centroamericano carece de una denominación legal. En la etapa actual no es sino una red de tratados, acuerdos y convenios, con órganos específicos que tienen funciones intercentroamericanas que cumplir, No es aún una persona jurídica internacional con derechos y deberes definidos en los instrumentos de creación. Tampoco es una ficción jurídica, sino básicamente un "cuadro jurídico" ajustado a las necesidades del momento."*

Aunque el autor se refería al MCCA, lo anterior es cierto hoy en día para el proceso de integración centroamericano, un proceso difícil de definir dentro de un marco teórico, una red de tratados flexible, ajustándose constantemente.

Finalizaremos esta sección con la frase acertada de Rodríguez y Romero (2010) *"...no se trataría de pedirle a la integración la solución para todos los problemas centroamericanos, sino de determinar aquellas áreas...que podrían ser abordadas por la institucionalidad regional de cara a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la región."*

II. ESTADO ACTUAL Y DESAFIOS DE LA INTEGRACION DEL TRIANGULO NORTE

A. Integración: un concepto desde la perspectiva económica y política

Existen diversas teorías sobre la integración y la forma de abordarla, sin embargo, no es objetivo del presente documento indagar en la teoría de la integración, sino simplemente brindar al lector una noción general del concepto.

Al margen de lo sucedido en Centroamérica, el concepto de integración se ha estudiado desde distintos puntos de vista. Villagrán (1969) cita al Banco Interamericano de

Desarrollo (BID)³ para definir este concepto. El BID separa los conceptos de integración y unificación y nos esclarece que *“La integración propiamente dicha es el status jurídico en el cual los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato, las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional”* mientras que *“la unificación consiste en una fusión de los Estados que solo conservan algunos atributos de soberanía, de carácter más bien local y que practican una sola política en todas las materia importantes de la vida en sociedad.”* (1969, pg. 38) Al hacer esta distinción podemos deducir que la integración no busca hacer desaparecer las unidades o los países para crear un nuevo estado, si no armonizar el comercio y las políticas que existen entre estos estados.

Cohen (1981, pg.149), por otro lado, nos proporciona dos tipos de definición de integración, una económica y otra política. *“La definición económica de integración alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos, con el propósito de establecer un solo espacio económico”*. Este concepto sugiere que, para llegar a estar integrados, los países deben seguir un proceso en el que se eliminen los obstáculos que existen a nivel económico.

Más adelante Cohen define la integración desde el punto de vista político: *“...pone menos énfasis en la abolición de barreras o en la coordinación de políticas. Se interesa más en las consecuencias institucionales que acarrea la adopción de tales medidas.”* (1981, pg.151) Con esto se refiere a transferir a un ente superior los atributos para organizar los países miembros. Una integración a nivel político implica la creación de instituciones que regulen las relaciones entre los países miembros, estas instituciones no solo regulan la economía si no también los conflictos jurídicos que puedan surgir de esta relación comercial. Los Estados miembros deben por lo tanto darle cierto poder a estas instituciones para que sus resoluciones sean vinculantes.

³ El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, fue fundado en 1959 es la mayor fuente de financiamiento para Latinoamérica y el Caribe para lograr el desarrollo sostenible de la región.

Dentro de este contexto Cohen (1981) nos explica que ambas definiciones emplean un procedimiento lineal para llegar a la meta, es decir un plan con pasos previamente establecidos, esto es algo limitante para la realidad volátil en la que nos encontramos por lo que cita a Robert O. Keohane y a Joseph Nye con un concepto alternativo; “... *el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia, y así obtener beneficios mutuos.*” (1981, p.154) traduciéndose lo anterior en que las medidas adoptadas deben tener continuidad, pero no necesariamente una meta final, si no objetivos para obtener mutuo beneficio, del mismo modo los gobiernos no tienen que transferir su soberanía para formar parte de estas medidas. Esta explicación concibe un proceso flexible, en constante negociación, una adición a los esfuerzos de desarrollo nacional y no un sustituto de estos.

Es importante tener en cuenta que en un proceso de integración convergen países con distintos problemas, necesidades y capacidades, por lo que cada proceso de integración es distinto. No podemos esperar que todos los procesos de integración sigan el mismo programa, cada grupo de países tiene características diferentes y el sistema de integración debe tratar de adaptarse a las mismas para esperar tener una conclusión satisfactoria.

Para alcanzar una cohesión entre diversos países se deben seguir algún curso de acción con el fin de que todos los involucrados persigan objetivos similares. Balassa (1964) ha logrado sistematizar el proceso de integración regional a nivel económico en las siguientes etapas:

- a) Zona de Libre Comercio. Esto se refiere a eliminar aranceles y restricciones de comercio entre países parte, permitiendo que los productos originarios circulen con libertad dentro de la zona libre (libre circulación), pero cada país mantiene los aranceles y políticas comerciales frente a terceros países.
- b) Unión Aduanera. La unión aduanera es una zona de libre comercio que conlleva un arancel común frente a terceros países, de esta manera no solo liberalizado el flujo de mercancías interno si no que los países crean un arancel externo común para aplicarlo a los países que no son miembros.

- c) Mercado común. En esta figura de integración puede incluir una unión aduanera parcial, o total y liberaliza el flujo de personas, capitales y servicios. Al hacer esto deben existir políticas coordinadas para lograr una armonización en la legislación en pos del desarrollo de los países miembros. Para ello deben existir instituciones supranacionales.
- d) Unión Monetaria. Esto supone la unificación de las políticas monetarias de los involucrados, así como la creación de una moneda común entre los miembros que no hace más que liberalizar en mayor manera la circulación de capital siendo la moneda una sola para todos, de este modo simplificando la unión aduanera y el mercado común.
- e) Unión Económica. También llamada Comunidad Económica, es una fusión de la economía de todos los miembros, es decir unificación completa de políticas monetarias y fiscales veladas por un órgano supranacional.

Se podría mencionar una última etapa, la Integración Política, es donde termina el proceso de integración, aquí se constituye una dirección política del nuevo espacio económico, a esta etapa también se le llama “comunidad económico-política”, y es prácticamente la constitución de un estado soberano.

B. Unión Aduanera – Desarrollo del Concepto

No existe consenso sobre la definición precisa de Unión Aduanera. Ovádek y Willemyns (2019, traducción propia) concretan que una unión aduanera “*es un acuerdo internacional por el cual los estados soberanos acuerdan comerciar libremente entre sí mientras promulgan medidas comunes con respecto al comercio con no miembros. Desde la perspectiva de la integración económica, tradicionalmente se describe a las UA como un paso más allá de un área de libre comercio, pero no alcanzan un mercado común.*”

Esta última frase encarna la definición de Balassa que se ha mencionado en la sección anterior, usualmente la más utilizada⁴ se ampara sobre los elementos esenciales que dan origen a las uniones aduaneras:

1. Que exista previamente una Zona de Libre Comercio de bienes, es decir, libre tránsito de mercancías; y
2. Un arancel común frente a terceros países

Por otro lado, Ovádek y Willemyns (2019, traducción propia) reflexionan que la definición del GATT sobre unión aduanera contiene el concepto más moderno de la frase, alejándose de la definición doctrinaria. Las diferencias entre las interpretaciones podrían parecer mínimas, pero a la hora de la aplicación práctica de una unión aduanera resulta aparente su disparidad, ya que la clave está en los detalles. Por lo que desarrollaremos en la presente sección la definición doctrinaria y la definición bajo el GATT de unión aduanera.

El concepto doctrinario de unión aduanera busca “perfeccionar” el territorio aduanero único. En 1950 Viner, previo a la teoría integracionista de Balassa, asegura que la unión aduanera perfecta debe tener:

- (1) la completa eliminación de aranceles entre los territorios miembros;
- (2) el establecimiento de un arancel uniforme sobre las importaciones de fuera de la unión; y
- (3) reparto de los ingresos aduaneros entre los miembros de acuerdo con una fórmula acordada.

Llegamos a la conclusión que la zona de libre comercio del territorio aduanero debe tener entonces una eliminación completa de aranceles, como lo sugiere Viner y además de otras restricciones al comercio como lo apunta Balassa, lo anterior para asegurar

⁴ Ver Flynn, S. I. (2021) p. 6 y definición OCDE:

<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3130#:~:text=Customs%20unions%20are%20arrangements%20among.the%20rest%20of%20the%20world>

consolidar el libre tránsito de mercancías, ya que cuando exista un solo territorio aduanero no habrá importaciones y exportaciones entre los países parte.

El Banco Mundial (2010) lo sintetiza de la manera siguiente: “*Un bien importado del resto del mundo se vuelve originario una vez que pagó el arancel externo común y satisfizo otros requisitos de la política comercial común sin excepción. En otros términos, se habla de libre práctica o libre circulación de bienes al interior de la unión, de la misma manera que hay libre circulación de bienes dentro de un país.*”

Desarrollando este ejemplo, el bien importado se vuelve originario cuando paga el arancel en la aduana de ingreso, por lo que es esencial que exista un arancel común, como se ha mencionado, y que la mercancía una vez importada pueda transitar sin controles por todo el territorio aduanero. No pueden los estados parte considerar “este bien se importó al país A no al país B por lo que deberá cumplir X, Y, Z requisitos para ingresar al país B”. Este tipo de diferenciación desnaturaliza el sentido de la creación de una unión aduanera, cuyo objetivo final es que en el territorio aduanero común los bienes circulen como lo harían dentro de una ciudad, sin controles aduaneros.

Surge entonces el cuestionamiento inexorable, previsto por Viner, sobre el cobro y la distribución de los derechos arancelarios. Al contar con un solo territorio aduanero las mercancías provenientes de terceros países deberán ingresar por una aduana única para poder circular por el territorio aduanero común, al ser importadas deberán cancelar los derechos arancelarios correspondientes.

No existe en la doctrina consenso concreto sobre el *modus operandi* de la distribución de los aranceles, la doctrina nos presenta dos opciones:

1. Fondo Mutuo, en la práctica podemos poner como ejemplo la Unión Europea (UE). La UE sencillamente consideró el ingreso proveniente de los aranceles como un ingreso común para sufragar “...*políticas comunes, como la política agrícola común, el desarrollo regional y de infraestructura en zonas desfavorecidas, etc...*” (Banco Mundial, p. 11, 2010).
2. Reglas de Distribución, donde los miembros de una UA establecen normas para distribuir el ingreso. Podrán basarse en el tamaño de la población, el consumo de

la población, las importaciones de terceros países o entre el territorio aduanero, las reglas deberán tomar en cuenta las diferencias entre los países parte. La Unión Aduanera de África del Sur (UAAS) ha desarrollado una fórmula que toma en cuenta el comercio intrarregional, el PIB de cada país y el ingreso per cápita para lograr realizar una distribución equitativa, aunque los países se encuentren en una situación económica diferente.

Vaillant y Lalanne (2007) proponen lo que ellos llaman una tercera opción, que catalogan de neutral y que se basa en el consumo final de cada país, crean una fórmula que *“computa las exportaciones extrazona y la recaudación arancelaria común incorporada en el comercio intrazona, tanto de forma directa como indirecta”*. Aunque, considerando que se trata de una serie de reglas, podremos incluir este método dentro de la clasificación de “reglas de distribución”.

De los elementos esenciales que se ha relacionado y como consideraciones intrínsecas a un territorio aduanero común, surgen otros elementos complementarios:

- a. Compensación de tributos internos, por ejemplo, el impuesto al valor agregado o impuesto sobre la venta. Se deberá determinar cómo se recaudarán y distribuirán estos impuestos.
- b. Homogenización de los requerimientos sanitarios y regulatorios de importación, ya que su;
- y
- c. Armonización de la política comercial (por ejemplo, medidas antidumping y compensatorias). La armonización de la política comercial resulta de suma importancia ya que se deberá emplear un solo criterio en las aduanas de ingreso al territorio aduanero común. Al final, como se ha explicado, el objetivo es que, una vez importadas, las mercancías cuenten con circulación irrestricta.

Estos elementos complementarios surgen desde la óptica del perfeccionamiento de una unión aduanera, ya que como menciona el Banco Mundial (2010, p. 9) sobre las uniones aduaneras que *“Toda desviación por un miembro de la política comercial común es considerada como una imperfección...”*

Por otro lado, todos estos elementos tienen como característica taxativa que para que un país pueda llegar a cumplir con ellos, debe ceder parte de su soberanía nacional.

Al final, todas las disposiciones descritas, además de ser armonizadas, deben ser aplicadas por esta institución supranacional, que tenga la capacidad de tomar decisiones y emitir resoluciones vinculantes cuando surjan obstáculos en la aplicación práctica de las políticas comerciales.

Para algunos la cesión de la soberanía nacional casi roza con la traición, sin embargo, en el mundo globalizado, la soberanía se ha vuelto menos importante, como lo expone Mangas Martín (2004) *“Hoy se reconoce que la integración en la economía mundial exige una permeabilidad en términos políticos. La nueva ecuación de la soberanía se formula así: hay que reconocer que se ha perdido soberanía de hecho por parte de todos los Estados; hay que compartir la soberanía que resta para compensarla; sólo compartiendo soberanía ésta se puede acrecentar por medio del conjunto de los poderes económicos y políticos transnacionales...La soberanía es la coartada de los políticos para seguir disfrutando de los astronómicos dividendos económicos del poder político. La sacralización de la soberanía por parte de los dirigentes de algunos países iberoamericanos y de países menos desarrollados de otros continentes es una cortina de humo para seguir manteniendo la brecha de miseria material de sus pueblos respecto de Europa y Norteamérica.”*

Sin ánimos de emitir críticas sociales, la cesión de la soberanía en el marco de una unión aduanera es una inversión, que podrá resultar en el crecimiento económico de una región.

Habiendo desarrollado el concepto doctrinario de Unión Aduanera, como se adelantó ahora se indagará en el concepto desarrollado por el GATT. El GATT define unión aduanera en el artículo XXIV.8.a) donde literalmente dispone:

“A los efectos de aplicación del presente Acuerdo, a) 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...”

Además, el mismo artículo XXIV en su numeral 5 establece 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... 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;

...c) todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados a) y b) anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.”

Esta definición se compone de los siguientes elementos:

- a. Eliminación de derechos arancelarios y otras restricciones comerciales de todos los o por lo menos la mayoría de los productos originarios entre los países parte de la unión aduanera;
- b. Aplicación de derechos arancelarios y reglas comerciales idénticos en sustancia a terceros países, que no serán más onerosos o restrictivos que los ya existentes; y
- c. Que exista un plan o programa para su establecimiento.

El primer componente pareciera referirse a una zona de libre comercio como se ha descrito en el apartado anterior, sin embargo, permite que exista un libre comercio de mercancías “imperfecto” ya que establece que se elimine “sustancialmente” no en su totalidad como dispone la doctrina bajo el concepto doctrinario, además de permitir las excepciones de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX del GATT. Por otro lado, la definición de zona de libre comercio no dispone la libre circulación de mercancías. No queda claro que nivel o número de posiciones arancelarias se deben eliminar para constituir una reducción “sustancial” ¿85%? ¿95%?

El Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el Informe del Órgano de Apelación Doc. WT/DS34/AB/R (1999, p. 14 numeral 48) intenta definir esta sustancialidad “[el artículo XXIV]...*Exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que eliminen "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" con respecto "a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos. Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término "esencial" en esta disposición. Con todo, es evidente que "lo esencial de los intercambios comerciales" no significa lo mismo que todos los intercambios comerciales, y también que "lo esencial de los intercambios comerciales" significa algo bastante más amplio que tan sólo parte de los intercambios comerciales.*” Nos encontramos entonces que sustancialmente será menos que todo y más que solo parte del comercio.

El segundo componente se contrapone con la armonización de la política comercial y los derechos arancelarios que mencionan Balassa y Viner, sin embargo, el GATT no exige que exista una política comercial común, sino más bien que las disposiciones de la

política comercial sean idénticas *en sustancia*. En el precitado Informe del Órgano de Apelación se establece que (p. 16 numeral 50) *“El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que adopten reglamentaciones comerciales que sean, en sustancia, idénticas. En nuestra opinión, unas “reglamentaciones comerciales comparables con efectos similares” no satisfacen ese criterio. El texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 requiere un mayor grado de “identidad”.*”

Por otro lado, el GATT no prevé que los ingresos aduaneros serán compartidos entre los países parte, cada país recibirá el derecho arancelario sobre mercancías que tengan su territorio como destino, especificando en la disposición suplementaria al párrafo 9 del artículo XXIV:

“Se entiende que, de conformidad con las disposiciones del artículo I, cuando un producto que haya sido importado en el territorio de un miembro de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a un tipo preferencial de derechos, se reexporte al territorio de otro miembro de dicha unión o zona, este último miembro deberá percibir un derecho igual a la diferencia entre el derecho pagado ya y el derecho mayor que se debería abonar si el producto fuese importado directamente en su territorio.”

Lo anterior resulta contradictorio porque supone la existencia de más de un territorio aduanero, cuando el mismo artículo XXIV ha establecido que se trata de: *“...la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero...”*, y luego se refiere a la importación y reexportación de un “territorio” a otro de los miembros de la unión aduanera.

Nos queda claro que el GATT regula en todo caso una unión aduanera “imperfecta”, sin libre circulación de mercancías y con puntos de control aduanero entre los países parte, lo que resulta una desviación de la definición doctrinaria, como ya se ha ejemplificado no se espera que las mercancías importadas al territorio aduanero común tengan un libre tránsito real. Ovádek y Willemyns (2019) puntualizan que *“...el enfoque adoptado por el*

artículo XXIV del GATT se centra más en la perspectiva de un tercer país y no se ocupa de la dinámica interna de la Unión Aduanera.”

En línea con lo anterior, el propio Órgano de Apelación de la OMC en su Informe Doc. WT/DS34/AB/R (1999, p. 18, numeral 57) reafirma que “...esa finalidad de una unión aduanera y se estipula que sus miembros constitutivos deben “evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros miembros””.

Al final dentro de la definición de unión aduanera del GATT pareciera no existir una cesión de la soberanía nacional, donde los países solamente se deben poner de acuerdo en contar con políticas y aranceles “sustancialmente idénticos”, más no regula la existencia de órganos supranacionales, quedando muchas cuestiones a discreción de cada país parte. Dam (1963)⁵ critica acertadamente: “Si se eligiera un solo adjetivo para describir el artículo XXIV, ese adjetivo sería “engañoso”.”

En todo caso y como lo afirma el Grupo Especial (Informe del Grupo Especial WT/DS34/R, 1999, párrafo 9.103) “Por consiguiente, el texto del artículo XXIV confirma que los Miembros tienen derecho, si bien condicional, a concluir acuerdos comerciales regionales.”, el artículo XXIV del GATT constituye un derecho condicional de los suscriptores del GATT a constituir una unión aduanera, y define los estándares mínimos para que un arreglo comercial se pueda considerar una unión aduanera.

Además de las diferencias que se han apuntado, Ovádek y Willemyns (2019) teorizan que todo proceso de unión aduanera debe plantearse las siguientes cuestiones, de las cuales comparamos la posición de las definiciones expuestas en este documento:

Cuestión	Posición Doctrinaria	Posición GATT
Eliminar derechos internos	Si	Sustancialmente
Eliminar otras regulaciones comerciales restrictivas	Si	Sustancialmente

⁵ El artículo XXIV del GATT original, complementado por un "Ad Art XXIV", se actualizó en 1994 con un Entendimiento, pero las definiciones de unión aduanera y zona de libre comercio se mantuvieron.

Reparto de los ingresos aduaneros (fórmula acordada)	Si	No
Arancel externo uniforme	Si	Sustancialmente
Aplicación uniforme de otras regulaciones comerciales	Si	Sustancialmente
Unidad de aduanas y fronteras aduaneras	Si	Si
No aumentar barreras comerciales para terceros países	No	Si
Negociación conjunta de futuros acuerdos comerciales	No	No

C. Estado actual de la Unión Aduanera del Triángulo Norte

1. Estado Actual y Aplicación Legislativa

Enmarcados en el concepto y los elementos de unión aduanera descritas en la sección anterior, se desarrollará en la presente sección la aplicación de estos dentro del marco jurídico de la unión aduanera. Para referencia del lector, resume el marco jurídico de la Unión Aduanera en el Anexo 3 del presente documento.

Resulta importante comentar que el artículo 6 del Protocolo de Guatemala habilita a los Países Parte a progresar con la celeridad que algunos miembros puedan acordar, es decir, que no es necesario que todos los miembros se sumen al avance del proceso de integración al momento de su suscripción, pudiendo adherirse después. Por ello, Guatemala, Honduras y El Salvador han procedido a avanzar en el proceso de concretar una unión aduanera, teniendo la opción de adherirse el resto de los países de Centroamérica más adelante.

Como se ha relatado en la reseña histórica del proceso de integración, varios convenios han sido suscritos por los países centroamericanos con relación al tema de la integración

y por lo tanto, la unión aduanera. Nos encontramos entonces las siguientes disposiciones (en orden cronológico):

“Los Estados contratantes...Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios” Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1960.

“Al constituirse la Unión Aduanera a que se refiere el Capítulo III, habrá libre circulación de mercancías entre los territorios de las Partes Contratantes sin distinción de origen proveniencia o destino.” Tratado de Asociación Económica Entre Guatemala, Honduras y El Salvador, 1960.

“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 alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso...Para los fines del artículo anterior, los Estados Parte convienen en establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes...Los Estados Parte en forma flexible y gradual coordinarán y armonizarán sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional.” Protocolo de Guatemala, 1993.

“Los Estados Contratantes acuerdan constituir una Unión Aduanera entre sus Territorios, con el propósito de dar Libertad a la circulación de bienes y prestación de servicios asociados al Comercio de Bienes, independientemente del origen de los mismos, previa nacionalización en cualquiera de los Estados Contratantes de los bienes provenientes de terceros Países. Con ese mismo objetivo, los Estados Contratantes promoverán los trabajos conducentes a la adecuada atención de los asuntos Migratorios...La Unión Aduanera que los Estados Contratantes acuerdan conformar deberá orientarse exclusivamente a facilitar el Comercio entre los

Territorios constitutivos de la Unión y no erigir mayores obstáculos al Comercio que los Estados Contratantes realicen con terceros Países.”

Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre Guatemala, El Salvador y Honduras, 2000.

“Los Estados Parte reafirman su voluntad de conformar una Unión Aduanera entre sus territorios. La Unión Aduanera se fundamentará en los objetivos y principios de los instrumentos de integración regional vigentes y conforme a lo establecido en el Artículo XXIV 8.a del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, GATT, que forma parte del Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio, OMC.” Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, 2007.

“De conformidad con el Artículo 1 del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana el modelo de unión aduanera resultado de las negociaciones se ajustará a lo establecido en el Artículo XXIV 8.a del GATT de 1994, que forma parte del Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio (OMC) y al Artículo 15 del Protocolo de Guatemala.” Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras, 2015.

Resulta evidente de la revisión de los textos la clara influencia de la Organización Mundial de Comercio después de 1995; antes de 1995 el Protocolo de Guatemala prevé la libre circulación de mercancías en el territorio sin importar el país de nacionalización e incluso la creación de un servicio aduanero común (órgano supranacional). En el 2000, se comienza a adaptar el texto a lo prescrito por el GATT, estableciendo que no se impondrán obstáculos al comercio con terceras partes. Finalmente, del 2007 Centroamérica adopta totalmente la definición del GATT de unión aduanera.

De forma paradójica en el Marco General de Trabajos Guatemala y Honduras acuerdan que la unión aduanera se desenvolverá conforme al modelo establecido en el artículo XXIV.8.a) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y el artículo 15 del Protocolo de Guatemala, contradictoria porque, como ya se ha

expuesto, el GATT no prevé la libre circulación de mercancías y el artículo 15 del Protocolo de Guatemala, sí.

Aunado a lo anterior, el Protocolo Habilitante hace referencia al “perfeccionamiento” de la unión aduanera, considerando que el GATT no regula tal unión aduanera perfecta, la referencia se remite al concepto doctrinario de unión aduanera.

El artículo 7 b. del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana evidentemente demuestra que los países no han decidido aún el tipo de unión aduanera que quieren consumir, estableciendo:

*“Son objetivos de la etapa de Modernización y Convergencia Normativa, los siguientes: ... 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.”***

Se declara primero que cuando la UA entre en operación (es decir, que se perfeccione) dejaran de funcionar las aduanas intrafronterizas, pero luego establecen que los países pueden eliminarlas o mantenerlas, como así lo deseen, dejando a discreción de los futuros mandatarios el nivel de perfeccionamiento que alcanzará la UA.

Habiendo desarrollado el marco jurídico de la UA, se analizará el estado actual de la UA bajo aquellos elementos que se han descrito en la definición doctrinaria de unión aduanera, y se comentará sobre la aplicación de los principios del GATT a los mismos.

Zona de libre comercio de bienes y libre circulación

Conforme al esquema doctrinario de integración que ya se ha descrito, previo a la consumación de una UA, debe existir una zona de libre comercio. A la fecha existe entre los países centroamericanos libre comercio con una lista de excepción de mercancías originarias de los países parte donde se incluye el café sin tostar, el azúcar de caña y productos cuya excepción es bilateral y no regional. Consecuentemente, se han eliminado sustancialmente los aranceles entre los países parte.

El artículo 15 del Protocolo de Guatemala prevé la existencia de esta libre circulación, además el Marco General de Trabajos establece que la implementación de la unión aduanera entre Honduras, El Salvador y Guatemala se realizará de acuerdo con las siguientes etapas:

- b) Promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio, lo que conlleva el perfeccionamiento de una zona de libre comercio.
- c) Modernización y convergencia normativa, esto incluye aprobación y modificación de la normativa interna de cada país con el objetivo de asemejar el marco legal de los países parte; y
- d) Desarrollo institucional para asegurar la aplicación y fluidez de los procesos de la unión aduanera, que implica la creación o modificación de instituciones para el trabajo conjunto en las aduanas y de instituciones y mecanismos de solución de conflictos.

Existen excepciones a la libre circulación de bienes en la Unión Aduanera que el Protocolo Habilitante resume en:

- a. mercancías contenidas en la Parte II del Arancel Centroamericano de importación;
- b. mercancías sujetas a contingentes arancelarios con terceros países en el marco de Acuerdos comerciales preferenciales;
- c. mercancías sujetas a salvaguardias de conformidad con el Artículo 26 del Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano;
- d. mercancías con régimen fito o zoo sanitario diferenciados; y
- e. mercancías sujetas a regímenes fiscales sustancialmente diferentes.

El SIECA (2019) estima que el 70% de las mercancías del comercio intrarregional pueden circular libremente.

Establecimiento de un arancel uniforme sobre las importaciones de fuera de la unión.

Sobre el segundo elemento de una unión aduanera, es decir, la armonización de aranceles frente a terceros países, conforme lo recogen Ramos y Sarmiento (2021, p. 57) existen en el Sistema Arancelario Centroamericano 7,216 líneas arancelarias, la mayoría con un arancel común y el 6.3% restante con aranceles diferenciados. En su mayoría los productos no armonizados son productos agropecuarios. En aplicación al artículo XXIV.8.a) del GATT se han eliminado sustancialmente los derechos arancelarios frente a terceros países.

En este orden de ideas, Funes (2011) precisa que *“Centroamérica puede aspirar, en el mediano plazo, a establecer una Unión Aduanera imperfecta o parcial. Esto significaría instaurar un área de libre circulación de mercancías (independientemente de su origen), sin Arancel Externo Común, y fortalecer la facilitación comercial y la aplicación de métodos modernos de control aduanero.”*

Sin embargo, aunque las partidas arancelarias se han armonizado, como se ilustran en el cuadro a continuación, cada país ha suscrito tratados preferenciales con distintas jurisdicciones lo que tendrá como consecuencia aranceles diferenciados. En el siguiente cuadro se podrán observar *grosso modo* los diferentes acuerdos preferenciales de cada país:

	HONDURAS	EL SALVADOR	GUATEMALA
BELICE	-	-	AAP
CANADÁ	TLC	TLC-p	TLC-p
CARICOM	-	TLC-p	-
CENTROAMERICA	AR	AR	AR
CHILE	TLC	TLC	TLC
COREA DEL SUR	TLC-p	TLC-p	TLC-p
TAIWÁN	TLC	TLC	TLC
COLOMBIA	TLC	TLC	TLC
CUBA	-	AAP	AAP
ECUADOR	-	AAP-p	AAP

EFTA	-	-	TLC-s
ESTADOS UNIDOS	TLC	TLC	TLC
MÉXICO	TLC	TLC	TLC
PERÚ	TLC-s	TLC-p	TLC-s
REPÚBLICA DOMINICANA	TLC	TLC	TLC
TRINIDAD Y TOBAGO	-	-	AAP-s
UNIÓN EUROPEA	AA	AA	AA
VENEZUELA	AAP	AAP	AAP

Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica (SIECA):

<https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/libre-comercio/acuerdos-de-libre-comercio/>

- No hay acuerdo comercial vigente

TLC-s El texto del TLC ha sido finalizado y ya suscrito, pero aún no está vigente por procedimientos legales pendientes

AA Acuerdo de Asociación vigente

AAP Acuerdo de Alcance Parcial vigente

AAP-p Los países aún están negociando el texto del acuerdo

TLC Tratado de Libre Comercio vigente

AR Acuerdo Regional vigente

AAP-s El texto del AAP ha sido finalizado y ya suscrito, pero aún no está vigente por procedimientos legales pendiente

TLC-p Los países aún están negociando el texto del acuerdo

Además de contar con aranceles diferentes, las reglas de origen pactadas son distintas, por lo que se han creado listas de productos exceptuados de la libre circulación de terceros países donde se han pactado distintas reglas de origen.

El Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana establece en su artículo 7 literal d) como objetivo de los países parte:

“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.”

Esta convergencia no ha iniciado, los Países Parte continúan negociando y suscribiendo tratados, al margen del proceso de la unión aduanera.

Compensación de tributos internos.

Además de este obstáculo, los países deben considerar el mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, este mecanismo se encuentra previsto en el Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio entre los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana.

Considerando que bajo una unión aduanera las transacciones comerciales entre los países ya no serían exportaciones e importaciones, estas se convierten en ventas locales que son transacciones sujetas al Impuesto Sobre la Venta o Impuesto al Valor Agregado. Este cambio requiere regulación comunitaria para determinar la forma en que se recaudarán y administrarán los impuestos.

En la actualidad, bajo el Convenio de Compatibilización, el adquirente paga el ISV/IVA en el país de destino previo al envío de la mercancía, la mercancía no podrá ingresar por el Puesto Transfronterizo de Control a menos que se haya hecho efectivo el pago del ISV/IVA. Como lo menciona Funes (2011, p. 16) “*Este mecanismo de coordinación entre las administraciones tributarias coadyuva a evitar fraudes, tales como la simulación de transacciones o las transferencias que no pagan el IVA en el país de destino (carrusel)...*”.

Homogenización de los requerimientos sanitarios y regulatorios de importación.

Finalmente, resulta importante destacar que los países centroamericanos han consensuado reglamentos técnicos en los siguientes rubros:

- Alimentos
- Hidrocarburos
- Insumos Agropecuarios
- Medicamentos
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Normalización
- Cosméticos
- Higiénicos

Estos Reglamentos Técnicos Centroamericano (RTCA) regulan temas de etiquetaje, calidad de los productos, identificación de los ingredientes, etc... Los RTCA son de uso general, aunque no son limitativos, es decir, los países podrán requerir documentos o información adicionales. Sin embargo, en materia sanitaria y regulatoria la homogenización es casi completa.

Armonización de la política comercial externa.

Una política comercial externa diferenciada entre los países parte de una UA es un obstáculo al perfeccionamiento de la UA, ya la aplicación de algunas medidas por un país parte, podrá causar obstáculos a la importación de mercancías al territorio aduanero. En materia de medidas antidumping y compensatorias el Reglamento Centroamericano Sobre Prácticas Desleales De Comercio regula el procedimiento de aplicación de las medidas en la región, ya sea para aplicación a terceros países por un estado parte, intrarregional, o para aplicación a terceros países por toda la región. Al final, cada país tendrá el derecho a aplicar las medidas antidumping y compensatorias que considere procedentes.

Por su parte, el procedimiento de aplicación de medidas de salvaguardia para terceros países se encuentra regulado en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, en este no se prevé la aplicación de medidas como región. De la misma manera que las medidas antidumping, cada país podrá llevar a cabo procesos en contra de los países o empresas que crean apropiados.

Esto causa inevitablemente que puedan existir distintas políticas comerciales hacia diferentes países o empresas por cada país parte de la Unión Aduanera, es concebible entonces que pueda ocurrir una instancia en la que, por ejemplo, Honduras tenga una medida antidumping contra cierto producto, que no sea de aplicación en El Salvador y Guatemala, existirá entonces la necesidad de asegurarse que la mercancía no ingrese a Honduras y por lo tanto habrá una barrera al libre tránsito de mercancías. La armonización de estas medidas comerciales evitaría que sucedieran este tipo de problemas, sin embargo, también podrían proponerse mecanismos prácticos de

respuesta y solución para este tipo de escenarios, si los países no están dispuestos a armonizarlas.

Reparto de los ingresos aduaneros

Inicialmente en 1960, tal como se dispone en el Tratado de Asociación Económica entre Honduras, El Salvador y Guatemala si se esperaba que existiese recaudación común de los ingresos aduaneros:

“Artículo XVIII ... las Partes Contratantes determinarán las bases de una administración aduanal común, cuyas recaudaciones serán equitativamente distribuidos entre los Estados Signatarios. La Organización de la Administración Aduanal Común, así como la forma en que se distribuyan las recaudaciones, será objeto de un protocolo especial.”

Sin embargo, en línea con el GATT, los documentos que regulan la unión aduanera no incluyen disposiciones relativas al reparto de los ingresos aduaneros. El Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana establece que: *“Los Estados Parte, acordarán mecanismos de recaudación de gravámenes y tributos provenientes de las operaciones de comercio internacional e intrarregional.”* A la fecha no existen mecanismos acordados.

2. Funcionamiento práctico de las aduanas

Con el objetivo de determinar la puesta en práctica de un solo territorio aduanero, el SICA (2009) ha conceptualizado una serie de puestos aduaneros que permitan la labor conjunta de los países parte:

- I. Aduana Periférica: localizada generalmente en la periferia exterior del territorio aduanero común, donde se aplica la legislación y procedimientos aduaneros uniformes, pudiendo las mercancías una vez despachadas trasladarse al país de destino.
- II. Aduana Integrada: dos o más países comparten una misma oficina administrativa de despacho de mercancías con el fin de brindar servicios

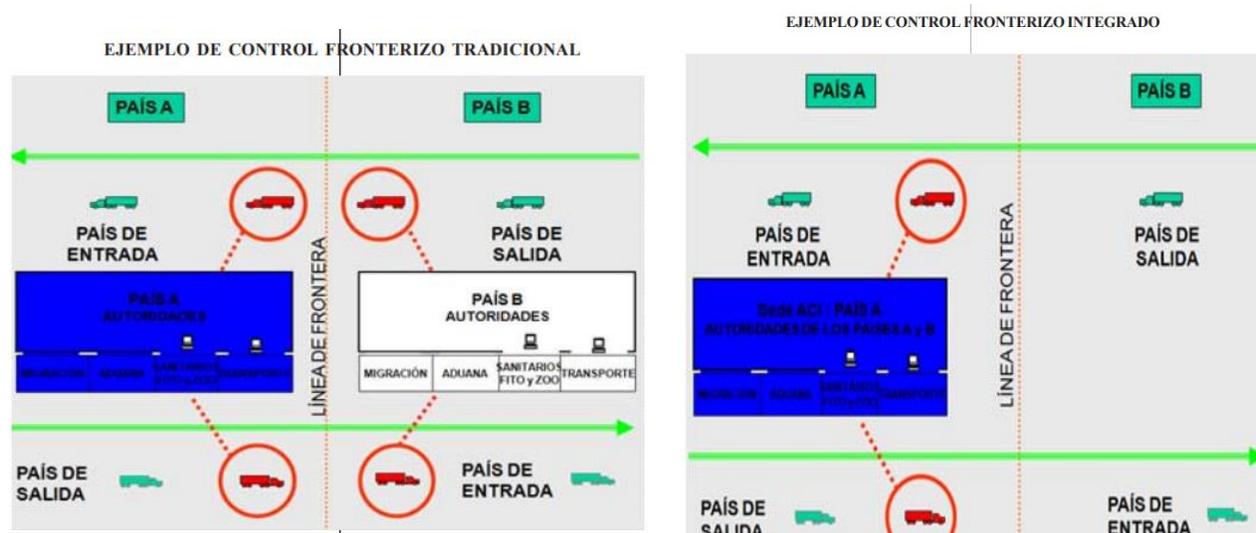
administrativos, aplicar la legislación y procedimientos aduaneros comunes.

- III. Aduana Yuxtapuesta: ubicada en la frontera de dos países que operan en forma coordinada, mediante la atención de servicios en sus respectivas oficinas (no en la misma oficina) y que aplican procedimientos aduaneros complementarios mediante el uso de mecanismos de comunicación electrónica, preferente.

La Unión Aduanera del Triángulo Norte en particular ha adoptado el uso de las Aduanas Periféricas (AP) y los Puestos Fronterizos Integrados (PFI). Cabe mencionar que no se denominan “aduanas integradas” debido a que, bajo la idea de concretar una unión aduanera, no deberían existir aduanas intrafronterizas por lo que se prevé el perfeccionamiento de estos puestos transfronterizos que incluirán “Centros de Facilitación de Comercio” para las mercancías de libre circulación, y “Centros de Control” para las mercancías exceptuadas de la libre circulación y para las de tránsito internacional. El Artículo 7 b)⁶ prevé la eliminación o en todo caso disminución del rol de las aduanas intrafronterizas.

⁶ “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 y facilitación del comercio y cobro de gravámenes correspondientes, hasta que la Unión Aduanera entre en operación por decisión 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 del Comercio en el momento que así lo deseen, en función del perfeccionamiento de la Unión Aduanera.”

El Marco General de Trabajos ejemplifica el funcionamiento de los PFI con las siguientes ilustraciones:



El objetivo básico es que exista una sola parada para cualquier revisión aduanera, fitosanitaria u otra que se requiera llevar a cabo en el puesto de control. Las aduanas que existían antes del proceso de integración profunda requerían dos “paradas” aunque estuviesen ubicadas en un mismo edificio. Bajo el nuevo esquema, cualquier revisión debe realizarse en conjunto por las autoridades de ambos países.

El gobierno hondureño reportó en junio del 2019⁷ que el tiempo de cruce intrafronterizo se redujo de 11 horas a 6 minutos con el procedimiento antes mencionado.

Actualmente las siguientes aduanas están ya operando como PFI:

- Entre Guatemala y Honduras: Corinto, El Florido y Agua Cliente.
- Entre Honduras y El Salvador: El Amatillo.

Se están realizando adecuaciones para comenzar a operar como PFI en las aduanas siguientes:

- Entre Honduras y El Salvador: El Poy
- Entre El Salvador y Guatemala: Pedro Alvarado-La Hachadura.

⁷ <https://sde.gob.hn/2019/06/27/union-aduanera-esta-permitiendo-dar-respuesta-en-6-minutos/>

Aún no han comenzado las labores para estructurar el resto de las aduanas entre El Salvador y Guatemala (La Ermita-Anguiatu, San Cristóbal, y Valle Nuevo-Las Chinamas) como PFI.

El 1 de octubre del 2020, comenzaron a operar como Aduanas Periféricas Tecún Umán II (Guatemala), Puerto Cortés y Guasaule (Honduras). La Unión Aduanera estará, al final, estructurada por las aduanas y puestos fronterizos que se indican en el cuadro a continuación.

Estructura Final de la Unión Aduanera

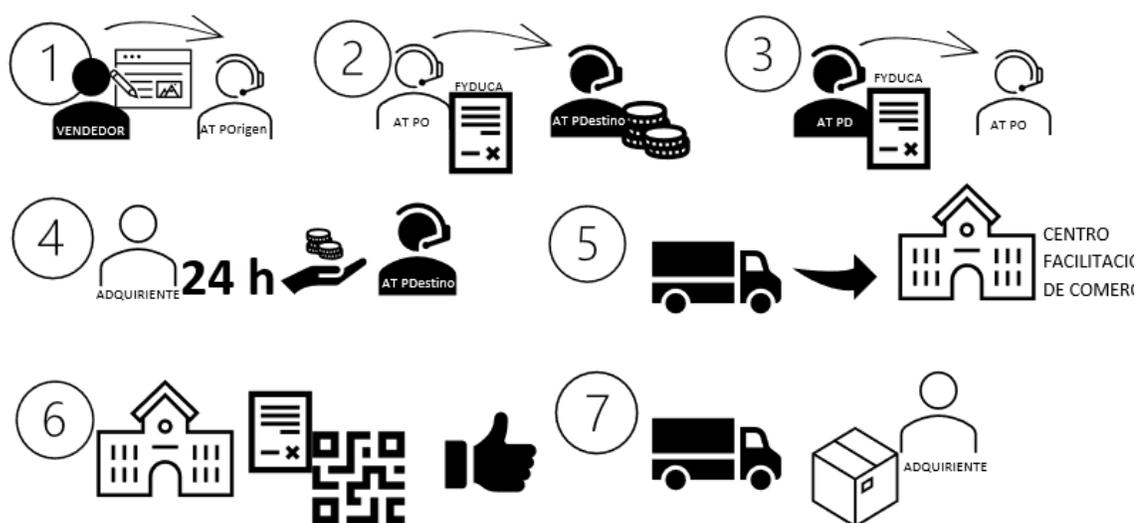


Fuente: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_sieca_0.pdf

El procedimiento para la libre circulación de mercancías a través de los Centros de Facilitación de Comercio es el siguiente:

1. El vendedor llena la FYUDCA en la administración tributaria de su país de manera electrónica;
2. La administración tributaria del país de origen envía de manera electrónica la FYDUCA a la administración tributaria del país del adquiriente para que este determine el impuesto a pagar;
3. La administración tributaria del país de destino devuelve la FYDUCA a la administración tributaria del país de origen para que se enumere la FYDUCA;
4. El comprador tiene 24 horas para realizar el pago en el país de destino;

5. El vendedor traslada la mercancía al puesto transfronterizo y se dirige al centro de facilitación de comercio donde existe un paso ágil para el módulo de validación electrónica;
6. El transportista presenta la FYDUCA, que es comprobada mediante código QR, una vez se comprueba que los impuestos han sido pagados y marca el ingreso de la mercancía; y
7. El transportista lleva la mercancía a su destino final.



Elaboración propia.

Como se puede apreciar para la mercancía que circula “libremente” debe llevar a cabo un proceso en el Puesto Fronterizo Integrado. Es importante recalcar que las mercancías pueden ser rechazadas en el PFI por temas sanitarios o regulatorios.

III. ¿UNIÓN ADUANERA EN EL TRIÁNGULO NORTE?

Resulta fundamental responder a la cuestión central de esta investigación:

¿Existe un territorio aduanero único entre Honduras, Guatemala y El Salvador?

De buenas a primeras la respuesta es sencilla, no, no existe un territorio aduanero único entre los países del Triángulo Norte, no existe una unión aduanera perfecta.

Podría argumentarse que bajo la definición del GATT si existe una unión aduanera, sin embargo, como acertadamente apuntan Ovádek y Willemyns (2019) “...la definición más

elaborada y jurídicamente significativa, el artículo XXIV del GATT, guarda silencio sobre ciertos elementos conceptuales, en particular la negociación conjunta de acuerdos comerciales preferenciales y la distribución de los ingresos aduaneros, y ofrece poca orientación y, por lo tanto, un amplio margen de discrecionalidad sobre una serie de acuerdos legales importantes, como las medidas comerciales correctivas y las normas de origen.”

En mi opinión, no pueden los países parte basarse en un cuerpo legal cuyo objetivo no fue definir la forma de crear y consolidar una unión aduanera, si bien se deberá respetar el GATT y los derechos de terceros en el proceso de consolidación de la UA, es necesario contar con un esquema más certero de lo que constituye una unión aduanera.

Se resumen a continuación las problemáticas planteadas en las secciones anteriores que a mi criterio impiden la consumación de un territorio aduanero común.

a. Los tratados de libre comercio con terceros países representan una barrera al avance de la unión aduanera

Como se ha ejemplificado en la sección anterior, los países centroamericanos han suscrito tratados de libre comercio “individuales” con terceros países, implicando la existencia de tarifas arancelarias y políticas comerciales diferenciadas en toda la región. Imposibilitando lo anterior, el establecimiento de un verdadero territorio aduanero único con disposiciones comunes hacia terceros países.

Otro problema que surge de la diferencia en aranceles y políticas comerciales hacia terceros países es que, un país X siempre importará su producto hacia el país parte que tenga menos aranceles y restricciones comerciales, esto causará inevitablemente que los demás países deben siempre tener puntos de control intrafronterizos donde se determine si deberá existir un pago del país X al otro país parte, conforme a la interpretación del párrafo 9 del artículo XXVI del GATT, ¿realmente constituirá esto un facilitamiento al comercio y a las relaciones intrarregionales?

b. La falta de mecanismo de distribución arancelaria

La falta de regulación de un mecanismo de distribución arancelaria podrá tener implicaciones futuras graves para los países parte. Como se ha expuesto en el párrafo anterior, debido al tratamiento arancelario diferenciado para con terceros países, el país que tenga políticas y aranceles preferenciales probablemente recibirá la mayoría de las importaciones. ¿Qué sucederá cuando estos productos sean adquiridos por personas o entidades en otros países parte?, o lo que es aún más complicado, si este producto X se ha incorporado para la producción de otro que será adquirido intrarregionalmente, el país donde originalmente se importó será el único en recibir el pago del arancel.

De no tomar cartas en el asunto, este problema podría causar no solo un atasco con el proceso de perfeccionamiento de la UA, sino un retroceso total.

c. Ausencia de libre circulación de mercancías perfecta.

Como se ha comentado, la estimación del SIECA es que el 70% de las mercancías circulan libremente. Sin embargo, de la revisión de los datos estadísticos del comercio entre Honduras y Guatemala, en 2019⁸ del universo del 100% de las exportaciones hechas de Honduras a Guatemala aproximadamente 44.46% (ver Anexo 1) se encuentran dentro de las mercancías que no gozan del beneficio de libre circulación. Por otro lado, aproximadamente 47.84% (ver Anexo 2) de los productos importados de Guatemala a Honduras también se encuentran dentro de las mercancías excluidas de la libre circulación. Por lo que, aunque el 70% de las mercancías están liberadas, casi la mitad de aquellas que se comercializan entre los países parte son del 30% que no pueden gozar del beneficio.

¿Cumplirá esta estadística con el alcance de la palabra “sustancial” para el GATT?

En la sección de este documento sobre el funcionamiento práctico de las aduanas se podrá verificar que el proceso de “adquisición” y “transferencia” de productos entre los países parte, donde los controles fronterizos igual son requeridos, ¿se podrá catalogar esto como un “solo territorio aduanero”? Los controles son menores y más expeditos

⁸ No se tomó en cuenta el año 2020 debido a la situación económica especial que acaeció debido a la Pandemia del COVID-19.

pero existentes, la mercancía puede ser admitida o rechazada al “territorio” (paradójico al tratarse de un solo territorio aduanero), del otro país parte.

Aunque el artículo 7 b. del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera parece ser flexible y permite a los países mantener o eliminar los puestos intrafronterizos, esta discrecionalidad se podrá traducir en incertidumbre, al final, cada cambio de gobierno en cada país parte significará un enfoque distinto a la Unión Aduanera, lo que nos lleva a la siguiente problemática, la falta de voluntad para ceder parte de la soberanía estatal.

d. No existe transferencia de la soberanía estatal

Se ha descrito como los países del Triángulo Norte han llegado a acuerdos sobre las barreras no arancelarias al comercio, incluyendo los reglamentos técnicos. Sin embargo, todavía existen instancias en las que las transacciones comerciales se ven imposibilitadas. Un ejemplo de este tipo de obstáculos es el caso expuesto por la Cámara Guatemalteca de Alimentos y Bebidas (CGAB) en enero del 2020⁹. Conforme al Reglamento MSF las autoridades hondureñas deben inspeccionar las plantas de producción de lácteos de Guatemala 60 días después de la solicitud hecha por Guatemala, la solicitud de inspección se remitió en octubre del 2018 y a la fecha no ha sido llevada a cabo. La CGAB ha remitido ya una solicitud de activación del mecanismo de solución de controversias al gobierno guatemalteco. A finales del 2021¹⁰ seguía siéndoles imposible importar a Honduras ya que el gobierno hondureño ha solicitado requisitos adicionales previo a llevar a cabo la inspección, como, por ejemplo, que la solicitud sea colectiva y no individual¹¹. Esta situación es una experiencia que nos demuestra que, aunque existan instrumentos jurídicos que regulen la relación comercial entre las partes, lo más importante es que exista voluntad de los países parte por cumplir con lo acordado. Al final, es mi opinión, que los mecanismos de solución de controversias toman demasiado tiempo como para ser una solución real al comercio.

⁹ Comunicado Oficial: <https://twitter.com/cgab2018/status/1215376746247262208/photo/1>

¹⁰ <https://elperiodico.com.gt/noticias/economia/2021/05/07/productores-de-lacteos-se-quejan-por-bloqueo-de-honduras/>, <https://twitter.com/vozchapina/status/1434921138539405314?s=21>

¹¹ <http://migenteinformagt.com/honduras-actua-de-manera-ilegal-contra-empresas-guatemaltecas-de-lacteos/>

Otro ejemplo que sucede con frecuencia (aunque hasta ahora como no existía una unión aduanera no resultaba problemático) es que los países clasifiquen un mismo producto dentro de distintas partidas. Esto es una clara barrera a la consumación de una verdadera unión aduanera, al final, en la práctica, un producto ingresará por una aduana periférica donde debe existir consenso sobre su clasificación, o en todo caso una manera expedita de determinar tal clasificación. Como ejemplo puntual nos podemos referir al caso de BANAFLEX, cobertor con efecto insecticida para cosechas, que Honduras y El Salvador clasificaban en el inciso arancelario 3808.91.9000 como insecticida y Guatemala clasifica en el inciso arancelario 3926.90.99.00. Desde que se hizo la consulta en 2016, fue hasta febrero del 2018 que el Grupo Técnico Arancelario de Centroamérica (GRUTECA) llegó a un consenso sobre su clasificación. Mientras tanto BANAFLEX continuó importando a cada país bajo un diferente inciso, sin embargo, en el marco de un único territorio aduanero y un solo punto de importación ¿cómo se resolvería esta cuestión?, ¿Estaría el producto más de un año detenido en la aduana?

Cabe aclarar que los criterios técnicos de GRUTECA no son vinculantes. El propio Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano establece: *“La determinación de la clasificación oficial de las mercancías que se importen al territorio aduanero de cada uno de los Estados Contratantes se hará de acuerdo con la legislación aduanera vigente en cada Estado.”*

Aunque con ambos ejemplos nos podemos remitir a la “falta de voluntad”, al final el obstáculo es que nada es vinculante, no existe cesión de la soberanía de los países parte. Ambas cuestiones se resolverían rápidamente si los criterios y proceso fuesen vinculantes.

Cormick y Piva sostienen que, en el pasado, fueron obstáculos a la perfección de la unión aduanera: *“...la preocupación por la creación de instituciones supranacionales y la consiguiente cesión de soberanía, las preocupaciones por una posible erosión y cesión de control sobre la base tributaria, la capacidad de diversos grupos en cada país para solicitar excepciones o detener el proceso ... En otras palabras, en el contexto social, político y económico de la región la adopción de mejores prácticas en la constitución de*

un modelo ortodoxo de unión aduanera resultaba inviable y mientras se mantuvo el objetivo de implementarlas, el progreso fue casi inexistente.”

Además, apuntan “...se partió del supuesto de que el fracaso de los procesos anteriores se debió, en buena medida, al intento de crear una unión aduanera completa desde el día uno. En contraste, en esta ocasión se optó por un proceso gradual y progresivo (Redondo, 2019) por construir sobre lo que ya se tenía y avanzar hacia una unión aduanera mediante mejoras incrementales dentro del marco jurídico institucional que ya se había construido.”

Si bien es cierto que es imposible consolidar una unión aduanera desde su comienzo, y la aplicación gradual de mecanismos y medidas de homologación y perfeccionamiento ayuda a los países y a las economías a adaptarse a los cambios, en mi opinión, no es posible considerar una unión aduanera sin cesión de cierto grado de soberanía. Aunque sería válido estudiar las razones de la preocupación por esta cesión y verificar hasta qué grado estas preocupaciones son auténticas y las posibles soluciones para mermarlas.

Devilat sostiene que “... las organizaciones supranacionales, al contemplar instancias de estandarización de normas jurídicas y/o mecanismos de resolución de conflictos jurídicos, suponen una reducción de la complejidad en el intercambio comercial internacional, lo cual permitiría mayor certidumbre jurídica y confianza y, por lo tanto, estimularía el comercio entre los países participantes en tales instituciones supranacionales.” Es precisamente esta certidumbre jurídica que buscan los usuarios o contribuyentes al realizar operaciones de comercio en un territorio aduanero. Al final, si no existe consenso u obligatoriedad de aplicación de criterios, siempre existirá incertidumbre y obstáculos a la facilitación del comercio.

Evidencia de lo anterior es la falta de interés del nuevo gobierno salvadoreño en continuar implementando la UA, como los mismos Cormick y Piva (2020) lo han expuesto la falta de voluntad de El Salvador de moverse adelante “...se ha convertido en un obstáculo para el avance y perfeccionamiento de la UA entre Guatemala y Honduras, ya que las decisiones sobre la operación de la UA deben ser tomadas por la instancia ministerial, a la que se ha incorporado formalmente El Salvador, pero que no se está reuniendo

regularmente y, por lo tanto, no ha podido adoptar las decisiones necesarias para avanzar en la fase de perfeccionamiento de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras.”

Centroamérica lleva más de 60 años intentando consolidar la unión aduanera, siempre atendida a la voluntad y compromiso político de cada nuevo gobernante. Si el objetivo es crear un territorio aduanero común, más allá de la situación política de cada estado parte, la institucionalidad de tal UA deberá trascender a los gobiernos, y no atenerse a ellos. La falta de voluntad, en mi opinión, el mayor obstáculo al proyecto integracionista, y su única solución, en lugar de ceñirse a los proyectos de cada gobernante, es la creación de órganos supranacionales que tengan la potestad de emitir resoluciones o actos vinculantes para con los países parte.

No lo puedo decir mejor que Mangas Martín (2004) *“Se ha dicho que entre las muchas paradojas que ofrece Iberoamérica está el fuerte contraste entre la persistencia del ideal integracionista y una no menos persistente tendencia a ignorarlo en la práctica. Hay una reiterada inclinación de sus estadistas e intelectuales a proclamar, de un lado, el urgente imperativo de la unidad regional y, de otro, la falta de avance y dinamismo de los más bien modestos procesos de cooperación que están en marcha. Las élites dirigentes se han escudado en la retórica del panamericanismo o de la cercanía cultural e histórica, pero nunca han tenido voluntad de ir más allá de la palabra con los hechos y comenzar a hacer de verdad sistemas de integración.”*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez revisada la documentación citada y analizado el contexto histórico de la unión aduanera, he llegado a las conclusiones y recomendaciones siguientes:

En primer lugar, resalto que la presente no busca más que ser una crítica constructiva al proceso de unión aduanera, sería imprudente no reconocer la gran labor que han realizado Honduras, El Salvador y Guatemala y como ha avanzado el desarrollo del proyecto en los últimos años.

Desde su concepción en los años 40, el proceso de integración centroamericano ha estado sujeto a diversas escuelas de pensamiento, lo que se ve reflejado en los documentos jurídicos que soportan el proceso, y tiene como consecuencia que, estando todos vigentes, podrán resultar contradictorios unos con los otros. Además, el proceso ha tenido muchísimos obstáculos regionales, como la voluntad política de los gobiernos de turno y la disparidad económico-política entre los países parte, sin embargo, y a pesar de todos estos impedimentos, el proceso ha logrado avanzar. Lo anterior es cierto especialmente para Honduras, El Salvador y Guatemala, que han logrado consensuar un proceso para implementar una unión aduanera.

Habiendo desarrollado el concepto de integración, se ha evidenciado que los documentos jurídicos suscritos reflejan las definiciones doctrinarias sobre integración y las etapas de integración. Sin embargo, en definitiva, no existe consenso sobre el alcance o la definición de “unión aduanera”. Conforme lo hemos expuesto existe doctrina que converge en ciertos puntos sobre los elementos esenciales de la unión aduanera

como la existencia de una zona de libre comercio, libre circulación de mercancías, armonización de la política comercial externa y un arancel uniforme hacia terceros países no parte.

Por otro lado, en mi opinión, en cuanto a la definición del artículo XXIV del GATT, este no es un *modus operandi* para las uniones aduaneras, sino más bien una protección a los derechos de terceros países, un “como conformar una unión aduanera sin afectar a terceros países”. Entonces en realidad el Artículo XXIV *permite y no impedirá* (conforme al numeral 5 del artículo) a los países formar uniones aduaneras o acuerdos de libre comercio en el marco del GATT, y para ello impone las dos condiciones que hemos mencionado: que los miembros deben eliminar (sustancialmente) todas las barreras al comercio dentro del territorio y que las barreras comerciales externas no deben incrementarse. Esto constituye un estándar mínimo para crear una unión aduanera para los países suscriptores del GATT, pero no un modelo a seguir.

Una unión aduanera es un territorio común, donde las mercancías internas y aquellas importadas de terceros países transitan libremente. Consecuentemente, recomiendo desmarcar el desenvolvimiento de la unión aduanera de la definición del artículo XXIV.8.a) del GATT, siempre respetando los derechos de las partes bajo el GATT, pero definiendo en un documento jurídico lo que constituirá una unión aduanera perfecta para las partes y el plan logístico para lograrlo, o en todo caso, si se llega a la conclusión que una unión aduanera perfecta no es lo que le conviene a la región, modificar en lo pertinente los documentos legales que así lo prevén. Crear una solución adaptada a las necesidades de Centroamérica.

Bajo los parámetros y conceptos enumerados y analizados en este documento, desde un punto de vista doctrinario, este arreglo legal al que han llegado los países del Triángulo Norte no podrá considerarse una unión aduanera “perfecta”, ni en busca de perfección. Incluso bajo la definición del GATT podría argumentarse que no existe la aplicación al comercio con los territorios de terceros países de derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos ya que existen un número de TLC y acuerdos entre los países parte y terceros países que impiden que en la práctica se cumpla este requisito y que por lo tanto se haya consumado una unión

aduanera desde bajo el concepto establecido en el GATT. Nos encontramos en todo caso ante un instrumento híbrido que contiene elementos de unión aduanera y de mercado común, y otros elementos no recogidos en la doctrina.

Por otro lado, bajo la perspectiva de la doctrina y en aras del perfeccionamiento de la unión aduanera se han identificado las siguientes problemáticas para su consumación: los tratados de libre comercio con terceros países representan una barrera al avance de la unión aduanera, la falta de mecanismo de distribución arancelaria, la ausencia de libre circulación de mercancías y la inexistencia de transferencia de la soberanía estatal. Se hace hincapié en el perfeccionamiento de la unión aduanera, bajo los términos doctrinarios, y no el concepto flexible del GATT, porque, como hemos mencionado, los países miembros se han comprometido al perfeccionamiento de esta en los documentos legales.

Queda claro que contar con una Unión Aduanera “perfecta” constituye una delegación de la soberanía estatal, algo en lo que los Estados no están totalmente dispuestos a ceder. Esto impide que la Unión Aduanera se perfeccione y por ello además existen una diversidad de problemas logísticos y operativos, como he ejemplificado en este documento. Es esencial que los países parte determinen hasta qué punto desean ceder su soberanía nacional en pro de los beneficios que brinda la facilitación del comercio. Tal vez restando soberanía podremos sumar prosperidad. Lo anterior es especialmente importante en la implementación logística de una unión aduanera, por ejemplo, la creación de un órgano supranacional para temas de clasificación arancelaria, eliminando los órganos nacionales de clasificación y centrando los recursos en un solo lugar.

Si Honduras, Guatemala y El Salvador ya se han comprometido a perfeccionar la unión aduanera y han invertido una gran cantidad de recursos en hacerlo, “*se pagan los costos de la armonización, sin beneficiar[se] plenamente de ella*” como puntualiza el Banco Mundial (2010), la mejor opción podrá ser en efecto, perfeccionarla, sin embargo, esto no nos consta. Por ello, resulta fundamental contar con un estudio socioeconómico sobre los efectos de crear órganos supranacionales con facultades vinculantes para las partes y establecer un mecanismo de distribución arancelaria. Lo anterior con el objeto de determinar si es económicamente viable para los países parte perfeccionar la unión

aduanera. Los involucrados en el proceso de implementación y en el desarrollo del marco jurídico de la unión aduanera deben determinar si el costo-beneficio de tener una unión aduanera perfecta vale la pena o si, por otro lado, un instrumento híbrido de facilitación de comercio es lo que más le conviene a la región.

Al final, ¿Cuál es la diferencia real entre introducir mercancía a un país parte por una aduana o por un “puesto fronterizo integrado”, además del nombre? Si el objetivo no es perfeccionar la figura de unión aduanera en los términos que he desarrollado en el presente documento, ¿no hubiese sido una mejor inversión buscar la manera de volver las aduanas existentes más eficientes?

Además, y enmarcado en los resultados de un estudio socioeconómico, si realmente los países miembros no están dispuestos a ceder soberanía, considero importante replantear el tema de la “unión aduanera” y crear una figura que se adapte a la realidad práctica, el nivel de cesión de soberanía y recursos disponibles que los países del Triángulo Norte estén dispuestos a invertir a largo plazo en el proceso.

El futuro de la unión aduanera es incierto, y con los cambios de gobierno, una nueva pausa en el proceso parece inevitable. Por ello, es imperativo que el compromiso con la consolidación de la unión aduanera o el facilitamiento del comercio a través de una figura híbrida, se traslade a otros periodos gubernamentales, es decir, que los acuerdos tomados se vuelvan obligatorios y no sean potestativos como han sido hasta ahora, en fin, que sea una política estatal y no de gobierno.

ANEXOS

Anexo 1

EXPORTACIONES HECHAS DE HONDURAS A GUATEMALA		
	2019	
	Valor exportación en miles de de US\$	Porcentaje
72 Fundicion, hierro y acero	40,678.6	18.20%
34 Jabon, agentes de superficie organicos, preparaciones para lavar, preparaciones	42,042.4	18.81%
15 Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas al	19,652.8	8.80%
19 Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de	19,177.4	8.58%
38 Productos diversos de las industrias quimicas	11,884.8	5.32%
03 Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	7,788.2	3.49%
04 Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de	9,539.8	4.27%
31 Abonos	9,335.7	4.18%
73 Manufacturas de fundicion, hierro o acero	9,230.8	4.13%
23 Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados par	8,472.7	3.79%
32 Extractos curtientes o tintoreos;taninos y sus derivados; pigmentos y demas mate	5,795.9	2.59%
02 Carne y despojos comestibles	5,301.4	2.37%
39 Plasticos y sus manufacturas	3,631.7	1.63%
24 Tabaco y sucedáneos del tabaco, elaborados	2,979.9	1.33%
20 Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	3,124.5	1.40%
48 Papel y carton; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o carton	1,994.8	0.89%
84 Reactores nucleares, calderas, maquinas, aparatos y artefactos mecanicos; partes	2,285.7	1.02%
47 Pasta de madera o de las demas materias fibrosas celulosicas; papel o carton par	2,072.1	0.93%
30 Productos farmaceuticos	2,104.2	0.94%

44 Madera, carbon vegetal y manufacturas de madera	270.7	0.12%
09 Café, te, yerba mate y especias	1,656.1	0.74%
85 Maquinas, aparatos y material electrico, y sus partes; aparatos de grabacion o r	1,458.8	0.65%
25 Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	1,404.6	0.63%
28 Productos quimicos inorganicos; compuestos inorganicos u inorganicos de los meta	746.9	0.33%
87 Vehiculos automoviles, tractores, velocipedos y demas vehiculos terrestres; sus	1,286.3	0.58%
27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilacion; materia	927.6	0.42%
94 Muebles; mobiliarios medicoquirurgico; articulos de cama y similares; aparatos d	1,052.5	0.47%
68 Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o mater	780.7	0.35%
63 Los demas articulos textiles confeccionados; juegos; prenderia y trapos	483.6	0.22%
06 Plantas vivas y productos de la floricultura	944.9	0.42%
16 Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados	594.9	0.27%
60 Tejidos de punto	574.5	0.26%
21 Preparaciones alimenticias diversas	191.0	0.09%
10 Cereales	275.8	0.12%
11 Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	118.7	0.05%
33 Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumeria, de tocados o de co	26.4	0.01%
13 Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	197.2	0.09%
62 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	250.4	0.11%
36 Polvoras y explosivos; articulos de pirotecnia; fosfores (cerillas); aleaciones	334.1	0.15%
08 Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandias	18.1	0.01%
52 Algodon	445.7	0.20%
22 Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	2.4	0.00%
96 Manufacturas diversas	249.6	0.11%
79 Cinc y sus manufacturas	505.7	0.23%

54 Filamentos sintéticos o artificiales	43.0	0.02%
29 Productos químicos orgánicos	269.8	0.12%
86 Vehículos y material para vías ferreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos	148.2	0.07%
17 Azúcares y artículos de confitería	31.0	0.01%
12 Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales	162.8	0.07%
40 Caucho y sus manufacturas	99.5	0.04%
35 Materias albuminosas; productos a base de almidón o de fécula modificados; colas	73.0	0.03%
64 Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	10.4	0.00%
61 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	94.8	0.04%
41 Pieles (excepto la peletería) y cueros	40.5	0.02%
55 Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	80.3	0.04%
83 Manufacturas diversas de metal común	57.0	0.03%
49 Productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas; textos y	47.9	0.02%
70 Vidrio y sus manufacturas	84.1	0.04%
82 Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa de metal común	56.6	0.03%
76 Aluminio y sus manufacturas	30.1	0.01%
90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control	48.9	0.02%
18 Cacao y sus preparaciones	37.9	0.02%
58 Tejidos especiales; superficies textiles con mecho insertado; encajes; tapicería	6.3	0.00%
69 Productos cerámicos	48.6	0.02%
95 Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	1.6	0.00%
56 Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordaje	8.1	0.00%
05 Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	28.4	0.01%
37 Productos fotográficos o cinematográficos	22.1	0.01%
42 Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de	15.3	0.01%
07 Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	0.1	0.00%
59 Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos	2.8	0.00%

66 Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones asiento, latigos, fustas, y sus parte	3.0	0.00%
65 Sombreros, demas tocados, y sus partes	3.1	0.00%
71 Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metale	1.5	0.00%
97 Objetos de arte o coleccion y antiguedades	0.3	0.00%
88 Aeronaves, vehiculos espaciales y sus partes	1.1	0.00%
74 Cobre y sus manufacturas	0.6	0.00%
57 Alfombras y demas revestimientos para el suelo de materia textil	1.5	0.00%
46 Manufacturas de esparteria o cesteria	1.7	0.00%
91 Aparatos de relojeria y sus partes	0.4	0.00%
TOTAL	223,452.6	

Fuente: SIECA. Consulta Personalizada. <http://www.sec.sieca.int/>

Anexo 2

IMPORTACIONES HECHAS POR HONDURAS DE GUATEMALA		
	2019	
	Valor importación	Porcentaje
30 Productos farmaceuticos	36,360.7	9.49%
39 Plasticos y sus manufacturas	37,510.0	9.79%
34 Jabon, agentes de superficie organicos, preparaciones para lavar, preparaciones	31,481.3	8.22%
19 Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de	22,563.1	5.89%
72 Fundicion, hierro y acero	18,605.2	4.86%
15 Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas al	20,316.1	5.30%
21 Preparaciones alimenticias diversas	20,057.4	5.24%
38 Productos diversos de las industrias quimicas	20,700.9	5.40%
48 Papel y carton; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o carton	19,736.8	5.15%
22 Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	14,315.8	3.74%
32 Extractos curtientes o tintoreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demas mate	13,371.3	3.49%
73 Manufacturas de fundicion, hierro o acero	7,736.5	2.02%
76 Aluminio y sus manufacturas	12,392.7	3.24%

33 Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumeria, de tocado o de co	10,055.4	2.63%
94 Muebles; mobiliarios medicoquirurgico; articulos de cama y similares; aparatos d	7,475.9	1.95%
28 Productos quimicos inorganicos; compuestos inorganicos u inorganicos de los meta	7,477.8	1.95%
16 Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados	7,041.4	1.84%
69 Productos ceramicos	5,477.7	1.43%
17 Azucares y artículos de confitería	4,071.7	1.06%
64 Calzado, polainas y articulos analogos; partes de estos articulos	4,309.9	1.13%
96 Manufacturas diversas	4,678.7	1.22%
20 Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	4,904.2	1.28%
07 Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3,878.4	1.01%
85 Maquinas, aparatos y material electrico, y sus partes; aparatos de grabacion o r	3,154.9	0.82%
27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilacion; materia	8,386.6	2.19%
70 Vidrio y sus manufacturas	1,568.0	0.41%
23 Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados par	3,705.7	0.97%
44 Madera, carbon vegetal y manufacturas de madera	2,739.5	0.72%
63 Los demas articulos textiles confeccionados; juegos; prenderia y trapos	4,035.9	1.05%
31 Abonos	1,567.2	0.41%
87 Vehiculos automoviles, tractores, velocipedos y demas vehiculos terrestres; sus	601.7	0.16%
54 Filamentos sinteticos o artificiales	2,344.4	0.61%
84 Reactores nucleares, calderas, maquinas, aparatos y artefactos mecanicos; partes	1,324.4	0.35%
25 Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	1,735.7	0.45%
83 Manufacturas diversas de metal comun	3,602.4	0.94%
49 Productos editoriales, de la prensa y de las demas industrias graficas; textos y	1,658.8	0.43%
36 Polvoras y explosivos; articulos de pirotecnia; fosfores (cerillas); aleaciones	1,596.2	0.42%

61 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	856.2	0.22%
35 Materias albuminosas; productos a base de almidon o de fecula modificados; colas	1,481.7	0.39%
11 Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	612.2	0.16%
95 Juguetes, juegos y articulos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	1,151.7	0.30%
40 Caucho y sus manufacturas	771.4	0.20%
18 Cacao y sus preparaciones	718.0	0.19%
56 Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordaje	669.6	0.17%
62 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	411.9	0.11%
41 Pielés (excepto la peletería) y cueros	584.1	0.15%
08 Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandias	599.9	0.16%
06 Plantas vivas y productos de la floricultura	261.9	0.07%
13 Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	17.6	0.00%
42 Manufacturas de cuero; articulos de talabarteria o guarnicioneria; articulos de	305.1	0.08%
58 Tejidos especiales; superficies textiles con mecho insertado; encajes; tapiceria	239.9	0.06%
09 Café, te, yerba mate y especias	210.0	0.05%
68 Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o mater	102.9	0.03%
89 Barcos y demas artefactos flotantes	781.7	0.20%
29 Productos quimicos organicos	161.5	0.04%
52 Algodon	19.8	0.01%
60 Tejidos de punto	42.4	0.01%
10 Cereales	116.8	0.03%
82 Herramientas y utiles, articulos de cuchilleria y cubiertos de mesa de metal com	19.2	0.01%
55 Fibras sinteticas o artificiales discontinuas	55.0	0.01%
90 Instrumentos y aparatos de optica, fotografia o cinematografia, de medida, contr	73.1	0.02%
12 Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales	36.6	0.01%
04 Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de	60.8	0.02%
65 Sombreros, demas tocados, y sus partes	28.5	0.01%

59 Telas impregnadas, recubiertas revestidas o estratificadas; artículos técnicos d	22.5	0.01%
99 Reservada para usos particulares del país	7.3	0.00%
74 Cobre y sus manufacturas	0.1	0.00%
71 Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales	8.1	0.00%
66 Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones de asiento, látigos, fustas, y sus partes	1.9	0.00%
51 Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	9.8	0.00%
91 Aparatos de relojería y sus partes	7.2	0.00%
01 Animales vivos	1.1	0.00%
97 Objetos de arte o colección y antigüedades	3.4	0.00%
57 Alfombras y demás revestimientos para el suelo de materia textil	0.8	0.00%
92 Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	2.7	0.00%
86 Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos	5.6	0.00%
37 Productos fotográficos o cinematográficos	0.0	0.00%
14 Materias trenzadas y demás productos de origen vegetal, no expresados ni preparados	0.8	0.00%
67 Plumones y plumas preparados y artículos de plumas o plumones; flores artificiales;	0.8	0.00%
75 Níquel y sus manufacturas	0.2	0.00%
TOTAL	383,002.1	

Fuente: SIECA. Consulta Personalizada. <http://www.sec.sieca.int/>

Anexo 3

Marco Jurídico de la Unión Aduanera

Instrumento Legal	Breve Descripción
Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la OMC.	Acuerdo internacional sobre aranceles aduaneros y comercio que incluye disposiciones sobre procesos de unión aduanera.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana.	Suscrito el 13 de diciembre de 1960, establece el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y los estados firmantes se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios. Fue firmado primero por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió en 1962.
Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).	Suscrito el 29 de octubre de 1993, por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Prevé una zona de libre comercio, unión aduanera y unión monetaria y financiera.
Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano	Suscrito en diciembre de 1984 entre Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, de aplicación tácita y por Honduras en 1993.
Reglamento Centroamericano Sobre Prácticas Desleales De Comercio	Aprobado en 2007 por el Consejo de Ministros de Integración Económica.
Convenio Marco del Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.	Suscrito el 12 de diciembre del 2007 por los cinco países de Centroamérica.
Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos.	Suscrito el 30 de junio del 2006 por los cinco países de Centroamérica.
Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras.	Suscrito el 10 de abril del 2015 por Honduras y Guatemala.
Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras.	Suscrito el 25 de enero del 2015 por Honduras y Guatemala.
Reunión de Presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras (Adhesión de El Salvador).	Suscrito por los tres países del Triángulo Norte en fecha 20 de octubre del 2017.

GLOSARIO DE ACRONIMOS Y ABREVIACIONES

ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
AP	Aduana Periférica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCA I	Código Aduanero Uniforme Centroamericano de 1963
CAUCA II	Código Aduanero Uniforme Centroamericano de 1993
CAUCA III	Código Aduanero Uniforme Centroamericano de 2000
CAUCA IV	Código Aduanero Uniforme Centroamericano de 2008
CCE	Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FYUDCA	Factura y Declaración Única Centroamericana
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la OMC.
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NAUCA	Nomenclatura Arancelaria Unificada Centroamericana
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PFI	Puesto Fronterizo Integrado
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
TGIE	Tratado General de Integración Económica
UA	Unión Aduanera

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B. (1965) *El Desarrollo Económico y La Integración*. México. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Recuperado de: <https://biblioteca.cemla.org/Doctoelectronico/deiespcf7.pdf>
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*- Uteha, México
- Banco Mundial (2010). Paraguay – Implicancias de la Liberalización Comercial dentro del Mercosur. Washington D.C. Recuperado de: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/398441468057268939/paraguay-implicancias-de-la-liberalizaci-243-n-comercial-dentro-del-mercosur>
- Boza Páiz, F. J. (1975). *La integración desde el punto de vista jurídico*. UCA Publicaciones. Recuperado de: <http://repositorio.uca.edu.ni/2024/1/La%20integraci%C3%B3n%20desde%20el%20punto%20de%20vista%20jur%C3%ADdico.pdf>
- Caldentey del Pozo, P. (1997) Tesis: *El desarrollo económico de Centroamérica en el Marco de la Integración Regional*. Universidad de Córdoba, España.
- Caldentey del Pozo, P. (2014) *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. México: Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL. (2000, diciembre). *CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL, 1999-2000*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25462/1/LCmexL449_es.pdf
- Cohen, I. (1981). *El Concepto de Integración*. Chile. Revista de la CEPAL Número 15. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10232/015149159_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cornick, J. y Martínez Piva, J.M. *Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad* (LC/MEX/TS.2020/40), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- Dam, Kenneth W. (1963) "Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception," *University of Chicago Law Review*: Vol. 30 :

Iss. 4 , Article 2. Recuperado de:
<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol30/iss4/2>

Devilat, M. M. (2020). Intercambio, derecho y cultura: Un análisis de la supranacionalidad en el comercio internacional. *Estudios Internacionales*, 52(197), 69-96. Recuperado de: <http://ezproxy.puc.cl/scholarly-journals/intercambio-derecho-y-cultura-un-analisis-de-la/docview/2486203487/se-2?accountid=16788>

Flynn, S. I. (2021). Customs Union. Salem Press Encyclopedia.

Funes, O (2011) *Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica*. México: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4918/1/S1100767_es.pdf

Informe del Grupo Especial, *Turquía - Restricciones a la Importación de Productos Textiles y de Vestido*, OMC Doc. WT/DS34/R (adoptado el 31 de mayo de 1999)

Informe del Órgano de Apelación, *Turquía - Restricciones a la Importación de Productos Textiles y de Vestido*, OMC Doc. WT/DS34/AB/R (adoptado el 22 de octubre de 1999)

Mangas Martin, A. (2004) *Integración, soberanía y globalización: reflexiones*. Córdoba, Argentina : Asociación Argentina de derecho internacional. Anuario Argentino de Derecho Internacional p. 141-155

Ovádek M., Willemyns I., (2019) International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice, *European Journal of International Law*, Volume 30, Issue 2, May 2019, Pages 361–389, <https://doi.org/10.1093/ejil/chz028>

Piva, J. (2019). *Logros y desafíos de la integración centroamericana aportes de la CEPAL*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.

Ramos, A. y Sarmiento A. (2021) *Informe centroamericano: un modelo de integración en evolución*; [coordinadores, Ricardo Rozemberg, Kathia Michalczewsky]. BID.

Rodríguez, José J y Romero, SJ. (2010). *Una aproximación a los retos de la integración centroamericana. la perspectiva de docentes en tres universidades de la región**. Encuentro, (85), 54-68. Recuperado de:

<http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2048/login?url=https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2526/docview/366015393?accountid=48014>

Rueda-Junquera, F. (1999) La Industria Manufacturera en Centroamérica: Perspectivas del Ajuste a la Nueva Política Comercial Regional. América Latina, Hoy. (N° 22) p. 11-19

Salinas, W. (1971) Tesis Doctoral: *El Régimen de las Industrias Centroamericanas de Integración*. Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/c3077614295f3a9806256b3e00747a55?OpenDocument>

SDE (2019) Recuperado de: <https://sde.gob.hn/2019/06/27/union-aduanera-esta-permitiendo-dar-respuesta-en-6-minutos/>

SICA (1994). Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/alianza-para-el-desarrollo-sostenible-de-centroamerica-alides_1_82723.html

SICA. (2009, 22 enero). El Salvador y Guatemala Suscriben Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera. <https://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDCat=3&IDMod=2&IDItem=31957&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>

Tijerino, M. (2011) Tesis: *La figura del agente de aduanas en el ordenamiento jurídico costarricense, sus actuaciones, responsabilidades actuales y retos futuros*. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/La-figura-del-agente-de-aduanas-en-el-ordenamiento-juridico-costarricense.pdf>

Vaillant, M., y Lalanne, A. (2007) "*Tariff revenue sharing rules in a customs union: a new methodology applied to the MERCOSUR case*". Documento de Trabajo / FCS-DE; 7/07. UR. FCS-DE, 2007.

Villagrán, F. (1969). Teoría General del Derecho de Integración Económica. Costa Rica. Editorial Universitaria Centroamericana.

Viner, J. (1950). The Customs Union Issue (P. Oslington, Ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199756124.001.0001>

Bibliografía Jurídica

Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador. 09 de enero de 1960. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG60260a.asp>

Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la Republica de El Salvador y la Republica de Guatemala. 13 de enero del 2000. Recuperado de: https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1324_2_16062005.htm

Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio entre los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana. 30 de junio del 2006. Recuperado de: <https://www.sieca.int/index.php/download/convenio-marco-de-compatibilizacion-de-tributos-internos/?wpdmdl=3879&ind=MTQ5IENvbnZlbmlvIENvbXBhdGliaWxpemFjaW9uLnBkZg>

Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. 12 de diciembre del 2007.

Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala. 22 de enero del 2009. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-modificacion-al-convenio-marco-para-el-establecimiento-de-una-union-aduanera-entre-los-territorios-de-la-republica-de-el-salvador-y-la-republica-de-guatemala_1_36066.html

Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la Republica de Honduras. 26 de febrero del 2015. Recuperado de: <https://www.sieca.int/index.php/download/protocolo-habilitante-para-el-proceso-de-integracion-profunda-hacia-el-libre-transito-de-mercancias-y-de-personas-naturales-entre-las-republicas-de-guatemala-y-honduras/?wpdmdl=3841&ind=MTQ4IEdULUhOIE1hcmNvIEdlbmVvYWwqVUEucGRm>

Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras. 10 de abril del 2015. Recuperado de: <https://www.sieca.int/index.php/download/protocolo-habilitante-para-el-proceso-de-integracion-profunda-hacia-el-libre-transito-de-mercancias-y->

[de-personas-naturales-entre-las-republicas-de-guatemala-y-honduras/?wpdmdl=3841&ind=MTU5NDA1MzczNHdwZG1fMTQ3IFByb3RvY29sbyBIYWJpbGI0YW50ZSBHdWF0ZW1hbGEtSG9uZHVyYXMucGRm](http://www.gub.gh/portal/verdocumento.aspx?codigo_documento=3841&codigo_instancia=MTU5NDA1MzczNHdwZG1fMTQ3IFByb3RvY29sbyBIYWJpbGI0YW50ZSBHdWF0ZW1hbGEtSG9uZHVyYXMucGRm)

Reglamento para el Funcionamiento de la Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras. Anexo de la Instancia Ministerial UA-No. 30-2017.

Recuperado de: <http://web-sieca.s3.amazonaws.com/integracion%20profunda/reglamentos/Reglamento%20coordinador%20puestos%20fronterizos%20integrados.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAQZBIU6IINLAVIAEJ&Expires=1601269926&Signature=W%2BmMGkZ8x8ZzWkmHxYxyla4%2BxMI%3D>