



El aporte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica al proceso de integración económica centroamericana.

Trabajo de graduación de **Enma Cecilia de la Paz Hernández Morales**, para la obtención del grado académico de Maestra en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 4 de julio de 2014.

RECTOR:

Doctor Francisco Salvador Fonseca Salgado

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Doctor Pedro Caldentey del Pozo

JURADO DE LA TESIS:

Doctor Pedro Caldentey del Pozo

Doctora Cecilia Elizabeth Segura de Dueñas

Doctor Otilio de Jesús Miranda Espinosa

RESUMEN

El aporte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica al proceso de integración económica centroamericana, es la temática dentro de la cual se desarrolla el trabajo de investigación que se presenta; la cual se ubica dentro de una de las áreas estratégicas sobre las cuales se formula la política exterior de El Salvador, siendo ella la Integración Regional.

El trabajo de investigación inicia con información sobre los procesos de integración regional, en razón de ello parte de la conceptualización del término integración y establecido dicho alcance se procede a revisar lo que la doctrina ofrece sobre las teorías que explican el proceso de integración; recurriéndose a los planteamientos que presentan las Ciencias Económicas y las Relaciones Internacionales.

También, se dispone de información pertinente al modelo de integración impulsado en Europa y que ha dado lugar a lo que hoy se día se conoce como Unión Europea y sobre Centroamérica, se conocerá sobre los antecedentes a dicho proceso, sobre el enfoque multidimensional que a partir de los años 90 la región ha incorporado en su proceso de integración. Se destaca el Subsistema Económico dentro del proceso de integración centroamericana, debido a que el proceso de integración centroamericano marca su inicio a partir de un modelo económico, de la mano de las doctrinas clásicas de la integración. Pero que además este modelo ha evolucionado en el tiempo; y por consiguiente va tomando adaptaciones a modelos como el nuevo regionalismo o el regionalismo post-liberal.

De manera detallada se aborda el contenido del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; y para llegar a ello, se trata de ubicar al lector en el contexto, con información sobre la relación entre Europa, América Latina y Centroamérica y sobre los antecedentes que dieron lugar al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El abordaje del Acuerdo de Asociación, en su mayoría tiene carácter descriptivo; procediendo de manera detallada a destacar el contenido temático consignado en los tres pilares que lo conforman; siendo ellos: a) el pilar de Diálogo Político; b) el pilar de Cooperación; y c) el pilar de Comercio.

Los planteamientos sobre el impacto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, al subsistema de integración económica centroamericana se proponen a partir del enfoque que el Acuerdo de Asociación hace de la integración regional centroamericana y que requiere de un esquema regional centroamericano que reúna las garantías suficientes para facilitar el comercio mediante la libre circulación de mercancías. En razón de ello se tornan fundamentales ciertos avances en las áreas temáticas de: a) procedimientos aduaneros; b) obstáculos técnicos al comercio; y c) medidas sanitarias y fitosanitarias.

Finalmente el trabajo de investigación dedica sus últimas páginas para hacer una valoración de la Unión Aduanera Centroamericana y de las acciones que la región centroamericana impulsa con miras a darle cumplimiento a los compromisos asumidos por dicha región en el Acuerdo de Asociación.

INTRODUCCIÓN

El área temática identificada y dentro de la cual se desarrolla el trabajo de investigación que se presenta es el de Integración Regional, una de las áreas estratégicas sobre las cuales se formula la política exterior de El Salvador. Y dentro de esta área temática se ha planteado como tema de investigación y análisis: “El aporte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica al proceso de integración económica centroamericana”.

En razón al mismo, esta investigación se delimita en el tiempo durante el período comprendido entre 1991 y diciembre de 2013. En lo relativo al espacio se limita a la región centroamericana, zona geográfica que comprende a las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; e incorporando a Panamá de manera particular a esta investigación partir del año 2007 cuando se lanzan las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, momento en que Panamá expresa su interés en formar parte de dicho proceso.

El Acuerdo de Asociación plantea entre uno de sus objetivos el fortalecimiento y profundización del proceso progresivo de la integración regional; frente a tal objetivo se advierten las siguientes variables a considerar dentro de esta investigación: a) ordenamientos legales adoptados por la región centroamericana en torno al proceso de integración y que constituyen el marco jurídico de la integración regional; b) el marco institucional de la región centroamericana, c) el alcance multidimensional del proceso de integración centroamericana y cada uno de los subsistemas que lo conforman (político, económico, social y ambiental); y d) de manera muy particular el subsistema de integración económico y el estadio de Unión Aduanera.

En lo relativo a los límites, en esta investigación no se hará una valoración del impacto o de los efectos en términos económicos en virtud de los compromisos asumidos por Centroamérica por la suscripción del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones; ya que las valoraciones se harán en atención a los niveles de compromisos asumidos por Centroamérica y consignados en los marcos normativos.

El desarrollo histórico de la integración de Centroamérica es esencial para entender las causas que han motivado los cambios y su impacto en el proceso integrador de la región. Por consiguiente, los antecedentes históricos constituyen el punto de partida para enunciar la situación problemática de la cual se ocupa este trabajo de investigación. Los historiadores y quienes escriben sobre la integración centroamericana, desarrollan sus escritos en relación a dicho proceso histórico en períodos y los agrupan en fases o etapas; algunos distinguen dicho proceso histórico en 5 fases y otros en 3 fases.

Estas distinciones obedecen a los acontecimientos que incluyen en cada fase y que a entender de quienes escriben, constituyen hitos que marcan o distinguen una fase o etapa de otra, también estas distinciones atienden a las fechas a partir de las cuales, cada uno de ellos marcan el inicio del proceso de integración centroamericana. A efectos de ilustrar sobre los antecedentes del proceso de integración en Centroamérica, se recurre a la información que

proveen investigadores tales como Otilio Miranda y Dámaso Morales y a los planteamientos que al respecto propone el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales.

Otilio Miranda, ordena el desarrollo histórico de la integración de Centroamérica en cinco fases y estas fases a su criterio se determinan en atención a las manifestaciones de avances o estancamiento, señalando que dichas fases son: primera fase: la federación y los esfuerzos fallidos (1821-1949); segunda fase: creación del proceso (1951-1969); tercera fase: estancamiento del proceso (1970-1985); cuarta fase: replanteamiento de la integración (1991-2000); y quinta fase: incertidumbre y relanzamiento (2001-2012) (Miranda, 2013, p.1).

Dámaso Morales, escribe sobre el proceso de integración en Centroamérica y titula su trabajo: “La lenta arquitectura de la integración centroamericana”. En su estudio apunta que el proceso de regionalización centroamericana contempla al menos tres etapas importantes: la primera de ella abarca el período de 1960 a 1980; la segunda de 1980 a 1990 y la tercera de 1990 a la fecha. No obstante que distingue entre estas tres fases, inicia el desarrollo histórico de la integración en Centroamérica remontándose al período post-independentista.

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, propone al igual que Dámaso Morales tres fases para el estudio del proceso de integración centroamericana; sin embargo, antes de desarrollar estas tres fases se permite hacer algunos planteamientos que los describe bajo el acápite de: “antecedentes teóricos de la colonia” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 96) y ubica este antecedente desde la época de la colonia hasta 1950.

Considerando dicho Instituto que es a partir de 1950 que se inicia el Programa de Integración Económica de Centroamericana y propone su análisis en tres fases, siendo éstas: la primera fase la ubica en el período comprendido de 1951 a 1957, la segunda fase la ubica entre 1958 a 1960 y la tercera fase la ubica a partir de 1960 hasta la fecha (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 118-121). El planteamiento del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales es muy interesante porque visualiza a la integración centroamericana como un programa; es decir, perfila este impulso como un esfuerzo organizado por los órganos estatales, señalando que es un proceso impulsado por la voluntad de los Estados.

Este recorrido histórico presenta en el proceso de integración centroamericana un importante impulso a partir de 1960 con la conformación del mercado común centroamericano; es decir un mero enfoque económico hasta la década de los 90 cuando se hace un replanteamiento del proceso de integración centroamericana hacia un enfoque multidimensional, que comprende otras áreas además del tema económico.

Frente al proceso de integración centroamericano, el debate durante muchos años se centra en torno al lento o muy poco avance de dicho proceso; muchas han sido las orientaciones que se han señalado para justificar su dinámica; atribuyendo entre otros, a la ausencia de voluntad política de los Estados en impulsar y promover el avance hacia estadios o fases más profundas de integración. Asimismo, se agrega a ello los señalamientos que sugieren que son los mismos agentes económicos de la región quienes no han manifestado los

apoyos suficientes, que impulsen políticas desde sus respectivos Estados y que promuevan la integración en la región.

Se ha señalado, que fue el 13 de diciembre de 1960, cuando se consolidó un estadio importante mediante la operativización del mercado común centroamericano a través de la suscripción por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; instrumento que mandata el perfeccionamiento de una zona de libre comercio y la adopción de un arancel centroamericano uniforme y desde dicha época se perfiló un esfuerzo para avanzar hacia otros espacios de integración, tal como lo establece el Artículo 1 de dicho instrumento, que en su parte final establece el compromiso de construir una unión aduanera entre sus territorios; sin embargo, a la fecha no se reportan avances notorios al mismo.

Es claro que Centroamérica ha profundizado acercamientos con terceros socios comerciales, frente a la profundización del esquema de integración centroamericana; tal como es el caso del Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica. Por tanto, se valorará los aspectos que promueven el proceso de negociación y suscripción de dicho instrumento, que incorpora en su texto resultados en las áreas de diálogo político, cooperación y comercio.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica que cobra vigencia para El Salvador a partir del 1 de octubre de 2013, sugiere que generará los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericana hacia etapas o grados más avanzados; por tanto es importante considerar cuáles serán esos efectos que se generarán en el subsistema de integración económica centroamericana y si éstos serán lo suficientemente importantes para llevar a Centroamérica hacia un estadio de unión aduanera, superior a la fase de integración en la que se encuentra la región hoy día.

Frente a la anterior situación problemática, se propone la siguiente formulación general del problema a investigar: *¿De qué manera los compromisos adoptados por Centroamérica, en el marco del Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica, relativos a la facilitación del comercio en la región centroamericana, constituyen una contribución al proceso de integración económica centroamericana e impulsan dicho proceso a estadios más avanzados de los que se tienen hoy día?*; la anterior formulación se diseña como el problema general sobre el cual se definen los objetivos específicos que se abordan en el desarrollo de la investigación.

La relevancia de estudiar la integración económica centroamericana y de manera particular la eventual unión aduanera en Centroamérica, descansa en que se vuelve un estadio del proceso de integración necesario y deseable para contribuir a la facilitación de los intercambios comerciales intrarregionales y con terceros socios; en este trabajo se revisa de manera particular el caso de la Unión Europea como ese tercer socio comercial, frente a la recién entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación suscrito entre ambas regiones.

En razón de lo antes señalado, se justifica la importancia, relevancia y utilidad práctica de la investigación; ya que como resultado de este trabajo se generará información novedosa para la academia y para los sectores jurídicos y económicos interesados en ampliar sus

conocimientos en este nuevo instrumento, acordado entre las regiones europea y centroamericana, con la finalidad de facilitar espacios de mercado para sus ciudadanos y agentes económicos. La investigación es importante, porque el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica es el resultado de un proceso de negociación con un alcance más amplio que la simple negociación de un tratado de libre comercio; siendo su ámbito de regulación y aplicación ampliado a temas en las dimensiones políticas y de cooperación.

La implementación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica ha previsto que generará un importante impacto en diversos escenarios, destacando las dimensiones sociales, políticas y económicas. En lo social, porque el Acuerdo de Asociación contribuye a ordenar la gestión de la cooperación para la región centroamericana; en cuanto a la dimensión política se consolida un proceso de apoyo político al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica que la Unión Europea propicia para la región desde los años 80; y en la dimensión económica, se consolida un sistema de preferencias comerciales, que hasta antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica tiene un carácter unilateral y ahora se perfila como un esfuerzo de derechos y obligaciones entre ambas regiones.

La investigación generará el conocimiento sobre el estatus que a la fecha ha logrado el sistema de integración centroamericana y permitirá determinar cuál es el nivel de avance que se perfila con las disposiciones consignadas en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; es decir, conocer hasta que estadio dentro del proceso de integración centroamericana se llegará, al concretarse los compromisos asumidos por la región centroamericana en dicho ordenamiento de derecho internacional. La situación o el estado actual del sistema de integración centroamericana le afecta a los agentes económicos, quienes esperan contar con un espacio económico-normativo que facilite su comercio, tanto las actividades de exportación como de importación.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, como se ha señalado contempla tres grandes dimensiones: diálogo político, cooperación y comercio. Lo anterior exige que en el desarrollo de la investigación, se involucre la participación de muchos enfoques o perspectivas disciplinarias; es imprescindible partir de la combinación de un grupo importante de áreas del conocimiento tales como las Relaciones Internacionales y las Ciencias Económicas. En razón de lo anterior, el desarrollo de la investigación necesariamente partirá de los enfoques teóricos que proveerán las disciplinas de las Relaciones Internacionales y las Ciencias Económicas. Y sobre la base de los enfoques teóricos que dichas disciplinas plantean, se procederá al análisis del caso concreto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y su relación con el sistema de integración centroamericana, sobre la base del instrumento de derecho internacional suscrito en el año de 2012. En ese sentido, la investigación compromete el uso de información teórica.

Mencionados los anteriores enfoques es posible señalar que la investigación propone como objetivo general: *Evaluar la manera en la que los compromisos adoptados por Centroamérica en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, relativos a la facilitación del comercio en la región centroamericana, constituyen una contribución al proceso de integración económica centroamericana e impulsan dicho proceso hacia estadios más avanzados de los que se tienen hoy día.*

Los procesos de integración se analizan a la luz de muchas concepciones; en razón de ello doctrinariamente se encuentran elaboraciones o teorías de la integración que proveen las Ciencias Económicas y las Relaciones Internacionales, entre otras.

A la luz de las Ciencias Económicas muchos comparten que el fenómeno de la integración forma parte de las corrientes liberales, Bela Belassa es uno de sus máximos exponentes. Según la teoría liberal sólo en un comercio ciertamente libre el mercado funcionará de manera perfecta, hará la mejor asignación de recursos y establecerá la especialización óptima para cada país; la misma supone que para que el mercado funcione de modo perfecto, nada debe perturbar su libre accionar. En este sentido, el Estado debe asumir una política de mínima intervención, sacar sus manos del comercio y de la economía en general y dejar que el mercado y las ventajas comparativas resuelvan todo de la mejor manera posible. La teoría del pensamiento económico liberal expuesta por David Ricardo se sustenta en la convicción de que cada individuo buscará lo mejor para sí mismo con lo que beneficiará a todos. Sobre la integración Belassa es de la idea que integración y bienestar van de la mano, lo anterior es posible señalarlo, ya que en su trabajo Bela Belassa apunta que puede decirse que el objetivo final de la actividad económica es un incremento en el bienestar.

A la luz de las teorías económicas, en América Latina, la integración surge como respuesta a los problemas de desarrollo de la región, así fue concebida en la Teoría Estructuralista o Desarrollista. Ésta surge de las discusiones gubernamentales y de teorías sobre los méritos del liberalismo e integración entre los Estados como herramientas propulsoras de modernización, crecimiento y prosperidad económica. En este contexto, la integración gana terreno en el discurso político, pero en su esencia se circunscribió sólo al aspecto económico, relegando los aspectos sociales que argumentaban su implementación. De manera que la integración, se convirtió en el operador político para fortalecer el aparato burgués productivo de los países de la región. Esta visión regional se enmarca dentro de las estrategias de la CEPAL con Raúl Prebisch a la cabeza.

Bajo el marco teórico que determina las Relaciones Internacionales, los casos de estudio se analizan a partir de los paradigmas que plantea dicha disciplina. En el caso del fenómeno de la integración, el paradigma de la sociedad mundial, sociedad global, transnacional o de la interdependencia ayuda de manera muy especial a comprender el alcance de dicho fenómeno y resulta muy apropiado conocer los planteamientos bajo este paradigma que ofrecen algunos exponentes bajo las teorías de las relaciones internacionales neofuncionalistas. Pero es frente al fenómeno de la globalización y las nuevas teorías de las Relaciones Internacionales, que resulta una nueva concepción de la integración y donde la expansión de la nueva ola de globalización con la reactivación de los procesos de integración se identifica como una de las mejores opciones para obtener la inserción competitiva en los mercados mundiales.

Con la nueva ola de globalización se produjeron cambios muy importantes en el contexto de las Relaciones Internacionales, con el surgimiento de hechos nuevos tales como: las relaciones entre los países en el plano económico se han vuelto muy importantes; las fronteras desaparecen en la medida que los procesos de integración avanzan y en ciertos casos, con instituciones supranacionales que detentan un poder igual o superior al de los Estados-

nación que fundamentaban su existencia en el principio del control territorial; la nueva economía se orienta hacia el desarrollo de sectores soportados por el conocimiento y ya no por la sola posesión de recursos naturales.

Los planteamientos teóricos apuntados ilustran de manera muy clara, que el fenómeno de la integración es multidisciplinario y en razón de ello, su estudio se apoya por las Ciencias Económicas y las teorías de las Relaciones Internacionales; disciplinas a las que se recurre en el desarrollo de este trabajo de investigación que se presenta.

El trabajo de investigación se desarrolló bajo el método dogmático jurídico; es decir, se recurrió al método general bibliográfico documental. Se analizó el proceso de la integración económica centroamericana a la luz de las posibles incidencias que se podría generar en el esquema de integración centroamericana la suscripción y entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; en ese sentido, se analizaron los contenidos jurídicos pertinentes contemplados dentro del Acuerdo de Asociación y los ordenamientos que constituyen el andamiaje legal del proceso de integración centroamericana identificándolos como las fuentes primarias; de igual forma se recurrió a fuentes secundarias, tales como libros de texto, doctrina y documentos generados por institutos especializados y centros de pensamiento que contribuyeron a dar respuesta a la problematización planteada.

Se recurrió a la técnica de investigación del análisis de contenido, visualizando a dicha técnica como una metodología de las disciplinas sociales que se enfoca al estudio de los contenidos de la comunicación; precisando que el análisis de contenido no es una teoría, sólo un conjunto de técnicas. El análisis de contenido parte del principio de que examinando textos es posible conocer no sólo su significado, sino información al respecto de su modo de producción.

Para apoyar el desarrollo de este trabajo de investigación se recurrió a las entrevistas como una herramienta o técnica metodológica, siendo ésta otra fuente de investigación; considerando que la entrevista es la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio a fin de obtener respuestas verbales a los interrogantes planteados sobre el problema propuesto, que permite obtener una información más completa. Bajo esta herramienta se diseñó un guión de preguntas que orientaron el desarrollo de las entrevistas con funcionarios representantes de diversos sectores, quienes generaron importantes opiniones sobre el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y su aporte al proceso de integración centroamericana. Las entrevistas fueron dirigidas a funcionarios de instituciones gubernamentales de El Salvador vinculados al proceso de integración centroamericana, funcionarios del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y de la Secretaria del Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) quienes son los protagonistas de este esfuerzo; a quienes se agradece de manera expresa la buena disponibilidad y el tiempo dedicado para atender las entrevistas y el intercambio de ideas sobre la temática.

CAPÍTULO I. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En el desarrollo de este capítulo se plantea como problema específico la siguiente pregunta: *¿Qué son los procesos de integración regional, cuáles disciplinas los regulan y bajo que teorías se explican; de manera particular los modelos impulsados en Europa y Centroamérica?*; y de conformidad a tal enunciado se formula como objetivo específico: *Identificar en qué consisten los procesos de integración regional, cuáles disciplinas los regulan y bajo que teorías se explican; y analizar los modelos fundamentales de la integración regional, de manera particular los modelos impulsados en Europa y Centroamérica.* En razón de lo anterior, se explorará el concepto de integración regional y se identificará en qué consisten los procesos de integración regional y en especial el de la integración económica, así como los alcances o estadios de los procesos de integración regional; todo ello a la luz de las teorías que al respecto se han construido desde disciplinas tales como: las Ciencias Económicas y las Relaciones Internacionales.

Se precisará de manera particular los casos de los procesos de integración que han experimentado regiones tales como Europa y Centroamérica; sobre el modelo de integración impulsado en Europa se hará una descripción breve y con ello se atenderán dos objetivos el primero de ellos será conocer detalles en cuanto a sus antecedentes y la evolución que ha llevado a la conocida Unión Europea de nuestros días y el segundo de ellos será traer al contexto la participación de Europa como bloque regional, que en las últimas década ha propiciado acercamientos con la región centroamericana y que ha dado lugar al estrechamiento de las relaciones económica, políticas y de cooperación. La Unión Europea se presenta como un actor en el Sistema Internacional que, cada vez en mayor medida, profundiza sus relaciones internacionales con la región centroamericana, a grado tal que se suscribió un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques regionales. El Acuerdo de Asociación constituye un hecho novedoso e histórico para la región centroamericana y europea, ya que es el primer acuerdo de este tipo, negociado y con compromisos de región a región y que permite el establecimiento de una alianza estratégica para ambos bloques. En el caso del proceso de integración centroamericana se revisarán sus antecedentes y se explorará el enfoque multidimensional del mismo; haciendo algunas precisiones sobre el subsistema económico que da lugar al proceso de integración económica centroamericana.

1.1 Concepto de Integración

Otilio Miranda, explora el concepto de integración y para ello parte de la conocida definición de integración que ofrece Ernst B. Haas*, quien describe a la integración como “un proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales, aceptan

* Ernst B. Haas es uno de los máximos exponentes de la teoría neo-funcionalista; la cual es una teoría de integración regional que al igual que el funcionalismo está basada en que el bienestar del Estado requiere del control económico y tecnológico. Además ve la integración entre los Estados como un proceso incremental que hace implícito el *spill-over* o derramamiento de integración de un sector sobre otros, llevando en últimas a algún tipo de comunidad política. El uso del prefijo "neo" se refiere a una revisión de la visión del proceso mismo.

desviar sus lealtades y expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”; sobre la base de la anterior definición, el citado autor advierte que desde una perspectiva pragmática se debe entender a la integración regional como: “un proceso mediante el cual los Estados que se integran crean un sistema con propósitos, principios y atribución de competencias a los órganos regionales a cambio de beneficios generados por la acción conjunta. Desde este punto de vista los Estados se proponen ejercer la atribución del poder soberano de forma armónica, conjugando el interés nacional y el interés regional, para beneficio de sus respectivas poblaciones” (Miranda, 2013, p. 18).

Sobre la integración, se apunta que ésta posee su propia clasificación dependiendo de los objetivos que persiguen los Estados de una región y de las formas de asociación para conseguirlos, indicando que la integración hoy día tiende a ser multidimensional; por lo tanto, dentro de este proceso se pueden mencionar las siguientes clases de integración: política, económica, social, ambiental, educativa y cultural. Esto lleva a precisar el campo de estudio de este trabajo de investigación, el cual se circunscribe a la integración económica exclusivamente.

Bela Belassa* menciona que en su uso cotidiano, la palabra integración denota la unión de partes dentro de un todo; y cuando se refiere a la integración económica señala que dicha definición no tiene un significado tan claro; pero construye una definición considerándola bajo dos premisas: a) como un proceso y b) como una situación de las actividades económicas; sobre dichas premisas observa que: “Se debe entender a la integración económica considerándola como un proceso, que ésta se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y vista la integración económica bajo la premisa de una situación de negocios señala que ésta viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales” (Belassa, 1964, p. 1).

A la luz de la definición construida por Bela Belassa, la teoría de la integración económica se interesará en los efectos económicos de la integración en sus diversas formas y con los problemas generados por las divergencias en las políticas nacionales de orden monetario, fiscal y otras diversas.

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales presenta su trabajo denominado Derecho de la Integración Latinoamericana, e inicia proponiendo una serie de definiciones de destacados exponentes en torno al término integración y parte de los planteamientos específicos de Bela Belassa, Ramón Tamames y los señalados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

* Bela Belassa es un economista húngaro. Cuenta con un diplomado en la Academia de Comercio Exterior de Hungría, un doctorado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Budapest. Emigra a los Estados Unidos donde obtiene el doctorado en Economía por la Universidad de Yale. Trabaja como docente en las Universidades de Yale, California, Columbia y John Hopkins. Fue asesor del Banco Internacional para la reconstrucción y el Desarrollo, consejero de la OCDE, consultor del Departamento de Estado USA. Ha escrito innumerables obras relacionadas a la economía y la integración.

Retoma la definición de integración de Bela Belassa ya citada, quien se refiere a la integración como un proceso que incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos Estados nacionales. Se refiere a la definición de integración de Ramón Tamames quien la define como el proceso a través del cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más idónea. Además retoma la definición que el BID propone en sus estudios, institución que señala que la integración propiamente dicha es un estatus 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.

Las anteriores definiciones citadas le permiten identificar al citado Instituto, lo que denomina los principales elementos que conforman un proceso de integración; y al respecto identifican 3 elementos principales: a) el primer elemento es que la integración supone la eliminación de las barreras económicas que interfieren el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capitales; es decir la libre circulación de los factores de producción, b) el segundo elemento supone la armonización de las políticas nacionales, particularmente de las políticas económicas a fin de asegurar la mayor racionalidad y eficacia en el ámbito que se procura integrar y c) el tercer elemento la constituye la transferencia de poderes estatales en las materias propias de la integración a un órgano o sistema institucional supranacional o comunitario, que se encargue de elaborar y aplicar las medidas necesarias encaminadas a la unificación de las economías dentro de las líneas generales que determine el tratado o instrumento constitutivo, así como orientar y coordinar la marcha del proceso de integración (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 7).

Andrés Malamud se refiere a los procesos de integración regional y los califica como: “procesos voluntarios impulsados por los Estados” (Malamud, 2011, p. 220); a consideración de Malamud la integración regional, a veces es denominada como regionalismo y consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. Este calificativo lo delimita a partir de la definición clásica que Ernst Haas ofrece sobre estos procesos y a la cual agrega que para establecer un proceso de integración regional se deben crear instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Ernst Haas señala que la integración regional puede definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos.

1.2 Teorías que explican el proceso de integración

La integración se ha considerado como un fenómeno multifacético (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 3); bajo tal perspectiva dicho Instituto precisa que aunque el fenómeno de la integración se estudie como un proceso económico no puede aislarse de otros aspectos y modalidades. Señalando de manera muy

particular que cuando dicho estudio tenga como objetivo primordial el abordaje de la problemática jurídica e institucional se vuelve imprescindible el estudio del aspecto político. Reitera dicho Instituto que en América Latina la integración se perfila como un factor esencial para acelerar el desarrollo de la región. Bajo los anteriores criterios, señala que: “la integración no debe verse como un fenómeno exclusivamente económico, ya que dicho fenómeno obedece a causas y produce efectos de naturaleza social, cultural y políticas” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 6).

1.2.1 Ciencias Económicas

A la luz de las ciencias económicas, muchos comparten que el fenómeno de la integración forma parte de las corrientes liberales, Bela Belassa es uno de los exponentes clásicos de este pensamiento, quien señala que el liberalismo económico considera a la integración económica como un regreso a los ideales librecambistas del período anterior a la Primera Guerra Mundial; bajo este criterio, la integración significaría simplemente la supresión de impedimentos al movimiento de mercancías. Según la teoría liberal sólo en un comercio ciertamente libre el mercado funcionará de manera perfecta, hará la mejor asignación de recursos y establecerá la especialización óptima para cada país; la misma supone que para que el mercado funcione de modo perfecto, nada debe perturbar su libre accionar.

En este sentido, el Estado debe asumir una política de mínima intervención, sacar sus manos del comercio y de la economía en general; y dejar que el mercado y las ventajas comparativas resuelvan todo de la mejor manera posible. La teoría del pensamiento económico liberal expuesta por David Ricardo se sustenta en la convicción de que cada individuo buscará lo mejor para sí mismo con lo que beneficiará a todos; al respecto, Bela Belassa es de la idea que integración y bienestar van de la mano, lo anterior es posible señalarlo, ya que en su trabajo ha advertido que: “puede decirse que el objetivo final de la actividad económica es un incremento en el bienestar” (Belassa, 1964, p.11).

Esta idea del bienestar que ofrece el proceso de la integración también es compartida por Ángel María Oliveri López, quien en su trabajo sobre la Integración Económica ante el Derecho Internacional estudia a la integración económica a la luz de un esquema desarrollista y señala que: “... si bien el objetivo expreso en los movimientos integracionistas hace del orden económico su campo específico, su finalidad última es eminentemente social: el mayor bienestar del hombre” (Oliveri, 1971, p. 18).

Otilio Miranda cita dentro de esta área al connotado teórico de la integración económica, Bela Belassa y retoma lo dicho por el economista al definir a la integración regional como un proceso coherente de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones y vista como una situación de los negocios y partiendo de la concepción de Bela Balassa, Otilio Miranda señala que la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales (Miranda, 2013, p. 27), quién además observa que la teoría de la

integración económica es un destacado elemento de la teoría del comercio internacional y tienen una evidente relación con las teorías del desarrollo económico.

A la luz de las ciencias económicas, Otilio Miranda señala que la consecución de los objetivos de la integración económica requiere que el proceso se lleve a la práctica de forma gradual y que los Estados miembros coordinen las etapas de dicho proceso que ofrece Bela Belassa en su Teoría de la Integración Económica.

Bela Belassa sugiere que la integración económica, puede adoptar varias formas que representan los diversos grados de integración; señalando que dichas formas pueden ser: área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total (Miranda, 2013, p. 2). Destaca Bela Belassa que es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se marca un importante interés en los procesos de integración económica, reiterando el destacado impulso en la integración de Europa, señalando que paralelamente al área europea en Latinoamérica se muestra el mayor avance en el proceso de integración económica con el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano (Belassa, 1964, p. 4).

Sobre la primera de las formas de integración económica, Otilio Miranda retoma el alcance que señala Bela Belassa y elabora una interpretación muy precisa, señalando que en la zona de libre comercio los Estados participantes, de común acuerdo, realizan una supresión de tarifas y aranceles de ciertos productos con base en un listado previamente negociado, pero cada país conserva las suyas frente a terceros Estados. Asimismo, los Estados adoptan instrumentos con el propósito de establecer el origen de los productos que se generan en la zona de libre comercio y de esta forma diferenciarlos de los que provienen de otras latitudes, ya que sólo deben beneficiarse con el acuerdo los productos originarios de los Estados parte, evitando así la triangulación, que significaría el ingreso de productos del exterior a la zona de libre comercio a través del país que cobre los aranceles más bajos. Este resultado se obtiene mediante la adopción de cláusulas de origen, las cuales deben ser muy precisas y severas (Miranda, 2013, p. 29).

En cuanto a la zona de libre comercio, ésta es una forma de integración que se caracteriza por la formación de un área entre dos o más países dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco, pero en la que cada país mantiene su propia política comercial y aranceles aduaneros frente a terceros países. La zona de libre comercio se contempla además como una excepción a la cláusula de nación más favorecida, conocida como NMF a la luz del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El Instituto precisa que la ausencia de un arancel externo común es el elemento que la diferencia fundamentalmente de la unión aduanera (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 9).

Bela Belassa propone como una segunda forma de integración económica a la unión aduanera, etapa que es retomada por Otilio Miranda quien señala que su creación lleva consigo la libre circulación de mercancías y el establecimiento de un arancel común a los productos de terceros Estados. Señalando además que la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: 1) la completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros, 2) el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión,

3) la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada, 4) la eliminación de normas de origen, de donde una mercancía de procedencia extranjera, ingresa legalmente por cualquiera instancia aduanera tras el pago del arancel común que se haya fijado, pudiendo luego circular libremente por el espacio geográfico de los países miembros de la unión aduanera y, 5) la forma de negociación con el exterior, la cual se debe hacer necesariamente en bloque, haciendo por tanto referencia a una política comercial común (Miranda, 2013, p. 30); cabe señalar que las tres primeras condiciones enunciadas han sido retomadas por Otilio Miranda de lo planteado por Vicente Aranaud.

En cuanto a la unión aduanera, siendo ésta otra forma de integración se conforma con todos los elementos que constituyen una zona de libre comercio, pero además se establece un arancel aduanero común o tarifa exterior común, frente a terceros países; por consiguiente cada Estado ya no es libre para determinar las tarifas que aplicará a terceros países. El alcance que se establece dentro de esta forma de integración permite que se beneficie tanto a los productos originarios de los países miembros como a los productos objeto de intercambio comercial en general, cualquiera que sea su origen (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 12). El Instituto es de la opinión que la unión aduanera es una forma de integración que tiene un carácter transitorio, lo anterior debido a que la libertad de comercio que ella genera, sin trabas de ninguna especie, hace sentir la necesidad de actuar en otros campos tales como monetarios, fiscales, sociales, etc.

El mercado común se plantea como una tercera forma de integración económica por Bela Belassa, alcance que es compartido plenamente por Otilio Miranda quien además agrega ciertas precisiones y caracteriza al mercado común por la libre circulación de los factores de producción. En el mercado común las aduanas internas desaparecen, no hay barreras tarifarias y se establece una política comercial común, facilitándose así el libre desplazamiento de capital, trabajo, bienes y servicios sin discriminación alguna en el territorio de los Estados Parte; en suma, se llevan a la práctica cuatro libertades fundamentales de la comunidad y se adopta un arancel aduanero exterior unificado. La creación del mercado común implica, además, la armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan. Las reglas comunes generan asimismo normas que son fuentes de derecho y obligaciones para unos y otros (Miranda, 2013, p. 31).

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, en relación con el mercado común plantea que si se quiere tener una noción general de esta forma de integración podría decirse que el mercado común comprende la libre circulación de productos y factores de la producción; que por lo regular, es una etapa posterior a la unión aduanera, señalando también que generalmente el mercado común se encuentra vinculado a formas superiores de integración que procuran asegurar la armonización de políticas y la vigencia de órganos supranacionales. El Instituto es de la opinión que la forma de integración de mercado común, por lo general es posterior a la unión aduanera, ya que en su desarrollo recoge la opinión de diversos autores y entre ellos quienes consideran que el mercado común es una etapa anterior a la unión aduanera; por consiguiente y respetando la diversidad de criterios en cuanto a las consideraciones del mercado común, el Instituto considera que la conceptualización de

mercado común es de carácter convencional y que su contenido dependerá de los objetivos del tratado que lo establece.

La cuarta forma de integración económica señalada por Bela Belassa es la unión económica y monetaria y la define como una: "...cosa distinta de un mercado común que combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con el objeto de eliminar la discriminación resultante de la disparidades de dichas políticas" (Belassa, 1964, p. 2). Sobre este grado de integración Otilio Miranda agrega a la planteado por Bela Belassa que esta forma de integración económica es una especie de sumatoria de las etapas anteriores, pero además se busca cierto grado de armonización de las políticas económicas de los Estados miembros, entre ellas las políticas monetarias, financieras, fiscal, industrial, agrícola, etc., con el fin de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen; también se adopta un solo patrón monetario y una misma moneda que respalde las economías. El mejor ejemplo de esta medida es la adopción del euro como moneda común de la Unión Europea (Miranda, 2013, p. 31).

A efecto de explicar los alcances de la unión económica, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, retoma los estudios del BID, quien sugiere que la unión económica o comunidad económica: "constituye la forma más completa de integración al fundir en un solo los estadios anteriores que configuran el mercado común, la unión aduanera, el mercado financiero abierto. Además, el esquema más acabado comprende la unificación de los regímenes fiscales, la armonización de las políticas laborales y de seguridad social, el libre establecimiento para personas naturales y jurídicas y la supresión de todas aquellas medidas que discriminan entre el ciudadano nacional y el ciudadano de la comunidad, excepto los derechos políticos" (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 15).

Y sobre la última forma de integración económica propuesta por Bela Belassa, Otilio Miranda retoma dicha definición y menciona que: "... la integración total presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscal, social y anticíclica; requiere además, el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados miembros" (Miranda, 2013, p. 31). Y además señala que algunos autores sostienen que este grado de unificación sugiere la desaparición de las unidades nacionales, por la absorción de las partes en un todo.

En el ámbito económico los Estados centroamericanos se han comprometido a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, tal como lo dispone el Artículo 1 del Protocolo de Guatemala*. Sus avances

* "Artículo 1. Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región..." Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana - Protocolo de Guatemala-.

deberán responder a las necesidades de los países que integran la región y se lograrán mediante el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la constitución de la unión aduanera, la adopción de una política externa común, la libre movilidad de los factores productivos y la integración monetaria y financiera, tal como lo dispone el mismo Protocolo de Guatemala en los artículos comprendidos entre el 6 al 19. El Protocolo de Guatemala designa al Consejo de Ministros de la Integración Económica y Regional como órgano responsable de impulsar la integración económica de Centroamérica y de adoptar las medidas conducentes a lograr los objetivos del subsistema en los sectores turístico, industrial y de comercio, entre otros (Miranda, 2013, p. 32).

En lo concerniente a la gradualidad del proceso integrador, cabe mencionar que el paso de un grado a otro no implica en la práctica haber conseguido el perfeccionamiento de cada etapa para pasar a la siguiente, como establece la teoría tradicional. Y se señala que este fenómeno parece estar ocurriendo en el proceso de integración económica de Centroamérica, del cual ya se afirma que incluye características propias del mercado común aun cuando todavía no se haya perfeccionado la unión aduanera (Miranda, 2013, p. 32).

Señala Malamud que a diferencia de la experiencia europea, en América Latina y Asia, los procesos de integración emprendidos se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración basada en la oferta constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo. Y reitera que los proyectos de integración han surgido por la voluntad política de sus gobiernos nacionales y sólo con posterioridad generaron alguna demanda social de mayor integración (Malamud, 2011, p. 224).

Para explicar este comportamiento Malamud se apoya en un esquema de análisis con base en la economía política que permite analizar comparativamente las distintas experiencias regionales; este esquema fue presentado por Walter Mattli*, quien sugiere que son necesarios dos tipos de condiciones para que se desarrolle un proceso de integración: factores de demanda y de oferta. El primer tipo hace referencia a la mencionada demanda de integración por parte de actores transnacionales, que incluye actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras; el segundo tipo remite a la oferta de integración que los Estados nacionales o las instituciones supranacionales pueden proveer mediante políticas públicas. A estas condiciones planteadas por Mattli, Andrés Malamud en su trabajo agrega una tercera, que permite entender la supervivencia de la integración en períodos de baja oferta y baja demanda simultánea y la denomina: la inercia (Malamud, 2011, p. 225).

Las condiciones de demanda para la integración planteadas por Mattli y apoyados Malamud, provienen de crecientes niveles de interdependencia regional. Cuando los actores transnacionales perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, demandan a las autoridades nacionales o supranacionales que los disminuyan a

* Walter Mattli es profesor de Economía Política Internacional en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Oxford. Recibió su licenciatura de la Universidad de Ginebra y su doctorado de la Universidad de Chicago. En 1999 publicó el libro *La Lógica de la Integración Regional*.

través de la cooperación, la coordinación y eventualmente, la integración regional. Cabe reiterar que la cooperación supone el cumplimiento voluntario del acuerdo por parte de sus firmantes, mientras que la integración implica algún grado de transferencia de soberanía y por lo tanto, el entrelazamiento de sus competencias y recursos más allá de su voluntad.

Por su parte, las condiciones de oferta remiten a la presencia de liderazgo; entendiendo a éste como la capacidad y voluntad de uno o más actores de pagar una parte desproporcionada de los costos requeridos por el emprendimiento regional y habitualmente se trata de Estados, o de proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva usualmente, son los agentes supranacionales. Finalmente, sobre las condiciones inerciales que propone Malamud éstas se encarnan en instituciones que congelan condiciones previas de demanda u oferta. De este modo, facilitan el cumplimiento de los acuerdos, aun cuando ya no existen las circunstancias que llevaron a su establecimiento, creando efectos de continuidad histórica que pueden proteger el proceso de integración en tiempos de condiciones desfavorables de oferta o demanda. Un aspecto potencialmente negativo consiste en que una institucionalización excesiva puede tornar los procedimientos regionales demasiado rígidos y poco adaptables en caso de crisis.

A la luz de las Ciencias Económicas, se ha construido la Teoría de la Integración Económica, mediante la cual se trata de conocer y comprender los cambios que se producen como consecuencia de la unificación de los mercados de diversos países en sus distintas fases o grados. Normalmente se suele recurrir a la fase o el estadio de "unión aduanera" para el estudio y aplicación de la teoría de la integración económica.

En un primer momento hubo un consenso general, sobre las uniones aduaneras y se consideraba que permitirían una mejora del bienestar mundial y que serían un paso hacia el libre comercio. Pero fue Jacob Viner, citado por José María Aragao, en su trabajo denominado "The Customs Unions Issue" donde demostró, que las uniones aduaneras producían tanto efectos positivos como negativos. Todo proceso de integración económica implica un sistema de discriminación aduanera entre naciones ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras dependiendo de que el país de origen pertenezca o no al grupo que se integra (Aragao, 1968, p. 83). Todo ello fue el resultado del análisis de los efectos sobre los sistemas de producción, la estructura del consumo, la balanza de pagos y el desarrollo económico.

A la luz de las teorías económicas, en América Latina, la integración surge como respuesta a los problemas de desarrollo de la región, así fue concebido en la Teoría Estructuralista o Desarrollista. Ésta surge de las discusiones gubernamentales y de teorías sobre los méritos del liberalismo e integración entre los Estados como herramientas propulsoras de modernización, crecimiento y prosperidad económica. La mística desarrollista junto al surgimiento de los esquemas de integración, son señalados por Ángel María Oliveri López, como los dos hechos más sobresalientes después de la Segunda Guerra Mundial, quien señala que es en la Carta de las Naciones Unidas donde aparece el concepto de desarrollo, planteándose en dicho instrumento las ideas de desarrollo económico y social (Oliveri, 1971, pp. 2 y 3).

Se plantea a la integración como factor de desarrollo, señalando que en los países en vías de desarrollo, si bien la integración contribuiría a fortalecer notablemente la participación internacional y el *status* de este grupo de países, su principal motivo es asegurar a través de la formación de un gran espacio económico, el desarrollo económico y el mejoramiento social de cada uno de los países participantes; concluyendo con ello que la integración constituye una condición para el desarrollo nacional, mismo que constituye un factor esencial del desarrollo (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 15).

En este contexto, la integración gana terreno en el discurso político, pero en su esencia se circunscribe sólo al aspecto económico, relegando los aspectos sociales que argumentaban su implementación. De manera que la integración, se convirtió en el operador político para fortalecer el aparato burgués productivo de los países de la región. Esta visión regional se enmarca dentro de las estrategias de la CEPAL con Raúl Prebisch* a la cabeza. La teoría promovida por la CEPAL concibió el desarrollo mediante el modelo económico de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, evidenciándose en ella una ruptura con la visión paradigmática sobre los modelos de desarrollo aplicados hasta ese momento en la región; se cambia con esta teoría la concepción de desarrollo, considerada exclusiva de los países del mundo desarrollado.

1.2.2 Relaciones Internacionales

Bajo el marco teórico que determina las Relaciones Internacionales, los casos de estudio se analizan a partir de los 3 paradigmas que plantea dicha disciplina. La doctrina distingue tres paradigmas, siendo ellos: a) el paradigma tradicional, realista o estatocéntrico, b) el paradigma de la dependencia, también llamado marxistas o estructuralista y, c) el paradigma de la sociedad mundial, sociedad global, transnacional o de la interdependencia. En el caso del fenómeno de la integración, el paradigma de la sociedad mundial, sociedad global, transnacional o de la interdependencia nos ayuda de manera muy especial a comprender el alcance de dicho fenómeno y resulta muy apropiado conocer los planteamientos bajo este paradigma que ofrecen algunos exponentes bajo las teorías de las relaciones internacionales neo-funcionalistas.

Los orígenes de los estudios de integración regional son de larga data. Y en términos generales el asunto se encuentra inicialmente en las Relaciones Internacionales, como hemos visto y mira cómo los actores centrales en el Sistema Internacional, acuerdan unirse y crear organizaciones regionales.

* Raúl Prebisch quien justamente con su idea de centro-periferia en los años 40 instaló el debate en la intelectualidad latinoamericana. De otra manera, se trataba de una teoría explicativa de la modernidad periférica. La teoría de la dependencia es una respuesta teórica elaborada entre los años 50 y 70 por científicos sociales (principalmente argentinos, brasileños y chilenos) a la situación de estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX. La Teoría de la Dependencia utiliza la dualidad centro-periferia para sostener que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no-desarrollados, a los que se les ha asignado un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptan en los países centrales, a los que se ha asignado la producción industrial de alto valor agregado.

Esther Barbé escribe sobre el Sistema Internacional y advierte que éste es un concepto que puede unificar el análisis de las Relaciones Internacionales; y en su trabajo retoma la definición que al respecto propone M. Kaplan, mediante la cual se entiende que: “el Sistema Internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, 1995, p. 115).

En razón de dicho alcance identifica a tres componentes del Sistema Internacional siendo ellos: actores, estructura y procesos. Y por consiguiente dentro de estos componentes citados los Estados son los actores por excelencia. La estructura muestra cómo se sitúan los actores, unos respecto de otros. Y el proceso designa las redes de interacción entre los actores de un sistema; siendo dentro de este componente donde se hacen las consideraciones a los procesos de integración entre los Estados. Refiriéndose a los componentes del Sistema Internacional, postula la existencia de un vínculo entre la estructura y el proceso y al respecto apunta: “cada estructura posee el proceso de interacción que le corresponde y una estructura crea y mantiene interacciones regulares” (Barbé, 1995, p. 204).

Esther Barbé propone que las interacciones entre los Estados dentro del Sistema Internacional pueden visualizarse por medio de dos tipos, siendo ellos: la vía del conflicto o la vía de la cooperación. Bajo tal premisa propone a los procesos de integración como la interacción básica de la cooperación, señalando que la cooperación puede derivar en integración, incluso se permite considerar a la integración como: “un tipo de interacción *per se*” (Barbe, 1995, p. 220).

Sobre la integración propone tres visiones: a) una visión jurídica institucional que incide en la transferencia de soberanía a instituciones independientes, b) como un proceso de construcción donde los actores políticos transfieren su lealtad y expectativas hacia una nueva autoridad o comunidad superpuesta a las existentes, lo cual incide en la creación de identidades comunes y c) la integración como una comunidad de seguridad que propone la eliminación de la guerra. Concluyendo que los procesos de integración constituyen el tipo de interacción de cooperación por excelencia.

A la luz de neo- funcionalistas el estudio de la integración regional consiste en explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser plenamente soberanos, cómo y por qué se fusionan o se mezclan voluntariamente con sus vecinos hasta el punto de perder los atributos de la soberanía; con ello adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos.

Pero es frente al fenómeno de la globalización que resulta una nueva concepción de la integración, la expansión de la nueva ola de globalización con la reactivación de los procesos de integración se identifica como una de las mejores opciones para obtener la inserción competitiva en los mercados mundiales.

Con la nueva ola de globalización se produjeron cambios importantes en el contexto de las Relaciones Internacionales, ya que se presentan hechos nuevos tales como: las relaciones entre los países en el plano económico se han vuelto muy importantes; las fronteras desaparecen a medida que los procesos de integración avanzan y en ciertos casos, con instituciones supranacionales que detentan un poder igual o superior al de los Estados-nación

que fundamentaban su existencia en el principio del control territorial; la nueva economía se orienta hacia el desarrollo de sectores soportados por el conocimiento y ya no por la sola posesión de recursos naturales.

Lo que si resulta muy claro, es que el fenómeno de la integración es multidisciplinario y en razón de ello, su estudio se apoya por las Ciencias Económicas y las teorías de las Relaciones Internacionales; disciplinas a las que se recurrirán en el desarrollo de este trabajo de investigación.

1.3 Modelo de la Unión Europea

Sobre el proceso de integración europea, se conoce de muchas investigaciones en su entorno y el caso de Europa casi siempre constituye un modelo o un caso de estudio dentro de los trabajos referidos a procesos de integración. Donato Fernández Navarrete, en su trabajo del año 2007 titulado Fundamentos Económicos de la Unión Europea, ilustra sobre la creación -en la segunda mitad del siglo XX- de las entonces Comunidades Europeas y su evolución hacia la actual Unión Europea; señalando que mediante dicho proceso se ha permitido ir estrechando lazos económicos, políticos y sociales entre los pueblos y entre sus Estados. Esta obra dedica mucho del contenido de su trabajo al análisis de las cuatro libertades que se consideran los pilares fundamentales de la actual Unión Europea; siendo ellas: libertad de circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales. Analiza asimismo, el marco general de las relaciones externas de la comunidad, la política comercial, las relaciones internacionales y la cooperación económica. El trabajo de Donato Fernández Navarrete parte de un enfoque de teoría económica (Fernández, 2007, p.13) y se apoya en los instrumentos jurídicos que durante los años han contribuido a conformar lo que ahora se conoce como Unión Europea.

En el contexto internacional, tras la II Guerra Mundial se manifiesta el interés por los problemas de la integración económica y adquiere un perfil diferente, apareciendo nuevos planteamientos encaminados a crear vínculos de carácter económico y comercial, con la finalidad de fomentar la cooperación multilateral y el mayor acercamiento entre las economías, con el objeto de reducir la posibilidad de nuevos enfrentamientos bélicos. De manera particular en Europa la percepción de que los problemas sólo podían solventarse a través de un acuerdo global para marchar de forma mancomunada hacia una integración total del continente, a la vez que se preservaba la paz, fue el catalizador para el proceso de integración económica que se desarrolló posteriormente; la ordenación económica que siguió a la II Guerra Mundial permitió este tipo de integración.

La Comunidad Europea nació como un proyecto de unificación y consolidación económica para preservar la paz en el continente europeo, no sólo frente a la amenaza comunista de los países del Este y Centro de Europa, sino principalmente entre los países socios del área de integración (Calvo, 2009, p. 4.). Esta finalidad se instrumentó a través de un proyecto económico susceptible de generar cuotas de crecimiento económico y bienestar no conseguidas hasta entonces. La Comunidad Europea ha estado por tanto basada desde el principio en la cooperación y la interdependencia. Dicha cooperación e interdependencia ha

estado fundamentada en la estructuración de la integración europea a nivel institucional, económico, financiera y en una armonización de las políticas, de forma progresiva.

Desde un punto de vista histórico, conviene destacar las propuestas de integración económica que se vienen planteando en Europa, a partir del siglo XIX. La firma de tratados comerciales para favorecer el intercambio y reducir la discriminación, como el de Francia y Gran Bretaña y el establecimiento de organizaciones internacionales, generalmente de carácter sectorial, son manifestaciones de los primeros pasos hacia la integración económica en el continente europeo (Calvo, 2009, p. 25.). Destacándose como un claro ejemplo de integración regional el funcionamiento de la Unión Económica de Benelux; establecida inicialmente en 1921 como la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa y a la cual se unió Holanda en 1944, estableciéndose una unión aduanera entre los tres países para fortalecer sus economías y colaborar más estrechamente en la reconstrucción y recuperación económica.

La II Guerra Mundial destrozó material y psicológicamente a los países europeos implicados en la contienda. A excepción de Estados Unidos, las economías de los países que habían participado en la guerra estaban profundamente distorsionadas. El interés por la cooperación y por los acuerdos económicos y comerciales, adquirió un nuevo matiz. Los planteamientos de la integración económica y comercial se encaminaron a crear vínculos que fomentaran no sólo la cooperación y el acercamiento de las economías, sino su contribución a reducir la posibilidad de nuevos enfrentamientos bélicos (Calvo, 2009, p. 26).

La integración económica en Europa surgió como un proyecto de unificación política y consolidación económica para preservar la paz en el continente europeo, ante la percepción de que los problemas sólo podían solventarse a través de un acuerdo global hacia la integración total del continente, no sólo frente a la amenaza comunista, sino principalmente fomentando la cooperación y el acercamiento de las economías de los países del área de integración. Así nació la Comunidad Europea, reitera Antonia Calvo Hornero (Calvo, 2009, p. 27), quien comparte el criterio de muchos que escriben sobre los antecedentes históricos que motivaron la conformación de la ahora Unión Europea, destacando el objetivo pacifista y de unificación de los territorios europeos.

Estados Unidos también veía con buenos ojos la integración y la cooperación europea en la medida en que eso posibilitaría, en opinión de los americanos, el crecimiento económico y la recuperación de las economías de los países europeos, especialmente cuando las relaciones con los países del Este y Centro de Europa se iban deteriorando rápidamente. Una Europa cohesionada política y económicamente constituía un muro de contención para la defensa de Occidente. De ahí que cuando Robert Schuman presentó su plan para establecer una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), los americanos le concedieron su apoyo total (Calvo, 2009, p. 36).

La constitución de la CECA no se consideró un fin en sí mismo, sino sólo un primer paso para una mayor integración posterior y para una unificación política (Calvo, 2009, p. 37). El 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado Constitutivo del CECA, siendo países firmantes: Francia, República Federal de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Holanda. El Tratado de París se ha calificado como un tratado-ley (Mariscal, 2010, p. 44), de carácter

sectorial por regular únicamente dos rubros: el carbón y el acero, que contempla una regulación muy detallada basada en un mercado común.

En los años posteriores al CECA mediante los Tratados de Roma se establecen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), los cuales se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957; el Tratado de Roma por el que se establece la Comunidad Económica Europea es un tratado-marco, que abre un amplio mercado común de mercancías, personas, servicios y capitales y el Tratado de Roma por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica es un tratado-ley, que regula muy concreta y detalladamente el sector o ámbito específico de la energía atómica (Mariscal, 2010, p. 46). Con ello a finales de los años 50 en Europa Occidental se habían establecido tres proyectos de integración económica regional, siendo ellos: Benelux, CECA y CEE.

La integración europea a lo largo de su historia ha estado marcada por la senda de la integración económica, bajo esta realidad, los aspectos económicos han sido predominantes en la evolución de la Unión Europea mientras que la cuestión política se ha dejado a un lado, no obstante la cuestión política ha estado en el origen de su creación, debido a que afecta por su propia naturaleza a la soberanía de los Estados miembros; la cuestión política aparece de nuevo con entidad propia en el proceso de negociación de la Unión Económica y Monetaria Europea, tras la caída del muro de Berlín y la propuesta de reunificación alemana (Calvo, 2009, p. 42). Y es a partir de la firma del Tratado de Maastricht cuando la Comunidad se encauza progresivamente a una unión económica y monetaria y a una unión política; se destaca que mediante este instrumento la Comunidad Europea cambia su denominación y pasa a ser una Unión Europea, con una connotación política que en las reformas anteriores no se habían considerado de forma tan explícita.

La Unión Europea, así constituida se basa en principios comunes para todos los Estados miembros: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho; considerando a éstos como principios básicos. En resumen, los principios aplicables a toda la Unión giran alrededor del principio de unidad institucional, respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, principio de subsidiariedad, por el que la Unión sólo intervendrá cuando los objetivos de la acción que se vaya a emprender no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y principio de suficiencia de medios por el cual la Unión se compromete a dotarse de todos los recursos necesarios para aplicar sus políticas (Calvo, 2009, p. 44).

La Unión Europea es una organización única a la que se le ha transferido una serie de funciones y tareas. El sistema institucional de la Unión Europea es de difícil clasificación y se ha considerado sobre ésta: “no es una federación de Estados y va más allá de lo que se supone una organización intergubernamental” (Calvo, 2009, p. 65). La organización institucional europea está estructurada en tres grandes bloques, siendo éstas: a) instituciones fundamentales, b) órganos consultivos e instituciones monetarias y financieras y, c) organismos descentralizados-agencias y órganos inter-institucionales.

Las instituciones fundamentales son el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Los órganos consultivos

son el Comité Económico y Social, el Comité de Regiones, Parlamentos Nacionales, el Defensor del Pueblo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Comité Económico y Financiero. Las instituciones monetarias y financieras son el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones. Además, como ya se había mencionado, un sinnúmero de agencias comunitarias y organismos descentralizados, agencias de política exterior y de seguridad común, de cooperación policial y judicial, en materia penal y agencias ejecutivas.

Nicolás Mariscal Berastegui, analiza el proceso de la ahora Unión Europea y a manera de resumen destaca que durante las últimas cinco décadas, este proceso ha experimentado: “logros y fracasos, acelerones y frenazos, tensiones, conflictos, contradicciones y crisis y también ampliaciones, extensiones y profundizaciones” (Mariscal, 2010, p. 52).

También propone un balance de conjunto, desde los inicios de este proceso de integración hasta nuestros días, el cual muestra uno de los mayores éxitos económicos, sociales y políticos de la historia; destacando la ampliación de seis Estados miembros a veintisiete, de algo más de ciento cincuenta millones de personas a casi quinientos, de poco más de un millón de kilómetros cuadrados a más de cuatro millones, de la guerra a la paz, de la división de Europa a la unión, de las dictaduras sufridas por la mayoría de los Estados a la consolidación de la democracia, de las soberanías estatales casi absolutas a la primacía del Derecho Comunitario, de la pobreza al bienestar, de unas pocas políticas comunes a más de una treintena, de las diversas monedas nacionales al euro, de tierra de emigración a promesa para la inmigración, de un mercado común a una Unión Europea. Han sido los cinco decenios mejores de la historia de Europa (Mariscal, 2010, p. 52).

Bajo los anteriores enfoques propuestos, es coincidente que todos apuntan que el modelo de integración de Europa es quizá uno de los modelos más exitosos, pues ha permitido profundizar el proceso de integración a escalas superiores al aspecto económico que quizá es el peldaño inicial de estos procesos, destacando además los importantes avances en los aspectos sociales y políticos.

Romero Rodríguez y Caldentey del Pozo, proponen lo que ellos denominan: “las líneas de fondo” también llamadas “claves” para comprender el proceso de la Unión Europea; señalando que éstas constituyen dimensiones transversales en el escenario europeo, pero que en buena medida no se encuentran en el proceso centroamericano y que podrían ayudar a desentrañar las dificultades y retrocesos que encontramos en el proceso de integración centroamericano. Citando como dichas líneas de fondo o claves a: “la fidelidad a las raíces, el pragmatismo economicista, juricidad, gradualismo, incrementalismo, supranacionalidad y solidaridad” (Romero y Caldentey, 2010, p. 386).

En atención a dichas claves, los citados autores señalan que muchas de ellas se encuentran en el proceso centroamericano o son coincidentes con éste; sin embargo, lo que las hace diferentes es cómo la región centroamericana las ha abordado y cita a manera de ejemplo el caso de la juricidad, la cual en la dimensión referida al cumplimiento de lo pactado parecería que en Centroamérica se aleja de la visión que Europa toma al respecto. Se refieren al gradualismo y al respecto plantean, que la construcción europea se ha ido realizando mediante

avances lentos que salvo raras excepciones han sido irreversibles; siendo esta una de las características más sobresalientes de su dinámica de avance.

A manera de conclusión Romero y Caldentey destacan con mucha importancia que los mayores avances en la Unión Europea se han alcanzado por la presencia de liderazgos poderosos; capaces de pensar en el largo plazo y de superar intereses nacionales o personales de corto alcance, lo cual permitió la construcción de un proyecto que articuló a Europa y ayudó a la transformación de la sociedad mundial (Romero y Caldentey, 2010, p. 420).

1.4 Modelo de Centroamérica

1.4.1 Antecedentes

Otilio Miranda, apunta que el desarrollo histórico de la integración de Centroamérica es esencial para entender las causas que han motivado los cambios y su impacto en el proceso integrador de la región (Miranda, 2013, p. 1). Por consiguiente, los antecedentes históricos constituyen el punto de partida para enunciar la situación problemática de la cual se ocupa este trabajo de investigación.

Los historiadores y quienes escriben sobre la integración centroamericana, desarrollan sus trabajos en relación a dicho proceso histórico en períodos y los agrupan en fases o etapas; algunos distinguen dicho proceso histórico en 5 fases y otros en 3. Estas distinciones obedecen a los acontecimientos que incluyen en cada fase y que a entender de quienes escriben, constituyen hitos que marcan o distinguen una fase o etapa de otra, también estas distinciones atienden a las fechas a partir de las cuales cada uno de ellos marca el inicio del proceso de integración centroamericana.

Otilio Miranda, ordena el desarrollo histórico de la integración de Centroamérica en cinco fases y estas fases a su criterio se determinan en atención a las manifestaciones de avances o estancamiento, indicando que dichas fases son: primera fase: la federación y los esfuerzos fallidos (1821-1949); segunda fase: creación del proceso (1951-1969); tercera fase: estancamiento del proceso (1970-1985); cuarta fase: replanteamiento de la integración (1991-2000); y quinta fase: incertidumbre y relanzamiento (2001-2012) (Miranda, 2013, p. 1).

En su desarrollo histórico Otilio Miranda denomina a la primera fase: la federación y los esfuerzos fallidos y la ubica en el período comprendido entre 1821 y 1949 y sobre esta fase señala: “este período comprende acontecimientos como la independencia de Centroamérica en 1821, la creación de la Federación Centroamericana en 1824, su fracaso y los esfuerzos fallidos de reunificación del istmo en torno a un proyecto político común durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX (1921). Los intentos fallidos fueron seguidos por treinta años en los que no se aborda el tema de la integración regional” (Miranda, 2013, p. 1). Continua señalando que durante este período Centroamérica se consolida como región independiente con la creación de las Provincias Unidas de Centroamérica en 1823 y la adopción de la Constitución Federal de 1824 y sobre estos acontecimientos concluye que: “Desde una

perspectiva federalista se intentó unir a la región en torno a un proyecto político común. Sin embargo, la federación se disolvió en una guerra civil entre 1838 y 1840” (Miranda, 2013, p. 2).

Sobre la segunda fase del proceso histórico de la integración en Centroamérica, la denomina la fase de la creación del proceso y la ubica entre 1951 y 1969; y al respecto señala: “esta fase se inicia en la última década de los años cuarenta con la cooperación educativa (1948) y en ese mismo período se comienza a manifestar el colapso del modelo agro-exportador, surgiendo en Centroamérica la necesidad de buscar una nueva alternativa al desarrollo regional. En 1951 se crea la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) con el fin de unir a los países del istmo, abrir canales de diálogo político y de cooperación para enfrentar conjuntamente los problemas regionales; el período se caracteriza por el comienzo de la integración política y al mismo tiempo se sientan las bases del modelo de sustitución de importaciones por el proyecto de industrialización, que puso en marcha la integración económica en la década de los años sesenta con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA)” (Miranda, 2013, p. 3).

Con la firma, en fecha 14 de octubre de 1951, del instrumento que da lugar al nacimiento de la Organización de Estados Centroamericanos se marca el inicio del proyecto histórico de la integración de Centroamérica, ya que dicha organización sentó las bases de la futura integración de Centroamérica (Miranda, 2013, pp. 3 y 4). En este punto, precisa que la integración es originalmente en Centroamérica una alternativa u opción para acelerar el desarrollo económico y social de los países individualmente y de la región en su conjunto; y desde una perspectiva política, como una vía para encauzar y orientar los esfuerzos tendientes a la unidad de los países del istmo. Dos objetivos fundamentales han estado presentes en la concepción del programa centroamericano: uno básicamente económico y el otro político.

En esta fase, a criterio de Otilio Miranda, se sentó el punto de partida del proyecto integrador que inicia a fines de los años cincuenta y se desarrolla a partir de la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960. El proceso en esta etapa se caracterizó por el marcado economicismo y la exclusión de la sociedad civil; los avances de la integración centroamericana se hicieron manifiestos en el desarrollo del Mercado Común Centroamericano, que en un término de cinco años había alcanzado logros importantes en los ámbitos de la producción industrial y el comercio intrarregional. Señalando que este período o fase con la guerra de las 100 horas entre Honduras y El Salvador trajo como consecuencia el estancamiento de los intercambios comerciales en Centroamérica, disminuyendo considerablemente el comercio en la región y por consiguiente ralentizando el funcionamiento del Mercado Común.

Otilio Miranda, señala que el antecedente fundamental de la integración económica es la constitución del Mercado Común Centroamericano, creado por el Tratado General de Integración Económica de 1960; mostrando que el Mercado Común dio pie al período de auge económico de la región en el siglo XX y fue una de las primeras experiencias de integración regional en América Latina. Señala además que el contexto favorable de los años 60 permitió el establecimiento de una serie de industrias manufactureras amparadas por leyes de fomento industrial y zonas francas.

La tercera fase denominada el estancamiento del proceso y se ubica entre 1970 y 1985 y durante este período: “la integración pierde celeridad y prácticamente cae en una situación de estancamiento causada en sus inicios por la guerra entre Honduras y El Salvador y acrecentada por los conflictos armados que se inician en Nicaragua, en El Salvador y en Guatemala en la década de los años 70” (Miranda, 2013, p. 8).

A la cuarta fase denominada como la fase del replanteamiento de la integración y se ubica entre 1991 y el año 2000; y se ha considerado que: “en esta etapa se reactiva la integración centroamericana con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)” (Miranda, 2013, p. 9). La suscripción del anterior instrumento conocido como Protocolo de Tegucigalpa, a juicio de Otilio Miranda marca un cambio profundo sobre la visión de la integración en Centroamérica y al respecto señala: “Mediante el Protocolo Centroamérica opta por un modelo de regionalismo abierto caracterizado por ser multidimensional, cuyo propósito es mantener el desarrollo sostenible y la inserción de la región en la economía internacional. El Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados se constituyen en el marco jurídico y el SICA en su marco institucional, subrogando de esta forma, al marco institucional creado por la Carta de la ODECA de 1962” (Miranda, 2013, p. 9).

La quinta fase denominada como la fase de la incertidumbre y relanzamiento; y se ubica a partir de 2001 hasta 2012; y dentro de esta fase destaca tres momentos que reflejan los altos y bajos de la integración regional, siendo ellos: a) la suscripción del DR-CAFTA, b) el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y el relanzamiento de la Unión Aduanera Centroamericana, y c) acciones para el fortalecimiento institucional del SICA. Durante esta fase, Otilio Miranda ha considerado: “En los primeros años del siglo XXI surge en Centroamérica la tendencia de los gobiernos a optar por el libre comercio, opción que no contradice la integración regional, pero podría evidenciar que se deja en segundo plano el proyecto integrador, creando - de alguna manera- incertidumbre respecto al proceso de integración en cuanto alternativa para el desarrollo del istmo en su conjunto” (Miranda, 2013, p. 11).

Dámaso Morales, escribe sobre el proceso de integración en Centroamérica y titula su trabajo: “La lenta arquitectura de la integración centroamericana”. En su estudio, sugiere que el proceso de regionalización centroamericana contempla al menos tres etapas importantes: la primera de ella abarca el período de 1960 a 1980; la segunda de 1980 a 1990 y la tercera de 1990 a la fecha.

No obstante que distingue entre estas tres fases, inicia el desarrollo histórico de la integración en Centroamérica remontándose al período post-independientista, señalando que: “La integración centroamericana ha seguido un largo camino. Desde los primeros intentos en el año de 1824 cuando se declaró la República Federal de Centroamérica, hasta las últimas noticias integracionistas de la plena participación de Costa Rica. A lo largo de estos años, algunos historiadores han computado veintisiete intentos integracionistas, cifra que supone la prueba del fervor centroamericano por integrarse; o bien la incapacidad de lograrlo. La historia centroamericana ha estado marcada por la explotación desmesurada de una élite capitalista nacional-transnacional, que no sólo fue incapaz de promover del desarrollo regional, sino que lo destruyó. Los regímenes políticos antidemocráticos, dictatoriales o militares no

favorecieron el esquema integracionista; por el contrario, representaron un obstáculo al mismo. El subdesarrollo económico, la debilidad de los sistemas políticos, el deterioro ambiental y el rezago social forman parte de este diagnóstico” (Morales, 2003, p. 257).

Introduce a la integración centroamericana durante este período post- independentista y hasta antes de lo que él señala como la primera etapa, planteándola como uno de los esfuerzos que le ha tomado mucho trabajo y que ha estado lleno de una serie de fracasos, sin embargo destaca los permanentes esfuerzos de Centroamérica; señalando que: “Hoy día la integración centroamericana surge no solo como una reivindicación de los anhelos históricos; sino como un camino viable que impulse mayores estadios de desarrollo humano” (Morales, 2003, p. 257).

Sobre la primera etapa de integración centroamericana que la ubica en el período que comprende de 1960 hasta 1980, Dámaso Morales señala que: “Previo a esta fase debe hacerse justicia histórica a un período que corre de 1950 a 1960, como el preludeo o fase preparatoria, en la que se registran importantes discusiones teóricas, además de ofrecerse estrategias de integración. Se firma en 1958 el Tratado Multilateral de Comercio y el Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración. Si bien ambos instrumentos fueron limitados en su alcance y profundidad, permitieron -sobre todo el último- marcar una ideología nueva: el beneficio mutuo de una economía regional. De forma paralela se incluye un sentido de equilibrio económico y de protección a las economías más débiles. Son puntos muy importantes que conforman la primera tesis de integración económica” (Morales, 2003, p. 259).

A consideración de Dámaso Morales: “El proceso formal inicia con la firma del Tratado General de Integración Centroamericana (13 de diciembre de 1960) y la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA (12 de diciembre de 1962), en los que se definen los objetivos y la estructura organizativa regional. Ambos documentos tuvieron un gran significado en su época y presentaron un gran adelanto político-económico integracionista” (Morales, 2003, p. 259). Señala el mismo autor lo que a su entender constituyó las causas que impidieron el pleno desarrollo de la integración centroamericana en dicha etapa y al respecto observa: “Algunas de las causas que impidieron el pleno desarrollo de la integración centroamericana en el período tratado son: a) la guerra entre Honduras y El Salvador por cuestiones fronterizas, y b) las desigualdades en las estructuras económicas de los países centroamericanos.... El Salvador y Guatemala tenían grupos hegemónicos de poder empresarial muy fuertes, en comparación con Nicaragua” (Morales, 2003, p. 259).

La segunda etapa de integración centroamericana es ubicada entre 1981 y 1990 y sobre la misma se ha señalado que: “Esta etapa se caracteriza por conflictos constantes en la región, modificación en las estructuras políticas, económicas y sociales, división entre países e ideologías encontradas, que en conjunto significaron un retroceso en la integración” (Morales, 2003, p. 262). Continúa señalando que a pesar del ambiente desfavorable en Centroamérica se gesta, en el período que distingue como la segunda fase de la integración, uno de los momentos históricos más importantes que reavivan el esfuerzo integracionista; indicando que se impulsan una serie de ordenamientos normativos que crean las condiciones para un nuevo camino a la integración, tales como: a) el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero

Centroamericano, b) las Declaraciones de Esquipulas I y II que emanan de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, y c) el Plan de Acción Económica para Centroamérica.

La tercera etapa de integración centroamericana, según Dámaso Morales la ubica a partir de 1991 a la fecha; sobre dicha fase hace saber: “La década de los noventa conoce un nuevo impulso al proceso integracionista centroamericano. La instauración de regímenes electos democráticamente representó la oportunidad histórica para renovar el proceso centroamericano” (Morales, 2003, p. 268). Indicando que dentro de esta fase, existen algunos elementos coyunturales que favorecen la integración centroamericana y enuncia entre ellos: a) el fin de la Guerra Fría y sus impactos geopolíticos favorables para Centroamérica, b) la reconstrucción regional después de años de guerra que abre un espacio para la participación constructiva de las diferentes fuerzas políticas, c) la instalación de gobiernos civiles constitucionalmente electos y, d) la experiencia acumulada a lo largo de la historia de Centroamérica.

Durante esta tercera etapa se destaca la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como Protocolo de Tegucigalpa y por consiguiente: “... la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como el nuevo marco normativo y constitucional para impulsar la integración en todos sus ámbitos” (Morales, 2003, p. 270). Sobre el SICA, señala: “El SICA posee una compleja estructura orgánica..... como organización funcional, el SICA es el instrumento que contribuye a la integración del istmo centroamericano en materia económica, social, política, cultural y ambiental. Para abarcar este universo, establece un marco compuesto por los siguientes cuatro subsistemas, aunque no está muy claro, por el texto del acuerdo, cómo los órganos superiores del SICA recibirán informes de los diversos subsistemas para cumplir con su tarea de coordinación necesaria y coherente: a) Subsistema de Integración Económica, b) Subsistema de Integración Social, c) Subsistema de Integración Ambiental, y d) Subsistema de Integración Política” (Morales, 2003, p. 272).

A manera de conclusión Dámaso Morales señala, en relación al desarrollo histórico del proceso de integración en Centroamérica que: “La arquitectura de la integración centroamericana registra una amplia historia de intentos, definiciones y reestructuraciones” (Morales, 2003, p. 284). Lo anterior reitera lo valioso que se hace revisar el proceso de integración centroamericano a la luz de los elementos que provee la historia.

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, propone al igual que Dámaso Morales tres fases para el estudio del proceso de integración centroamericana, pero además, antes de desarrollar estas tres fases se permite hacer algunos planteamientos que los describe bajo el acápite de: “antecedentes teóricos de la colonia” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 96) y ubica este antecedente desde la época de la colonia hasta 1950, precisando que la administración colonial española en Centroamérica duró más o menos 300 años.

El período de la colonia se caracterizó por: a) que su política estaba dirigida a explotar los yacimientos de oro y plata que había en la región, b) el comercio existía únicamente entre las provincias y la metrópoli y por consiguiente era nulo el comercio entre las provincias, c) la inexistencia de vías de comunicación, d) el poder estaba concentrado en manos de las

autoridades españolas, de los colonos venidos de la Península y sus descendientes y del clero, e) las tierras centroamericanas se concentraban en manos de los grupos o clases que ostentaban el poder.

Por tanto, a consideración del Instituto los hechos que caracterizaron el período de la colonia impidieron el establecimiento de una economía de mercado entre las provincias de Centroamérica y por tanto éstas nunca se integraron (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 96), aún cuando todas ellas se encontraba bajo una sola jurisdicción, la de la Capitanía General de Guatemala.

Con posterioridad a la Declaración de Independencia del 15 de septiembre de 1821 y con la Constitución de la República Federal de Centroamérica emitida el 22 de noviembre de 1824, en Centroamérica el poder federal era relativamente débil en relación con el poder de cada uno de los Estados, lo que impidió que la Federación perdurara como había sido el propósito, a ello se suma la falta de vías de comunicación que no permitió el intercambio comercial y cultural; lo cual no generó en la región intereses comunes que pudieran ser el aglutinante para mantener unida a la República Federal. Después de la ruptura de la República Federal, la base económica de cada uno de los nuevos Estados independientes se mantuvo endeble, entre otras causas por la falta de gobiernos estables que crearan condiciones más apropiadas para las actividades productivas.

En el transcurso del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, las economías centroamericanas se orientaron hacia un comercio de exportación de metales preciosos, de cacao, de índigo (añil) y, posteriormente de café al desarrollarse la economía cafetera que se inicia alrededor de 1870 con la reforma liberal y más tarde la industria bananera (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 97).

Sobre este desarrollo del sector exportador, el Instituto distingue dos situaciones; la primera de ellas se refiere al momento en el cual los países se inician señalando que los primeros fueron Guatemala y El Salvador quienes iniciaron en 1870 y Honduras que lo hace hasta inicios del siglo XX y la segunda es la relativa a las industrias cafetera y bananera, que en el caso de la industria del café, su producción y comercialización ha sido explotada en su mayoría por capitales de la región, siendo diferente el caso de la industria bananera cuyos capitales provenían de inversionistas extranjeros.

Lo señalado en el párrafo anterior, a criterio del Instituto explica el origen de los distintos grados de capitalización interna y de distribución de la riqueza. Señalando además que el desarrollo interno de la economía de cada país no fue paralelo al amplio desarrollo observado en el sector exportador que los programas de infraestructura estuvieron orientados a servir a la economía de exportación (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 98).

Con los anteriores hechos el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales desarrolla los antecedentes a la integración centroamericana desde la colonia hasta 1950; y de acá en adelante el Instituto considera que se inicia el Programa de Integración Económica de Centroamericana y propone su análisis en tres fases; siendo éstas: la primera fase la ubica en el período comprendido de 1951 a 1957, la segunda fase la ubica entre 1958 a

1960 y la tercera fase la ubica a partir de 1960 hasta la fecha (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, pp. 118 -121).

La primera etapa, que el Instituto ubica entre 1951 a 1957, se caracterizó por la suscripción de una serie de tratados bilaterales que ofrecieron nuevas experiencias en materia de intercambio, en hábitos de cooperación y procedimientos para resolver problemas comunes. La segunda etapa está comprendida entre 1958 y 1960 y se caracteriza por los comienzos de las primeras experiencias de cooperación multilateral en materia de liberalización del comercio. Durante esta segunda etapa también se incorpora el Programa de Desarrollo Industrial Avanzado, al suscribirse el primer instrumento en este campo, siendo éste el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Y la tercera etapa, se ubica a partir de 1960, su característica radica en ser una integración económica acelerada y se inicia en febrero de ese año con la conclusión del Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras; continuando posteriormente con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana el 13 de diciembre de ese mismo año.

Rodolfo Cardenal en su Manual de Historia de Centroamérica, destaca y califica como una novedad acontecida durante la década de los años 60 en la región, el surgimiento del mercado común centroamericano (Cardenal, 1996, p. 351); señalando que el desarrollo industrial que se refleja durante dicha época siguió el modelo económico de sustitución de las importaciones. Señalando además que la decisión clave de los países centroamericanos para adoptar e impulsar dicho modelo económico fue la de integrar sus economías, iniciando con la suscripción de acuerdos bilaterales entre los Estados a partir del año de 1951 para concluir en el año de 1960 con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana por el cual se crea el mercado común centroamericano. Rodolfo Cardenal, dedica un apartado muy importante dentro de su trabajo al proceso de integración centroamericana a la luz de su investigación histórica, destacándola como una etapa importante de cada uno de los países centroamericanos y de la región como tal.

1.4.2. Multidimensionalidad del proceso de integración en Centroamérica

La creación del SICA en la década de los años 90, mediante el Protocolo de Tegucigalpa, introduce un cambio sustancial del modelo al apostar por la multidimensionalidad de la integración centroamericana frente al economicismo de la etapa de los años sesenta (Miranda, 2013, p. 93). El Protocolo de Tegucigalpa define un sistema que se articula en cinco sectores: político, económico, social y cultural educativo; a los que posteriormente se une el sector ambiental, de ahí que la organización del SICA se estructure en subsistemas que disponen de un marco institucional con competencias funcionales y materiales propias, que se rigen por el Protocolo de Tegucigalpa y el respectivo instrumento complementario.

El Subsistema Político

La integración política se suele definir como el proceso por el cual los sectores políticos de varios ordenamientos nacionales diversos son persuadidos de desplazar sus

lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El Protocolo de Tegucigalpa es el marco jurídico-político a través del cual los países de la región centroamericana, por mutuo acuerdo, crean el SICA en cuanto marco institucional de la integración regional de Centroamérica.

El Subsistema Político es regulado por el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, que coordina la Secretaría General del Sistema y en el que se enmarcan las decisiones de la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Ejecutivo y de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

El Subsistema Económico

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, conocido como Protocolo de Guatemala de 1993; es el marco jurídico del subsistema económico, que coordina la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con la participación de la Secretaría de Turismo, la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericana y en el que se enmarcan las decisiones del Consejo de Ministros de Integración Económica, Consejo de Ministros de Agricultura, entre otros.

Los Estados Parte del proyecto de integración económica se han comprometido a lograr de manera voluntaria y gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deben responder a las necesidades de los países que integran la región, proceso que se lleva a la práctica sobre los siguientes fundamentos; a) la integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente con la economía internacional, b) se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas, c) el cual se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extra regionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración, d) y se regula por el Protocolo de Guatemala en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, pudiendo también desarrollarse mediante instrumentos complementarios y derivados (Miranda, 2013, p. 100).

Las acciones del Subsistema deben estar en armonía con los propósitos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa y se ajustan a los principios de legalidad, consenso, gradualidad, simultaneidad y complementariedad. En relación al principio de gradualidad, el Protocolo establece las etapas para alcanzar la Unión Económica: a) Zona de Libre Comercio Centroamericana, b) Relaciones Comerciales Externas, c) Unión Aduanera Centroamericana, d) Libre Movilidad de los Factores Productivos, e) la integración Monetaria y Financiera Centroamericana (Miranda, 2013, p. 100).

Desde los años sesenta el proyecto de crear una unión aduanera ha estado presente en la agenda económica de la región. No obstante, en la última década del presente milenio el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana ha alcanzado niveles de acuerdo de

implementación muy importantes. Una unión aduanera es un acuerdo comercial entre países que contempla la eliminación de los impuestos o barreras arancelarias entre los países miembros de la unión y la adopción de un arancel común para los productos que proceden o que se dirijan a terceros países u otros bloques comerciales (Miranda, 2013, p. 103).

En Centroamérica la eliminación de obstáculos arancelarios al libre comercio intrarregional está casi completada con la excepción de un reducido grupo de productos sensibles. En lo que respecta al arancel común, ya se encuentra casi totalmente armonizado y solo resta un 4.3% del universo arancelario. Pero además los cinco países miembros del Convenio de la Unión Aduanera han desarrollado una amplia normativa regional en materia de origen de las mercancías, prácticas desleales, medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, reglamentos de transporte, etc. La región también se encuentra desarrollando un Plan Piloto de Aduanas Periféricas Integradas (Miranda, 2013, p. 104).

Subsistema Social

El Subsistema de Integración Social es regulado por cinco instrumentos jurídicos fundamentales: a) el Protocolo de Tegucigalpa, b) el Tratado de Integración Social de Centroamérica, c) la Alianza para el Desarrollo Sostenible, d) las Bases para una Política Social Centroamericana y e) la Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana y el Fondo de Cohesión Social. El Subsistema tiene como punto de partida la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, cuyo objetivo es garantizar el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos (Miranda, 2013, p. 104).

El objetivo central del Subsistema es alcanzar la integración social de Centroamérica, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población de la región, para asegurar así su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible. El proyecto de integración social se propone llevar a la práctica una serie de políticas, crear mecanismos y procedimientos, que bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, garanticen tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo del potencial de hombres y mujeres sobre la base de la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afecta a un alto porcentaje de la población centroamericana (Miranda, 2013, p. 105).

El Subsistema Ambiental

El marco jurídico del Subsistema de Medio Ambiente y Desarrollo tiene como perspectiva la Alianza para el Desarrollo Sostenible y su instrumento jurídico principal es el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente. El objetivo del Subsistema de Ambiente y Desarrollo es promover un régimen regional de gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, facilitando los procesos de cooperación y colaboración intergubernamental e inter-institucional. Además promueve mecanismos e instrumentos

necesarios, que permitan mejorar el nivel y calidad de vida de la población de los Estados miembros en el marco del desarrollo sostenible (Miranda, 2013, p. 110).

Subsistema Educativo y Cultural

El Subsistema Educativo y Cultural es definido por el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana y coordinado por la Secretaría General de este Subsistema; es regulado por sus instrumentos jurídicos respectivos en los que se enmarcan las decisiones de los Consejos de Ministros de Educación y de Ministros de Cultura. El objetivo del Subsistema es promover e impulsar la integración regional centroamericana en las áreas de educación y cultura, como ejes fundamentales para el desarrollo sostenible, mediante un proceso de desconcentración y con respeto a la diversidad socio cultural y natural de los países de la región (Miranda, 2013, p. 113).

Guillermo Vásquez Vicente, elabora un análisis del proceso de integración centroamericano y básicamente sus aportes se centran a partir de los que los clásicos han denominado el último período o la última fase de dicho proceso; es decir sus aportes se plantean a partir de los acontecimientos suscitados en la década de los 90; y describe a este último período como: “resurgimiento del moderno proceso de integración centroamericano” (Vásquez, 2012, p.68); quien señala que los instrumentos que sientan las bases del resurgimiento de la integración están constituidos por el Protocolo de Guatemala y el Protocolo de Tegucigalpa. El citado autor sugiere que desde la firma de los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, la institucionalidad del proceso ha cobrado una presencia que no tenía referente desde hacía décadas, lo anterior debido a que en virtud de dichos instrumentos se han creado una serie de órganos, secretarías e instituciones especializadas que abarcan la mayor parte de los ámbitos del proceso (Vásquez, 2012, p. 77).

Continua señalando que la reactivación del proceso de integración a partir de la década de los 90, es una continuidad del marco creado al amparo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; y por tanto el Protocolo de Guatemala como el Protocolo de Tegucigalpa suponen una clara continuidad del proceso y dan lugar a la ampliación y reestructuración del marco institucional existente para adaptarlo a las nuevas necesidades; incorporando otros ámbitos de incidencia tales como en el plano social y cultural, además del ámbito económico y comercial (Vásquez, 2012, p. 76).

Este nuevo modelo de integración regional en Centroamérica plantea como artífices de dicho proceso a las Cumbres de Presidentes Centroamericanos, tal como lo propone Francisco Santos Carrillo, quien sobre la base de la cronología de las reuniones de Presidentes Centroamericanos construye una clara identificación de los diversos períodos que se identifican en atención a la temática predominante en la agenda de dichas reuniones; en razón de ello distingue cuatro períodos a saber: pacificación que comprende el período entre 1986 hasta 1990, renovación y reestructuración comprendido entre 1990 hasta 1995, a tonía la cual se ubica entre 1996 hasta 2011 y la ultima que denomina recuperación comprendida entre 2002 hasta 2009 (Santos, 2010, p. 267).

Pedro Caldentey del Pozo, plantea el panorama que visualiza sobre el Sistema de Integración Centroamericana y señala que: “la integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante” (Caldentey, 2010, p. 223), quien además considera que hoy día se visualiza un renovado impulso de la integración centroamericana. Y destaca que los avances institucionales han sido muy importantes en el proceso de toma de decisiones que es ahora algo más ordenado y transparente y que por el contrario no se aprecian avances en el tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario a excepción de la unión aduanera.

Bajo este nuevo enfoque integracionista, el BID en su Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global, justifica a la integración regional centroamericana en tres grandes ejes, siendo ellos: a) como un instrumento estratégico adicional de la política de desarrollo, b) como motor del crecimiento y del desarrollo y; c) como plataforma para la cooperación funcional; destacando que dentro de este último eje la integración regional permite a los países seguir políticas colectivas más eficaces incluso más allá de la integración comercial porque brinda una mayor influencia en los foros globales, se constituye en una plataforma para la provisión de bienes públicos regionales y un espacio natural para subsanar las asimetrías y promover la cohesión (BID, 2011, p. 5).

1.4.3. El Subsistema Económico - Integración Económica Regional

Dentro del Subsistema Económico se desarrolla el proceso de integración económica centroamericana, el cual encuentra en Francisco Villagran Kramer, al exponente más destacado; quien en su obra: Teoría General del Derecho de la Integración Económica Regional, plantea lineamientos de lo que él denomina teoría general de la integración (Villagran, 1969, p. 35), vinculando de esta forma el derecho y la integración económica regional. Define a la integración como un proceso y distingue dentro de las etapas de la integración a modalidades económicas, modalidades sociales y modalidades políticas.

Asimismo, propone una visión de la integración como un fenómeno jurídico; calificándolo como un proceso jurídico voluntario y a la vez como un proceso legal compulsivo. Reconoce la pertinencia y necesidad de una organización internacional para materializar un proceso de integración. Considera además, al proceso de integración como fuente generadora de normas o instrumentos jurídicos de la integración económica; y plantea como efectos jurídicos de la integración económica aquellos que se dan en el orden interno de los Estados, los mecanismos de armonización y unificación legislativa.

El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, al referirse a la integración económica centroamericana, la denomina como un Programa de Integración Económica y la concibe como: “muy vasto y sumamente complejo” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 110); es decir, caracteriza al proceso de integración centroamericano como vasto y sumamente complejo y agrega además que desde un inicio es un proceso en constante evolución y que no se trata sólo de un proceso de integración que de la fase de mercado común en que se encuentra está pasando a la de unión aduanera, sino de una integración que tiene como fin transformar cinco sistemas nacionales en un solo sistema económico.

Sobre el mercado común centroamericano, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales señala que hay dos aspectos que caracterizan a dicha etapa de integración, siendo ellos: los aspectos relativos al libre comercio y la equiparación arancelaria. Sin embargo, el Instituto precisa que en el Programa de Integración de los países centroamericanos los conceptos de zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común tienen significados algo diferentes a los que usualmente se les atribuye en la doctrina.

Y tales consideraciones las hace a la luz de las disposiciones consignadas en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, particularmente los artículos 1 y 2 del mismo; debido a que de tales disposiciones, se interpreta que el mercado común es una etapa anterior a la unión aduanera, lo cual invierte el orden que la doctrina usualmente ha establecido en la secuencia de las etapas de todo proceso de integración.

En consecuencia, para dicho Instituto es posible distinguir las siguientes fases o etapas en el proceso de integración centroamericano: la primera de ellas es la zona de libre comercio mediante la cual se asegura el libre movimiento de mercaderías originarias de los países miembros; la segunda es el mercado común el cual además de libre comercio comprende la unificación de los aranceles de los países miembros para el resto del mundo y se uniforma la política comercial para el exterior en sus aspectos más importantes; la tercera es la unión aduanera mediante la cual se establece el libre movimiento de todo tipo de mercancías cualquiera que sea su origen, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones; y la última etapa es la de unión económica en la que además se asegura el libre movimiento de personas, bienes y capitales y se adoptan políticas comunes en lo económico y lo social (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 122).

Planteada la anterior secuencia en las fases del proceso de integración en Centroamérica, el Instituto considera que en atención a los avances en los diversos campos, paulatinamente se está entrando en la etapa última de integración, es decir la unión económica, aún cuando no se ha perfeccionado la tercera fase referida a la unión aduanera (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 123).

El Instituto, ha calificado al proceso de integración centroamericana como una “integración gradual y con un objetivo desarrollista” (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 113); destacando que hasta la primera mitad del siglo XX las economías de la región centroamericana eran de las mismas características de las economías de los países en vías de desarrollo; es decir, economías con un alto porcentaje de la población dedicada a la agricultura; explotación de unos pocos productos básicos, siendo éstos café, algodón y banano; con una demanda interna restringida por el escaso poder de compra de la población económicamente activa; baja productividad agrícola, incipiente desarrollo industrial, altos índices de analfabetismo y elevadas tasas de natalidad y mortalidad (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 113).

Frente a dicha coyuntura económica existente hasta 1950 y al deseo de reintegrar o de unificar los cinco países después de distintos fracasos políticos, se presentó a la integración económica como una nueva fórmula o como un nuevo enfoque para llegar a esa finalidad; todo ello apoyado por movimientos de cooperación económica, señalando de manera

particular a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quien en su Cuarto Período de Sesiones celebrado en mayo y junio de 1951 adoptó la resolución sobre Desarrollo Económico de Centroamérica, en la cual en uno de sus considerandos se destaca el deseo de las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para que la Secretaría de la CEPAL proporcione a dichos gobiernos la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo del plan para desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de los países de la región tengan interés (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 114).

La citada Resolución, dicta las pautas que marcan el inicio del proceso de integración económica en Centroamérica, sobre la cual se precisó el impulso de una integración limitada, acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial. Considerando que esta política de integración limitada puede entenderse como una política que dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vistas a establecer unidades de producción del tamaño adecuado para aprovechar las materias primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles.

Esto quería decir que sería posible establecer industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional. Quería decir también que en lugar de establecer cinco o más fábricas demasiado pequeñas en los diversos países, hechas para abarcar el mercado nacional solamente, se estudiaría la localización de una, dos o tres unidades de tamaño más eficiente, ubicadas en aquellos sitios que, por el factor mercado o por la cercanía de la materia prima, la mano de obra, la energía o el combustible, o por los medios de transporte disponibles, fueran lo más conveniente y económicas desde el punto de vista de toda la región (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 116).

Sobre el alcance del objetivo desarrollista, con el cual el Instituto ha calificado al proceso de integración centroamericana, el mismo Instituto considera que la resolución sobre Desarrollo Económico de Centroamérica adoptada por la CEPAL pone de manifiesto que si bien los países centroamericanos entraban en un proceso de integración, éste tenía que ser parte de la política general de desarrollo de la región centroamericana. La misma resolución apunta que si bien la integración económica tenía una meta inmediata no demasiado ambiciosa, es decir de carácter limitado, se requiere de una coordinación de esfuerzos para producir un fuerte impacto en el desarrollo económico; señalando que estos esfuerzos requerían de la cooperación y comunidad en asuntos de política comercial y arancelaria, planeación industrial, progreso técnico, desarrollo del transporte y la energía y posiblemente financiamiento; aseverando que sin dichas coordinaciones la integración económica es irrealizable (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 117).

En resumen, el Instituto concluye que la integración económica en Centroamérica, tal y como fue concebida, debe ser enfocada como un proceso gradual y progresivo, que debía responder al objetivo del desarrollo tanto nacional como el de la región en su conjunto; considerado que este enfoque realista y este objetivo desarrollista aparecen a menudo en forma

explícita en los tratados y otros instrumentos jurídicos por los que se rige el proceso de integración económica centroamericana, citando a manera de ejemplo el preámbulo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en Managua Nicaragua en 1960, en donde se consigna el propósito de unificar las economías de los países signatarios e impulsar de forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, p. 118).

Ángel María Oliveri López, considera que hubo razones que presionaron a favor de la fusión de las unidades económica nacionales de los países de la región centroamericana, citando entre ellas a: la contigüidad geográfica, la fragmentación de un territorio relativamente pequeño y no mayor a 440,000 kilómetros cuadrados, una población de más o menos 13 millones de habitantes a inicios de la segunda mitad del siglo XX, el carácter reducido de su mercado zonal y su común dependencia de los mercados externos. Indicando además que dicha fusión no sólo había de perseguir favorecer el proceso de sustitución de importaciones, sino además abordar en forma solidaria la empresa desarrollista y constituir un frente común ante los terceros países en el comercio internacional (Oliveri, 1971, p. 172).

Es decir, Oliveri comparte plenamente el enfoque propuesto por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, al considerar que el programa de integración económica centroamericana descansa en un objetivo desarrollista, a la base de las recomendaciones de la CEPAL.

Los párrafos anteriores y lo señalado en el apartado que corresponde a los antecedentes históricos encamina la construcción del proceso de integración económica centroamericana a partir de un enfoque desarrollista, a la luz de los impulsos brindados por la CEPAL; adoptando los países centroamericanos un modelo económico de sustitución de importaciones y un esquema de integración hacia adentro, con la finalidad de potencializar el mercado regional que se diseñó para tales efectos. Sin embargo, la misma dinámica económica ha impulsado que este modelo de integración evolucione a lo largo del tiempo y de este proceso de integración básico que descansa a la base de un modelo economicista y en una integración hacia adentro, se pasa al nuevo regionalismo o regionalismo abierto, así denominado por otros.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), propone en 2011 la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global, y en dicho documento reitera la premisa ya antes señalada por teóricos y especialistas quienes señalan que la integración no es un fin en sí misma, sino una plataforma estratégica para maximizar los beneficios de la globalización y poner la cooperación funcional al servicio del crecimiento y el desarrollo; destacando además esa transformación que experimentó América Latina y el Caribe y que le llevó a pasar del antiguo regionalismo experimentado en el período de 1950 a 1960 al nuevo regionalismo entre el período de 1990 a 2000; situación que a consideración del BID hace necesario más que nunca concertarse a nivel regional para navegar mejor en la economía global (BID, 2011, p. 4). Esta visión del nuevo regionalismo promueve una mayor escala y eficiencia del mercado mediante la liberalización del comercio global y regional a diferencia del antiguo regionalismo, que apoyó estrategias de sustitución de importaciones lideradas por los Estados dentro de los bloques regionales.

El nuevo regionalismo es considerado como “una ruptura con la historia” (BID, 2011, p. 7); debido a que bajo este nuevo enfoque impulsado a partir de 1990 el modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo de orientación al mercado, los instrumentos de política comercial aumentaron en profundidad, complejidad, cobertura y fuerza ejecutoria, la geometría de la integración se expandió con un crecimiento de los acuerdos Norte-Sur y el surgimiento de los acuerdos Sur-Sur, se reformaron y modernizaron las instituciones regionales y la cooperación funcional pasó a formar parte de la agenda de integración.

La CEPAL en 1994 se pronuncia sobre los efectos de la prolongada crisis de los años ochenta y las transformaciones en el panorama internacional, destacando el comportamiento de América Latina y el Caribe que frente a tales circunstancias buscó nuevas formas de adaptarse a dichos cambios y de enfrentar los múltiples desafíos que se planteaban; señalando que entre las expresiones de dicho proceso de adaptación revistió particular interés las potencialidades de la cooperación intrarregional y los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como bilaterales; es decir, América Latina frente al fenómeno de la globalización y en la búsqueda de su inserción en el comercio internacional incursionó en la suscripción de una serie de acuerdos de libre comercio. En razón del anterior comportamiento y para explicarlo la CEPAL acuña un nuevo término para referirse a todas estas transformaciones que se suscitan en los 90 denominándolo regionalismo abierto; y bajo tal denominación la CEPAL se refiere al proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general (CEPAL 1994).

El regionalismo abierto, es visualizado por la CEPAL como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales (CEPAL 1994). A consideración de la CEPAL lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen.

Frente al regionalismo abierto, la CEPAL ofrece algunas precisiones, señalando que lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. Señalando que bajo el regionalismo abierto se propone como objetivo complementario hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial

frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos. (CEPAL 1994).

La CEPAL muestra una serie de características que favorecen o circunscriben el regionalismo abierto, señalando que los acuerdos deben garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores y de países, es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes, de manera que los acuerdos recíprocos de integración actúen claramente como garantía de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado, la integración también debe contribuir a reducir las trabas o costos de transacción que, además de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, aumentan los costos de los proveedores regionales y obstaculizan el intercambio recíproco (CEPAL 1994).

Guillermo Vásquez Vicente al escribir sobre este nuevo regionalismo se refiere al mismo como regionalismo abierto, retomando la denominación que hace la CEPAL en atención al modelo de desarrollo impulsado en América Latina y el Caribe, considerando al respecto, que la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad económica; y lo describe como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas, dentro de un contexto de apertura y desregulación. Indicando que dentro de un marco de creciente liberalización del comercio a nivel mundial, las políticas de integración se deben hacer compatibles con las políticas tendentes a elevar la competitividad internacional de los países de la región, complementándolas y haciendo de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, considerando que la inserción internacional potenciará la competitividad en el mercado mundial (Vásquez, 2012).

Sobre el nuevo regionalismo, Sanahuja señala que con desigualdad en los énfasis y en los resultados, el nuevo regionalismo latinoamericano de los noventa ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional y aspectos sociales, como la circulación de personas. Con todo ello, el nuevo regionalismo es un concepto más amplio y difuso que el de integración económica. Alude a las cuatro libertades clásicas de la integración económica, pero también a dinámicas y políticas de concertación y cooperación y a la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

De hecho, se optó por un modelo de regionalismo abierto caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración para los no socios. En ese contexto, la integración regional se configuraba como opción atractiva para promover la competitividad internacional de los países miembros, aumentar su peso negociador frente a los países industrializados, y, si esas negociaciones fallaban, por lo menos se contaría con un mercado regional ampliado. En otras palabras, en el “nuevo regionalismo” latinoamericano han tenido mucha importancia los condicionantes externos y por ello, se trata de una estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización (Sanahuja, p. 77, 2007).

La integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante (Caldentey, 2010, p. 224); la anterior es una afirmación con la que Pedro Caldentey del Pozo se refiere al renovado impulso de la integración centroamericana y ante el cual propone a la discusión el debate entre libre comercio e integración regional, frente a los cambios de paradigma en la integración latinoamericana y que algunos han denominado nuevo regionalismo o regionalismo abierto; y al respecto comparte el planteamiento que fuera enunciado por Jaime Granados en el BID y a quien cita en su trabajo, siendo que éste último señala que la integración ha adoptado un formato más pragmático, flexible y ajustado a las necesidades de los países de la región centroamericana (Caldentey, 2010, p. 227). Precizando Pedro Caldentey del Pozo que frente a este renovado paradigma de la integración regional y bajo este nuevo formato pragmático y en atención a las necesidades de los países de la región lo que se perfila, es la figura de un mercado único o un mercado regional en el que se promueva abiertamente la libre circulación de factores y la coordinación de algunas políticas, pero en un entorno de apertura y acuerdos comerciales diversos (Caldentey, 2010, p. 253).

En esa discusión entre libre comercio e integración regional, Pedro Caldentey señala que la unión aduanera centroamericana ha sido desde los años sesenta el centro de la integración centroamericana, debido a que tal era el objetivo principal del Tratado General de Integración Económica de 1960, quién sugiere que ni ese momento ni en los momentos actuales se pudo cerrar completamente; señalando la dificultad de encontrar la compatibilidad entre la unión aduanera con los acuerdos de libre comercio que los países de la región han suscrito con terceros socios comerciales (Caldentey, 2010, p. 237). No obstante el dilema que plantea y frente a la necesidad de profundizar en el proceso de integración, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firmaron el 12 de diciembre de 2007 el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, con lo cual se da cumplimiento a la exigencia que hiciera la Unión Europea como condición previa para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones.

Pedro Caldentey del Pozo, concuerda con quienes escriben sobre los antecedentes del proceso de integración en Centroamérica y al respecto destaca que éste surge como un esfuerzo orientado casi exclusivamente al tema de comercio, bajo un modelo de integración económica regional y dentro de un sistema de sustitución de importaciones; señalando que a partir de los años 90 el sistema de integración se acomoda a las corrientes de regionalismo abierto, bajo la conceptualización que la CEPAL propuso al respecto; pero que hoy día dicho modelo se ha agotado; y en razón de ello plantea que Centroamérica se encuentra ante el surgimiento del regionalismo estratégico o también llamado regionalismo postliberal.

Según Pedro Caldentey del Pozo que: “el regionalismo abierto fue una estrategia funcional para un período marcado por el paradigma dominante del neoliberalismo, que desconfiaba de las manifestaciones de la integración regional de las décadas precedentes y propugnaba un esquema de libre comercio multilateral, donde los acuerdos regionales sólo tenían sentido en cuanto que facilitasen o acelerasen el libre comercio multilateral. La propuesta de regionalismo abierto tuvo la virtud de permitir el desarrollo simultáneo de estrategias de inserción internacional e integración económica con objetivos que no siempre eran complementarios aunque se acogieran a procesos de apertura comercial y desregulación. Se dio por supuesto que cualquier iniciativa en el marco del regionalismo contribuía a la multilateralización del libre comercio, lo que favoreció que las uniones aduaneras

sobrevivieran a un entorno que, desde organismos multilaterales y gobiernos (o desde la academia), desconfiaba drásticamente de su eficiencia y resultados.” (Caldentey, s.f., p. 20)

No obstante la sobrevivencia de los marcos regionales, dentro del regionalismo abierto, éstos no se situaron en niveles de suficiente atención gubernamental y muchos tuvieron que enfrentar los efectos de múltiples acuerdos de libre comercio unilaterales que perforaban el arancel común, forzaban incumplimientos de los acuerdos regionales arancelarios; así lo señala Caldentey del Pozo.

Las anteriores enunciaciones dictadas por Caldentey del Pozo, ilustran el contexto que le favorecerá para indicar que el paradigma del regionalismo abierto debe ser renovado para recuperar los argumentos que refuerzan la capacidad transformadora de las uniones aduaneras y frente a ello propone que América Latina se encuentra frente a un regionalismo estratégico y para caracterizarlo señala: “Se trata de un regionalismo pragmático y que huye de debates dogmáticos; que tiende a centrarse en una agenda de desarrollo más amplia, que excede lo comercial aunque no lo desprecia y que concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos; que recupera el concepto de unión aduanera como mercado estratégico para ampliar las oportunidades a sus sectores menos competitivos y para incorporar a sus miembros en las cadenas de valor regional o global; pero que tiene, no obstante, el reto de clarificar sus instrumentos institucionales y políticos para trabajar con orientaciones estratégicas claras” (Caldentey, s.f., p. 23).

Este cambio de paradigma en América Latina y de manera particular en Centroamérica, Pedro Caldentey del Pozo lo sustenta además en la profusión en Latinoamérica durante los últimos años de acuerdos de naturaleza diversa tales como acuerdos comerciales, de cooperación y de integración, los conocidos acuerdos clásicos, los acuerdos norte-sur, los acuerdos sur-sur, así como acuerdos comerciales bilaterales o interregionales. Es decir, propuestas integracionistas de diversa índole, debido, entre otras, a lo flexible y ambiguo del término “integración” (Caldentey, s.f., p. 23).

Bajo tales consideraciones Caldentey del Pozo agrupa las modalidades de regionalismo latinoamericano en tres grandes grupos; siendo ellos: bloques de libre comercio y espacios de preferencias arancelarias; procesos de integración regional cuyo objetivo es la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes, en donde ubica al SICA; y procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, sociales y económicos. Frente a ello concluye: “La aparición y confirmación de los nuevos proyectos alternativos al regionalismo abierto, regidos por principios sustancialmente diferenciados, han dado pie a la propuesta de un paradigma alternativo, el del “regionalismo postliberal”, que redefine sus objetivos y plantea una ruta de implementación basada en instrumentos y objetivos parciales muy diferentes” (Caldentey, s.f., p. 24).

Rasgos del regionalismo postliberal son enunciados por Caldentey del Pozo, los cuales propone bajo una especie de síntesis de los argumentos de una serie de autores que él cita en su trabajo y de otras perspectivas y al respecto destaca, que entre los rasgos del regionalismo postliberal se pueden señalar: la primacía de la agenda política y de desarrollo, en sustitución de la agenda comercial; el liderazgo del Estado en el proceso, como garante de la agenda desarrollista; el pragmatismo y flexibilidad en el desarrollo de los acuerdos; la cooperación en

políticas sectoriales como eje del proceso, usando la integración como un ámbito propicio para el enfoque regional y cooperativo; la aceptación de la necesidad de convocar a la participación ciudadana en el proceso, permitiendo su legitimación por la vía de la participación; la renuncia a algunos de los principios o instrumentos tradicionales de la integración, como las aspiraciones supranacionales, el diseño de instrumentos de solidaridad específicos o la creación de uniones aduaneras; el fuerte carácter endógeno de la propuesta, nacida de la renovación de las aspiraciones de autonomía y de la reivindicación en la construcción de un modelo de desarrollo propio (Caldentey, s.f., p. 27).

Sin embargo y no obstante los cambios de paradigmas se puede apreciar que en América Latina coexisten tres dinámicas de regionalismo: la de los procesos nacidos en el marco de la integración regional de los años cincuenta y sesenta; la de las iniciativas que se explican a partir del regionalismo abierto de los noventa y la de los acuerdos que lo hacen ahora sobre la propuesta del regionalismo postliberal indicado por Caldentey del Pozo (Caldentey, s.f., p. 24).

En el caso particular de Centroamérica, Caldentey del Pozo destaca la reestructuración impulsada por los países centroamericanos quienes reestructuraron el mercado común centroamericano establecido en la década de los 60 y lo transformaron a través de nuevos tratados en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el cual es descrito como un esquema multidimensional que definió un nuevo marco político y estratégico y amplió el entramado jurídico e institucional (Caldentey, s.f., p. 30). Concluye el citado autor que no obstante la integración ha evolucionado de forma significativa, los países centroamericanos no han logrado crear un cierto modelo de economía de bienestar que permita propiciar el desarrollo para alcanzar sociedades más justas, equitativas y con niveles reducidos de pobreza; y sigue sin resolver los problemas estructurales y se enfrenta a nuevos problemas como narcotráfico, violencia y crimen organizado.

Caldentey del Pozo, identifica una serie de problemas en el proceso de integración centroamericana y a partir de dichos problemas y de las favorables expectativas para enfrentarlos, destaca cuatro desafíos para la integración centroamericana, siendo ellos: a) la definición de una agenda prioritaria consensuada que sirva como herramienta de planificación del proceso; b) el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece una combinación rigurosa de la Unión Aduanera, el comercio intrarregional y los acuerdos comerciales externos; c) la reforma pragmática del marco institucional y jurídico con la eficacia en la adopción y ejecución de decisiones como principio del proceso; y d) la coordinación de la agenda con otros espacios internacionales de cooperación y concertación política (Caldentey, s.f., p. 34).

Pedro Caldentey concluye que: “La integración centroamericana es la más dinámica de entre los procesos clásicos de América Latina. Este escenario de transición que domina el panorama global y latinoamericano es positivo para la integración centroamericana. La evolución en este escenario del debate sobre el paradigma del regionalismo refuerza el protagonismo e interés del SICA como ámbito destacado del desarrollo centroamericano. El agotamiento del regionalismo abierto, que fue importante para proteger los procesos clásicos de integración de la posibilidad de ser clausurados, favorecerá un marco conceptual que diferencie la naturaleza de los procesos que hay bajo el regionalismo y facilite algunas condiciones indispensables para el avance de la dimensión económica de la integración y

especialmente de los acuerdos para el establecimiento de la unión aduanera” (Caldentey, s.f., p. 47)

Al concluir este capítulo, de manera muy positiva se ha podido resolver el problema específico planteado y de manera precisa es posible señalar que los procesos de integración regional son procesos voluntarios impulsados por los Estados; y por tanto, se describe a la integración como un proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales, aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. Y de manera uniforme quienes escriben sobre integración afirman que la integración es un proceso.

Sobre el alcance de integración económica, fue posible determinar que se debe entender a la integración económica considerándola como un proceso, en cuyo caso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y vista la integración económica bajo la premisa de una situación de negocios muestra que ésta viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. Ha sido posible identificar los alcances o estadios de los procesos de integración regional, ilustrándonos que los diversos estadios nos llevan desde la inicial zona de libre comercio, pasando por la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y monetaria hasta llegar a la integración total.

Disciplinas como las Ciencias Económicas y las Relaciones Internacionales han permitido la construcción y el desarrollo de una serie de teorías sobre la integración. A la luz de las Ciencias Económicas muchos comparten que el fenómeno de la integración forma parte de las corrientes liberales, indicándose que en América Latina, la integración surge como respuesta a los problemas de desarrollo de la región, así fue concebido en la Teoría Estructuralista o Desarrollista. Por su parte las Relaciones Internacionales, consideran que en el caso del fenómeno de la integración, el paradigma de la sociedad mundial, sociedad global, transnacional o de la interdependencia ayuda de manera muy especial a comprender el alcance de dicho fenómeno.

Se revisó de manera particular los casos de los procesos de integración que han experimentado las regiones de Europa y Centroamérica; sobre el modelo de integración impulsado en Europa es claro que el modelo obedece a un esfuerzo de cooperación y se manifiesta en un proyecto de unificación y consolidación económica para preservar la paz en el continente europeo. Presentando a la actual Unión Europea como un actor más en el Sistema Internacional que cada vez más profundiza sus relaciones internacionales con la región centroamericana. En el caso del proceso de integración centroamericana conocimos de sus antecedentes, para algunos retomados hasta la época de la colonia para llegar a nuestros días. Se reconoce que el proceso de integración en Centroamérica inicia como un ejercicio de integración económica bajo la influencia de corrientes económicas y a la luz de las teorías desarrollistas y que ha evolucionado, transitando por el nuevo regionalismo o regionalismo abierto y el recién enunciado regionalismo postliberal; pero que en su evolución el proceso de integración de la región centroamericana ha trascendido hasta un enfoque multidimensional que implica una dimensión política, económica, social, ambiental y cultural y educativo.

CAPÍTULO II. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA

Para el desarrollo de este capítulo se plantea como problema específico la pregunta siguiente: *¿Qué aspectos promovieron la negociación y suscripción del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y cuáles son los resultados más destacados?*. Frente al problema específico planteado, se formula como objetivo específico el siguiente: *“Investigar qué aspectos promovieron la negociación y suscripción del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; y cuáles son los alcances de los compromisos relativos a diálogo político, cooperación e intercambio de mercancías, asumidos en el Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica”*; en razón de ello se revisarán los antecedentes que dieron lugar e inicio al proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones, se investigará sobre la relación entre Europa, América Latina y Centroamérica previa al inicio del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Asimismo, se abordará la estructura normativa en la que descansan los contenidos del Acuerdo de Asociación y se procederá a revisar los alcances de los compromisos que Centroamérica ha acordado en dicho instrumento dentro de los tres pilares que lo conforman, destacando de manera breve los asuntos más importantes. Lo cual convierte a este capítulo, básicamente en un desarrollo meramente descriptivo.

2.1 La relación entre Europa, América Latina y Centroamérica

Al analizar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se indica que dicho análisis debe hacerse partir de tres ideas: a) América Latina tiene un lugar muy discreto en la agenda de la Unión Europea; b) en la medida en que los países latinoamericanos se incorporen a las olas de la globalización, consoliden su estabilidad interna y avancen en sus procesos de regionalización, mayores posibilidades tendrán para hacerse atractivos a los ojos de los inversionistas y de las políticas de cooperación de la Unión Europea; y c) existen diversas intensidades en torno al interés y a los temas de las agendas de los actores involucrados y en razón de ello se encontraran con divergencias y convergencias (Domínguez, 2003, p. 131).

En razón de esas divergencias y convergencias, que marcan la intensidad de la relación entre la Unión Europea y Latinoamérica, hoy día la Unión Europea es el centro que confiere dinamismo a la vida en Europa, cuyo modelo de integración ha sido ejemplar en el sentido de superar la guerra con un modelo de desarrollo y bienestar que va mas allá de la visión tradicional del Estado-Nación. Por su parte, América Latina busca superar la frágil estabilidad democrática y crear oportunidades de desarrollo, ya que enfrenta diversos problemas tales como la desigualdad económica, la baja participación electoral, la desconfianza en los sistemas políticos, la falta de control civil sobre las fuerzas armadas y la debilidad general de los esquemas de integración.

Bajo el anterior contexto, es posible señalar que quizá la principal diferencia entre la Unión Europea y América Latina es: “la relacionada con los modelos de integración” (Domínguez, 2003, p. 132); ya que el citado autor es de la opinión que en Europa el desarrollo

ha sido basado en la construcción de instituciones fuertes y la clara renuncia al ejercicio de la soberanía nacional a favor de una soberanía común y compartida y en el caso de América Latina existe una visión de soberanía absoluta y escaso desarrollo de las instituciones regionales.

Enrique V. Iglesias, siendo presidente de Banco Interamericano de Desarrollo escribió sobre la relación de la Unión Europea con América Latina y al respecto, considera la necesidad de profundizar dicha relaciones a la luz de una alianza estratégica entre ambas regiones. Afirma que “el modelo europeo ofrece a América Latina referencias importantes, comenzando con la importancia del compromiso político en el apoyo a la aventura de la integración entre países soberanos” (Iglesias, 2003, p. 20), considera que una alianza estratégica con la Unión Europea puede dar lugar a focalizar la cooperación en áreas altamente prioritarias para los desafíos que enfrenta la región de América Latina, destacando entre ellas: el mejoramiento de la productividad global de la economía, la formación de recursos humanos, el desarrollo conjunto de tecnologías con especial aplicación a la información, el desarrollo empresarial con énfasis en la pequeña y mediana empresa y el apoyo a la gobernabilidad.

En consideración a la idea de fortalecer la relación entre ambas regiones, señala que “para la Unión Europea esta alianza estratégica constituye una oportunidad para consolidar su presencia comercial en un gran mercado emergente, en el cual ya tiene una presencia importante en razón de sus afinidades culturales e históricas. La consolidación de una alianza estratégica favorecería un marco regulatorio más estable para la inversión directa, más oportunidades para que las empresas europeas sean protagonistas en el crecimiento de exportaciones hacia Europa y a los mercados del mundo, una mayor participación en obras de infraestructura, la protección de la propiedad intelectual y la mejor resolución de disputas” (Iglesias, 2003, p. 21). Indicando además que a su vez, la profundización de redes con una región emergente importante como América Latina representa la construcción de canales futuros para la expresión europea de su cultura, valores, comercio e inversión en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

El acercamiento de Europa hacia la región de América Latina, se institucionaliza a finales de los años 90 con las denominadas Cumbres Unión Europea, América Latina y el Caribe (EU-LAC), siendo la misma una reunión de mandatarios de diferentes países de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea que se celebra cada dos años en mayo, por regla general. Esta reunión se basa en una asociación estratégica birregional basada en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Primera Cumbre que se llevó a cabo en Río de Janeiro en junio de 1999. En la agenda de las Cumbres EU-LAC se evalúan los avances registrados en materia de cohesión económica, combate a la pobreza, equidad y justicia social en América Latina y el Caribe, entre distintos puntos, que varían, dependiendo de la región donde es sede la Cumbre.

El desarrollo de esta estrategia, bajo esta institucionalidad ha permitido el desarrollo de seis cumbres, siendo la primera la celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1999 y mediante la cual se pone en marcha la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y la apertura de las negociaciones UE-MERCOSUR; la segunda celebrada en Madrid, España en 2002 y en la cual se anunció el Acuerdo de Asociación UE-Chile; la

tercera en Guadalajara, México en 2004 en la cual se anunció la puesta en marcha del Programa Eurososocial; la cuarta fue llevada a cabo en Viena, Austria en 2006 y tuvo como principal objetivo alcanzar para el año 2010 una Zona Euro Latinoamericana de Libre Comercio; la quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima, Perú y buscó crear una asociación de ámbitos sociales, del conocimiento y del logro de un desarrollo sostenible y crear una asociación estratégica entre América Latina y Europa; la VI Cumbre se realizó en Madrid, entre los días 16 y 19 de mayo de 2010 y en ella se anunció la conclusión del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; esta Cumbre finalizó con una Declaración y un Plan de Acción destinado a dar seguimiento al proceso birregional, anunciando además la creación de una Fundación EU-LAC para reforzar la asociación birregional y avanzar en el conocimiento mutuo entre ambas regiones.

El 3 de diciembre de 2011, se puso en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC se definió como la entidad que represente a la región de América Latina y el Caribe en la interlocución con la Unión Europea en lo referido al proceso cumbres EU-LAC. Por estas razones la siguiente reunión que sería la Cumbre entre ALC y UE pasó a denominarse I Cumbre CELAC – UE. De este modo, el encuentro birregional pasó a ser la I Cumbre CELAC-UE, que se realizó en Santiago de Chile el 6 de enero de 2013.

En el marco de estas cumbres con América Latina, también se propiciaron acercamientos con la subregión de Centroamérica; y ello inicia con el Acuerdo de Diálogo Político, hasta llegar a la negociación del Acuerdo de Asociación. Rómulo Caballeros precisa que esta relación estratégica entre la Unión Europea y Centroamérica se manifiesta en dos grandes vertientes: por una parte, en lo que él denomina la cooperación propiamente dicha, que se inscribe en el marco del Diálogo de San José y el Acuerdo de Cooperación entre ambas regiones y por otra, la cooperación comercial, que ha estado circunscrita a la participación de Centroamérica en el marco del Sistema General de Preferencias (SGP) (Caballeros, 2008, p. 33).

El Diálogo de San José iniciado en 1984, nace de la voluntad de ambas regiones de buscar, junto al Grupo de Contadora conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, soluciones negociadas a la violenta crisis que azotaba al Istmo Centroamericano. La búsqueda del apoyo de Europa estuvo directamente ligada a la necesidad de obtener un respaldo internacional por parte de países que no contasen con intereses económicos y militares en la zona y que gozaran de suficiente credibilidad ante los gobiernos y las fuerzas enfrentadas.

Este proceso implica un compromiso político y de cooperación entre la UE y América Central. En este contexto, la UE expresó la necesidad de obtener y mantener, por medios pacíficos, la estabilización económica, la justicia social y el pluralismo político en América Central. A través del Diálogo de San José, la Unión Europea tenía como objetivo contribuir a: a) la solución pacífica de los conflictos del istmo, b) el fortalecimiento de la democracia, y c) la integración regional.

El hecho más destacable es la institucionalización del diálogo político birregional, con el objetivo fundamental de lograr la paz en la región y la puesta en práctica de distintas

acciones de cooperación al desarrollo, entre las que se incluyen el apoyo al proceso de integración.

Los objetivos comunes y los valores compartidos entre ambos bloques de países han permitido establecer un diálogo político que ha estado dominado por el consenso a partir de “San José I” que inició en 1984. Los procesos de Contadora y de Esquipulas se han beneficiado de la credibilidad internacional y de los espacios de acción que ha proporcionado el apoyo europeo y han sido el principal contenido de las reuniones, junto con los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. A tenor de los resultados del Plan de paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, facilitando la paz negociada y evitando un conflicto generalizado en la región.

A partir de 1990 el Diálogo de San José y la cooperación comunitaria en Centroamérica entró en una nueva fase, en la que se intentó adaptarse a las exigencias del nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización económica, a los avances del proceso de paz, democratización e integración que se produjeron en Centroamérica y a las nuevas prioridades de la política exterior de los países centroamericanos y de la Unión Europea y sus Estados miembros. Y aunque el contenido original del diálogo: paz, democracia, desarrollo no ha perdido vigencia, emergen nuevos temas y dentro de ellos el apoyo al proceso de integración regional pasa a ser uno de los nuevos ejes que marca la relación entre la Unión Europea y Centroamérica.

En seguimiento a lo señalado *supra* y con el pasar de los años, el Diálogo de San José fue enriquecido y se adaptó a la nueva realidad que vivía la región centroamericana y dio lugar a la suscripción del Acuerdo Marco para la Cooperación, firmado en febrero de 1993 entre Europa y América Central. Y mediante este instrumento se ampliaron los temas, abarcando la integración regional, la cooperación económica y la tradicional cooperación al desarrollo, incluyendo además programas de cooperación científica y tecnológica, de protección al medio ambiente, de lucha contra la droga y de respecto a los derechos humanos.

En este esfuerzo y para dar seguimiento a este proceso se establece todo un marco institucional y toman importancia relevante la denominada Conferencia Ministerial sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre la Unión Europea y los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); así como la Comisión Mixta. Institucionalidad que mediante una serie de reuniones periódicas a partir de San José I en 1984 son responsables del monitoreo y ajustes a dicho proceso; siendo en la Décimo Octava Conferencia celebrada en 2002, cuando las delegaciones consideraron la necesidad de actualizar las relaciones y adaptarlas a las nuevas necesidades y retos derivados de las realidades internas de cada región, así como la evolución de las circunstancias internacionales; y por tanto acordaron progresar hacia una nueva etapa de relaciones más dinámicas, avanzadas y sustanciales, confirmando la continuidad y plena vigencia del Diálogo de San José.

Durante esta XVIII conferencia se acordó la definición de una agenda renovada y se identifican temas significativos que servirán de marco de referencia para una Agenda renovada común, siendo ellos: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernabilidad y sociedad civil; integración regional; relaciones económicas birregionales; seguridad; medio

ambiente y desastres naturales; y concertación política sobre los temas internacionales de interés común. Lo anterior da lugar al Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito en 2003.

En el marco de la cooperación comercial, el instrumento que marcó el punto de partida fue el Sistema de Preferencias Generalizadas o SGP*; siendo este un conjunto de normas comunitarias que permite a los exportadores desde los países en desarrollo pagar derechos arancelarios más bajos sobre la totalidad o parte de lo que venden a la Unión Europea. El SGP está estructurado en tres regímenes: a) régimen general del SGP, el cual es aplicable a todos los países beneficiarios; b) SGP+, es un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, para países beneficiarios que reúnen determinadas condiciones; y c) todo menos armas, que consiste es un régimen especial para los países menos desarrollados, según la clasificación de la ONU, que les proporciona acceso libre de aranceles y contingentes para casi todas sus exportaciones.

El SGP o régimen general está en vigor desde los inicios de los años setenta y beneficia a los países en desarrollo. Posteriormente, la Unión Europea concedió un tratamiento preferencial especial a los países andinos, para apoyar los programas antidrogas. Dentro de este programa se logró que algunos beneficios se extendieran también a Centroamérica. Ello permitió el acceso al mercado europeo de algunos productos agropecuarios. Más recientemente, en la década de 1990, los países centroamericanos lograron que el programa abarcara otros productos, incluyendo manufacturas. El SGP+ otorga preferencias a países con economías vulnerables; este programa está enmarcado en las 27 convenciones internacionales sobre temas sociales, de derechos humanos, protección ambiental y gobernabilidad, incluyendo el tema de la lucha contra el narcotráfico.

José Ángel Sotillo Lorenzo, afirma de manera general que: "... en ausencia de una estrategia global de la Unión Europea hacia Centroamérica, la política europea se ha movido por impulsos y como reacción frente a graves crisis que ha sufrido la región" (Sotillo, 2003, p. 300). Bajo la anterior afirmación, el citado autor observa de manera general la poca o mínima presencia de América Latina y por consiguiente de Centroamérica en la agenda de la Unión Europea hasta antes de la década de los 80, considerando la existencia de relaciones internacionales entre ambas regiones pero de baja intensidad.

Continua señalando el citado autor, que es a partir de la década de los 80 que Centroamérica pasa a formar parte de las regiones hacia las cuales la Unión Europea dirige sus relaciones exteriores. En el ejercicio de dichas relaciones exteriores por parte de la Unión Europea, la estrategia de acercamiento toma dos aristas o grandes impulsos, siendo éstas: a) la ayuda al proceso de reconstrucción, desarrollo y paz en la región; y b) la configuración de una política exterior con modalidad propia (Sotillo, 2003, p. 299). Bajo los anteriores enfoques la

* Información adicional al Sistema Generalizado de Preferencias o SGP, puede consultarse en el sitio web: www.exporthelp.europa.eu; portal facilitado por la Unión Europea y funciona como una especie de ventanilla única mediante la cual se informa a las empresas de los países en desarrollo sobre los aranceles, requisitos, acuerdos preferenciales, contingentes y estadísticas de la Unión Europea que les afectan.

Unión Europea ha contribuido de forma importante en diversos asuntos centroamericanos, citando a manera de ejemplos: los procesos de paz y democratización, la integración regional y ayuda de emergencia tales como desastres naturales.

El acercamiento de las relaciones internacionales entre la Unión Europea y Centroamérica a partir de la década de los 80, le ha permitido a la Unión Europea posicionarse en la región centroamericana. Y la Unión Europea se transformó para Centroamérica en el primer socio mundial de la cooperación al desarrollo y el segundo socio de comercio e inversiones directas (Lagos, 2004, p. 102). Y a efecto de profundizar en el desarrollo histórico de las relaciones exteriores entre la Unión Europea y Centroamérica a partir de la década de los 80, se observa que han existido a la fecha cuatro grandes fases en las cuales se ha sustentado el fortalecimiento de las relaciones entre ambas regiones y son ellas: a) diálogo político, negociaciones de paz y democratización; b) cooperación; c) relaciones económicas; y d) Acuerdo de Asociación (Lagos, 2004, p 102 – 110).

Fase I: diálogo político, negociaciones de paz y democratización:

La primera fase de las relaciones de la Unión Europea con Centroamérica en los años 80 se caracterizó por el énfasis en el diálogo político, las negociaciones de paz y la democratización. Se trata de un proceso exitoso de pacificación y reconciliación. No obstante, se ha señalado que "...aunque los enfrentamientos armados terminaron y existen gobiernos surgidos de procesos electorales, se mantienen altos índices de pobreza y de desigualdad social, así como amenazas a la gobernabilidad. Además, el Estado de Derecho es frágil en la mayoría de los países." (Lagos, 2004, p. 103).

En esta fase se firmó en Luxemburgo en 1985 el primer acuerdo de cooperación, que fue reemplazado por el acuerdo de San Salvador de 1993 que entró en vigencia en 1998. El 2 de octubre de 2003 se rubricó el Nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, el cual se sometió en diciembre de 2003 en Italia a la firma de los ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones y a la posterior ratificación de los parlamentos; este nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación incluye las esferas de las relaciones políticas como democracia, derechos humanos, buen gobierno, cooperación como apoyo a la integración en los campos económico, social, tecnológico, ambiental, cultural. Se destaca que las expectativas de Centroamericana en el año 2003, al momento de la firma del referido instrumento, eran la de iniciar negociaciones de un acuerdo de asociación y libre comercio.

El diálogo político que los países europeos pusieron en marcha con Centroamérica, a raíz de su activa participación durante comienzos de los ochenta en el proceso de paz en la región, es uno de los activos más importantes de la relación entre ambas regiones (Sotillo, 2003, p. 300), a grado tal que el Parlamento Europeo señaló que la presencia de la Europa comunitaria en la pacificación centroamericana es uno de los mayores éxitos cosechados por la política exterior comunitaria. El diálogo nace formalmente con la celebración de la conferencia ministerial de San José, el 24 de septiembre de 1984, institucionalizándose en noviembre de 1985 en Luxemburgo, con una declaración que define los objetivos del diálogo y el principio de las reuniones de alto nivel.

Fase II: cooperación:

La Unión Europea es la principal fuente de cooperación y en una segunda fase de las relaciones birregionales en los años 90, la prioridad en la relación entre las dos regiones se fijó en la cooperación al desarrollo; hay que recordar que la primera fase de las relaciones birregionales se construyó en relación al apoyo al proceso de pacificación y democratización en la región centroamericana. La Unión Europea y sus países miembros se transformaron en el primer socio mundial de ayuda al desarrollo de Centroamérica. La ayuda oficial de la Unión Europea y sus países miembros, entre 1993 y 1997 sumó 3.400 millones de dólares (42% del total) frente a 1.200 millones (16%) de EEUU, según datos de la OCDE, citados por Ricardo Lagos Andino.

La expectativa centroamericana era que los niveles de cooperación aumentarían, de acuerdo con las metas del milenio a alcanzar en 2015 y en concordancia con los resultados de la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, México, en la que se habló de duplicar los recursos para la cooperación en el mediano plazo.

A partir de los años 90 se identifican altos niveles de cooperación financiera, siendo un ejemplo de cooperación exitosa la relación entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Unión Europea y sus países miembros. El BCIE contrató 300 millones de dólares en líneas de crédito de corto plazo con la banca comercial europea, Asimismo, el BCIE contrató cerca de 1.000 millones de dólares en líneas de crédito de mediano y largo plazo con agencias de cooperación y banca comercial y pública también europea para créditos de exportación y otros. El BCIE fue la primera institución financiera internacional en otorgar alivio a la deuda externa de Honduras y Nicaragua.

De manera contundente José Ángel Sotillo Lorenzo a manera de elaborar un balance general afirma: “Sin duda la cooperación es uno de los ejes prioritarios de la acción de la Unión Europea hacia Centroamérica, a pesar de los descensos continuados en la cantidad destinada a ayuda oficial al desarrollo, la cooperación europea con el istmo se ha intensificado. Bajo este enfoque la Unión Europea ha sido partícipe de la solidaridad internacional para la reconstrucción de Centroamérica tras los desastres naturales” (Sotillo, 2003, p. 305).

Fase III: relaciones económicas:

En el impulso a las relaciones económicas, la Unión Europea se transformó en el segundo socio comercial y de inversiones para América Central después de los Estados Unidos de América. Este proceso se vio impulsado con el régimen especial del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas Drogas (SGP) para ciertos productos agrícolas a partir de 1992 y con la firma en 1993 del segundo Acuerdo de Cooperación. Ello abrió la tercera fase de las relaciones birregionales con más atención sobre la esfera económica, ya que este acuerdo incluyó mecanismos, programas e instrumentos para promover el comercio, las inversiones y el apoyo a la integración económica regional, lo que también se plasmó en las declaraciones de las Conferencias Interministeriales de San José de esa década.

El SGP droga ha sido prorrogado cada tres años hasta 2004 y se amplió en 1999 a productos industriales, con el agregado posterior del principio de acumulación de las reglas de origen con la Comunidad Andina de Naciones. La parte centroamericana solicitó una nueva

prórroga a partir de 2005, en espera de que fuera sustituido posteriormente por un acuerdo de asociación y libre comercio.

Durante esta fase las expectativas de los gobiernos centroamericanos se expresaban en el deseo de firmar tratados de libre comercio y en una fase transitoria que se prorrogara el SGP droga sin graduaciones a partir de 2005 y el aumento de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea y la comunidad internacional. Asimismo, la región centroamericana estimaba que se abriría una futura cuarta fase, mediante la cual se materialicen relaciones integrales y estables con la Unión Europea con un acuerdo de asociación.

Los datos de intercambio económico durante esta fase confirman que la región centroamericana no representa una prioridad económica ni estratégica para la Unión Europea. Sin embargo, existe una motivación especial para ampliar estas relaciones, debido al éxito de la política exterior común en favor de la paz y la democracia, las afinidades políticas y culturales y la importancia que en la Unión Europea se brinda a impulsar procesos de integración regional.

Fase IV: Acuerdo de Asociación:

La suscripción del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, constituye el hito que marca esta última fase de la relación entre la Unión Europea y Centroamérica; instrumento al que se dedican muchas páginas en este trabajo de investigación.

Frente a la decisión de suscribir el Acuerdo de Asociación entre las dos regiones, los críticos del libre comercio consideran que afectará a los países con menor desarrollo, a la pequeña y mediana empresa con menor capacidad competitiva y tendrá como impacto social un mayor desempleo, aumentará la asimetría entre los países, profundizará los desbalances sectoriales y sociales y perjudicará el medio ambiente por la construcción de infraestructura, aumento de la demanda de energía, etc. Entre los críticos están el movimiento sindical, partidos políticos de centroizquierda e izquierda, sectores de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otros. Jerarcas religiosos han señalado su preocupación porque los tratados de libre comercio traigan más pobreza.

La Unión Europea consideró que antes de negociar un acuerdo de asociación y libre comercio se requería que en Centroamérica entrará en pleno funcionamiento la Unión Aduanera anunciada para 2004 y que se produjera una mayor profundización de la integración centroamericana. Esto implica un respeto de la institucionalidad y pleno funcionamiento de las instituciones de la integración. El marco general para avanzar en las relaciones comerciales era además que se contara con nuevos resultados en el contexto de la Organización Mundial del Comercio.

La Unión Europea estima que no solo hace falta asignar recursos para la cooperación, sino que también es necesario que los países receptores garanticen una mayor calidad en la ejecución de los programas y proyectos para una verdadera lucha contra la pobreza y más transparencia en el uso adecuado de los mismos con coherencia, coordinación y complementariedad. En este proceso se debe producir una participación clara de la sociedad civil, respetar los derechos humanos y sociales, así como proteger el medio ambiente.

2.2. Antecedentes y el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación

La investigación determina que los antecedentes al proceso de negociación del Acuerdo de Asociación se circunscriben al Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación cuyo antecedente es el Diálogo de San José, al cual se ha hecho referencia *supra*; todo ello bajo el andamiaje de la institucionalidad que ordena las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica; es decir bajo las cumbres EU-LAC; se debe recordar que en estos esfuerzos, durante la II Cumbre EU-LAC, celebrada en mayo de 2002, la UE y seis países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) acordaron negociar el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, el cual fue suscrito el 15 de diciembre de 2003, en Roma, Italia; instrumento que ha diferido en el tiempo su entrada en vigencia ya que depende de las ratificaciones individuales en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Haciendo constar que en 1993 la Unión Europea y Centroamérica ya habían firmado el Acuerdo Marco de Cooperación. El cual entró en vigor el 1º de marzo de 1999.

En el marco de la III Cumbre entre la EU-LAC, que tuvo lugar en Guadalajara en mayo de 2004, ambas regiones lanzaron un mecanismo de evaluación conjunta con el objetivo de examinar el proceso de integración económica regional centroamericano, como paso previo al inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación. Para dar cumplimiento a esta decisión, las autoridades de Centroamérica y la Unión Europea se reunieron el 19 de enero de 2005 en Bruselas, Bélgica, en ocasión de la XIII Comisión Mixta UE-Centroamérica y definieron los objetivos y metodología para llevar a cabo esta fase de valoración conjunta, incluido el formato de trabajo, los criterios a valorar y el calendario de reuniones. Adicionalmente, las partes acordaron crear un grupo de trabajo conjunto *Ad-hoc* que se encargaría de llevar a cabo los trabajos técnicos de la fase de valoración y se reuniría al menos tres veces al año.

Rómulo Caballeros señala que uno de los desafíos de Centroamérica frente a la decisión de iniciar un proceso de negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea era reportar avances definitivos hacia la Unión Aduanera, y al respecto señala: "... la opinión de las autoridades de la Comisión Europea, en el sentido de que sólo se considera haber conseguido un grado de integración regional suficiente, si se han cumplido satisfactoriamente los siguientes requisitos: "a) la existencia de un marco institucional plenamente operativo, b) la creación de una UAC, con normas técnicas y jurídicas bien definidas y compatible con el artículo 24 del GATT y notificadas a la OMC, y c) la eliminación de los obstáculos no arancelarios al comercio internacional. Dicha UAC deberá poseer un arancel común, una administración aduanera común y una política de comercio exterior común" (Caballeros, 2008, p. 56). Una Unión Aduanera en Centroamérica generaría importantes ventajas para la Unión Europea, ya que contribuye a que se reduzcan los costos en la movilización de las mercancías, permite un uso más racional de las infraestructuras, da mayor fluidez al comercio y fortalece la posición de los países que la integran frente a terceros países.

La metodología para la fase de valoración del proceso de integración centroamericana, determinó el desarrollo de tres reuniones del Grupo de Trabajo Conjunto *Ad-hoc* Centroamérica - Unión Europea, siendo la primera de ellas celebrada los días 31 de marzo y 1

de abril de 2005 en San José Costa Rica, durante cuya reunión se realizó un intercambio de experiencias sobre el marco institucional, el marco regulatorio comercial y obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional, en particular Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Agricultura y Servicios; y aspectos relacionados con la Unión Aduanera en particular la implementación del Arancel Externo Común y procedimientos aduaneros comunes a las importaciones.

La segunda reunión del Grupo de Trabajo Conjunto *Ad-hoc* Centroamérica - Unión Europea se celebró los días 19 y 20 de julio de 2005 en Bruselas, Bélgica; en cuya agenda se discutieron los temas de Políticas de Competencia, Propiedad Intelectual e Indicaciones Geográficas, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Compras Gubernamentales, Inversión, Defensa Comercial; se continuo con la discusión de los aspectos relacionados con la Unión Aduanera en particular el Arancel Externo Común y procedimientos aduaneros.

La tercera reunión Grupo de Trabajo Conjunto *Ad-hoc* Centroamérica - Unión Europea se celebró los días 7 y 8 de noviembre de 2005 en San Salvador, El Salvador; siendo ésta la última reunión del Grupo de Trabajo y, en conformidad con la agenda acordada se discutieron los siguientes temas: Obstáculos Técnicos al Comercio, Marco Reglamentario del Comercio y Obstáculos no Arancelarios al Comercio Intrarregional, en particular Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Indicaciones Geográficas, Marco Institucional de la Integración Económica y aspectos relativos a la Unión Aduanera.

Los resultados de dicha fase de valoración fueron positivos y la región Centroamericana logro el beneplácito de la Unión Europea; por tanto el compromiso de concluir un acuerdo de asociación comprehensivo fue reiterado por las partes durante la IV Cumbre UE-Centroamérica realizada en Viena, Austria, en mayo de 2006; y en razón de ello la Unión Europea y Centroamérica lanzaron negociaciones de un acuerdo de asociación durante las reuniones celebradas en Bruselas entre el 28 y 29 de junio de 2007. En este proceso se desarrollaron una serie de rondas de negociaciones, que permitieron que en mayo de 2010 en Madrid, en el marco de la Cumbre EU-LAC se anunciara la conclusión de este largo proceso. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica fue suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 29 de junio de 2012 entendiéndose como Parte Centroamericana a las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

El Acuerdo de Asociación se encuentra vigente en el pilar de Comercio en todos los países de la región centroamericana y en la Unión Europea, en virtud del artículo 353 relativo a la entrada en vigor; siendo ratificado en El Salvador mediante Decreto Legislativo No. 414, de fecha cuatro de julio de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial No. 127. Tomo No. 400, de fecha once de julio de dos mil trece.

El gobierno de El Salvador en el documento explicativo del Acuerdo de Asociación menciona que el Acuerdo de Asociación constituye un hecho y ejemplo histórico y novedoso para el país y para la región centroamericana y Europa, ya que es el primer acuerdo de su tipo, negociado de región a región y permite el establecimiento de una alianza estratégica, así como la consecución de objetivos y compromisos mutuos, en los componentes político, comercial y de cooperación. Se destaca que el Acuerdo de Asociación es un acuerdo de región a región; y

al respecto Celestino del Arenal comenta en su trabajo sobre la política exterior de España y las relaciones con América Latina: “Se trata del primer Acuerdo de Asociación que la UE firma con otro bloque regional” (Del Arenal, 2011, p. 522).

Celestino del Arenal se refiere al Acuerdo de Asociación y destaca el apoyo que el mismo confiere al proceso de integración y señala: “Más allá de su importancia en sí mismo, este Acuerdo tiene un importante carácter simbólico desde el punto de vista del apoyo a la integración por parte de la UE, y revela que, a pesar de las dificultades, la estrategia interregionalista de la UE sigue siendo relevante, sin perjuicio de que en otros casos se requiera de un enfoque bilateral que debe ser considerado complementario, y no excluyente del anterior” (Del Arenal, 2011, p. 522). El apoyo que la Unión Europea brinda a los procesos de integración regional es uno de los rasgos que distingue a la Unión Europea en su actuación internacional, en su condición de actor global y en particular, como socio externo de América Latina y el Caribe; y al respecto se ha señalado que: “Como cualquier otro objetivo de la acción exterior, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana responde a una particular combinación, no siempre armónica, de intereses, valores e identidades” (Sanahuja, 2013, p. 158).

Sanahuja se refiere a los intereses en la medida que los procesos de integración han sido vistos por la Unión Europea como un instrumento idóneo para promover el crecimiento económico y la estabilidad política; sobre los valores, señala que la integración regional es una poderosa palanca para articular las aspiraciones de paz, desarrollo, democracia y derechos humanos que sustentan la acción exterior de la Unión Europea y sobre la identidad plantea que es a través del regionalismo y la integración que América Latina y la Unión Europea se configuran como actores diferenciados en el sistema internacional, respecto a otros actores como Estados Unidos o los países emergentes de Asia.

2.3 Estructura del Acuerdo de Asociación

El Acuerdo de Asociación, a diferencia de cualquier otro acuerdo o tratado comercial, consta de tres pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio; cada uno de ellos se interrelaciona y se complementa unos con otros. Dicho instrumento está estructurado en un preámbulo y en cinco partes de disposiciones normativas comprendidas en 363 artículos, listas de anexos, apéndices, declaraciones y protocolo. Tal como se ilustra en el Cuadro No. 1.

El Preámbulo es un apartado general, que se encuentra al inicio de los diferentes instrumentos jurídicos y políticos internacionales, en donde se desarrolla la visión general que fundamenta la decisión de los países signatarios de alcanzar los acuerdos establecidos en dichos instrumentos. En el caso del Acuerdo de Asociación, el Preámbulo contiene una serie de considerandos generales, en los cuales se desarrolla la visión general del estado de las relaciones entre ambas regiones, para lo cual se hace referencia a los lazos históricos, culturales, políticos, económicos y sociales que tradicionalmente han existido entre Centroamérica y la Unión Europea y el deseo de fortalecer sus relaciones fundamentadas en principios y valores comunes.

Cuadro No. 1. Estructura del Acuerdo de Asociación

Preámbulo	
Parte I	Disposiciones Generales e Institucionales
Título I	Naturaleza y Alcance del Acuerdo
Título II	Infraestructura Institucional
Parte II	Diálogo Político
Parte III	Cooperación
Título I	Democracia, Derechos Humanos y Buena Gobernanza
Título II	Justicia, Libertad y Seguridad
Título III	Desarrollo Social y Cohesión Social
Título IV	Migración
Título V	Medio Ambiente, Desastres Naturales y Cambio Climático
Título VI	Desarrollo Económico y de Comercio
Título VII	Integración Regional
Título VIII	Cultura y Cooperación Audiovisual
Título IX	Sociedad del Conocimiento
Parte IV	Comercio
Título I	Disposiciones Iniciales
Título II	Comercio de Bienes
Título III	Establecimiento, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico
Título IV	Pago Corriente y Movimientos de Capital
Título V	Contratación Pública
Título VI	Propiedad Intelectual
Título VII	Comercio y Competencia
Título VIII	Comercio y Desarrollo Sostenible
Título IX	Integración Económica Regional
Título X	Solución de Controversias
Título XI	Mecanismos de Mediación para Medidas no Arancelarias
Título XII	Transparencia y Procedimientos Administrativos
Título XIII	Tareas Específicas en Materia de Comercio de los Órganos Establecidos bajo este Acuerdo
Título XIV	Excepciones
Parte V	Disposiciones Generales y Finales
Anexos, Apéndices, Protocolos y Declaraciones	

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del Acuerdo de Asociación.

En la Parte Primera, se establece lo relativo a las disposiciones generales e institucionales y contiene los principios, objetivos y ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación. También se establecen los órganos e instancias responsables de la administración e implementación; así como su conformación y funciones, entre ellos se destacan el Consejo de Asociación, el Comité de Asociación, Subcomités, el Comité de Asociación Parlamentario, el Comité Consultivo Conjunto y el foro de la sociedad civil.

En la Parte Segunda, se ubica el pilar de Diálogo Político que consta de 12 artículos, por medio del cual se establecen mecanismos institucionales entre Centroamérica y la Unión Europea, a través de los cuales se promueven valores comunes entre ambas regiones; dentro de estos se cita el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En la Parte Tercera, se encuentra el pilar de Cooperación que consta de 9 títulos y 53 artículos y tiene como objetivo normar la aportación de recursos, mecanismos, herramientas y procedimientos, cuyo apoyo permitirá el cumplimiento de los compromisos u obligaciones establecidos tanto en el pilar de Diálogo Político como en el pilar Comercial, promoviendo así la cohesión social y la integración regional, con el fin de alcanzar una asociación efectiva entre ambas regiones.

El pilar Comercial se desarrolla en la Parte Cuarta del Acuerdo de Asociación y está compuesta por 14 títulos con sus respectivos capítulos, desarrollados en 275 artículos, anexos y apéndices, a través de los cuales se establece el marco jurídico en el que se desarrollarán las relaciones económicas entre ambas regiones. Dentro de esta parte se encuentran consignadas las disposiciones que normalmente se encuentran en los textos tradicionales de un tratado de libre comercio.

La Parte Quinta, corresponde a las disposiciones finales del instrumento y en esta parte se establecen disposiciones que son de aplicación horizontal; es decir, que aplican a los tres pilares del Acuerdo de Asociación y se refieren a temas tales como entrada en vigor, duración, adhesión de nuevos miembros, aplicación territorial y reservas, entre otros.

Entre los Anexos que conforman el Acuerdo de Asociación se establecen los relativos a: la eliminación de Aranceles Aduaneros; la definición del concepto de productos originarios y métodos de cooperación administrativa, asistencia administrativa mutua en materia de aduanas, disposiciones sobre cooperación administrativa; puntos de contacto, autoridades competentes y directrices aplicables a las verificaciones en materia sanitaria y fitosanitaria; listas sobre compromisos de establecimiento, suministro transfronterizo de servicios; sobre contrataciones públicas; indicaciones geográficas en materia de propiedad intelectual, entre otros.

Los Apéndices, constituyen parte integrante del Acuerdo de Asociación y generalmente se ubican dentro de los anexos, a efecto de precisar algunos compromisos específicos entre las Partes; bajo esta premisa dentro del Anexo sobre eliminación de Aranceles Aduaneros se ubican los Apéndices relativos a los contingentes arancelarios acordados para la Unión Europea y para Centroamérica y el tratamiento especial para el

banano; y dentro del Anexo relativo a la definición del concepto de productos originarios y métodos de cooperación administrativa se consignan las disposiciones normativas que regulan el régimen de origen de las mercancías, las pruebas en relación al origen, los requisitos de territorialidad y disposiciones en materia de cooperación administrativa. También dentro de este Anexo se ubican una serie de apéndices, entre ellos las notas introductorias al Anexo relativo a la definición de productos originarios, la lista de elaboraciones o transformaciones que deben aplicarse a los materiales no originarios para que el producto transformado pueda obtener el carácter originario, los certificados de circulación de mercancías y declaración de facturas.

Las Declaraciones Conjuntas hacen referencia a las disposiciones especiales relativas al tratamiento a aplicar a productos originarios del Principado de Andorra y de la República de San Marino, las excepciones de aplicación a las disposiciones del Régimen de Origen en casos especiales, el tratamiento a aplicar cuando se solicite la revisión de algún elemento del Régimen de Origen en general, o a productos específicos de la confección de los Capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado, dentro de estos, el uso de materiales textiles no originarios, cuando se compruebe que no existe producción en ninguna de las Partes.

Ambas regiones han incorporado dentro del Acuerdo de Asociación un Protocolo sobre Cooperación Cultural, mediante el cual se establece el marco de cooperación entre ambas, con la finalidad de facilitar el intercambio de actividades, productos y servicios de carácter cultural, incluido, entre otros, el sector audiovisual; promover el contenido cultural local y regional; reconocer, proteger y fomentar la diversidad cultural como condición para un diálogo exitoso entre las culturas; reconocer, proteger y promover el patrimonio cultural, así como fomentar su reconocimiento por las poblaciones locales y reconocer su valor como medio de expresión de las identidades culturales.

Para efectos de esta investigación, se procederá a describir de manera general los componentes de las partes Tercera, Cuarta y Quinta; es decir, los pilares de Diálogo Político, Cooperación y Comercio.

2.4 Pilar de Diálogo Político

El pilar de Diálogo Político consta de 12 artículos, por medio de los cuales se establecen mecanismos institucionales entre la Unión Europea y Centroamérica, a través de ellos se promueven valores comunes entre ambas regiones; dentro de estos se cuentan el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 38). En el pilar del Diálogo Político se pueden identificar dos aspectos principales, a saber: los objetivos y los ámbitos en los cuales se plantean compromisos específicos. En ese sentido, en un artículo se describen cuales son los objetivos acordados para el pilar de Diálogo Político y en otro artículo se establecen en términos generales cuales son los ámbitos o áreas temáticas; seguidamente se desarrollan una serie de artículos para cada uno de los ámbitos en particular.

El Gobierno de El Salvador en el documento explicativo sobre el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, apunta que la negociación del Diálogo

Político se basó en el apartado político del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, suscrito entre Centroamérica y la Unión Europea el 15 de diciembre de 2003 en Roma, Italia. Sin embargo, considerando las nuevas realidades y la relación entre ambas regiones, el apartado político del Acuerdo de Asociación es más amplio que los temas políticos del instrumento señalado como base (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 49). Asimismo, merece resaltar que varios de los temas incluidos en el Diálogo Político se desarrollan también en la Parte III relativo al pilar de Cooperación.

En lo pertinente a los objetivos que se han establecido para el pilar de Diálogo Político entre ambas regiones, en el Acuerdo de Asociación en el artículo 12 se indican que dichos objetivos son: el establecimiento de una asociación política privilegiada basada principalmente en el respeto y la promoción de la democracia, la paz, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible; la defensa de valores, principios y objetivos comunes mediante su promoción a nivel internacional, en particular en la Organización de Naciones Unidas (ONU); el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas como el centro del sistema multilateral para permitirle enfrentar los desafíos globales efectivamente; la intensificación del diálogo político para permitir un amplio intercambio de opiniones, posiciones e información que dé lugar a iniciativas conjuntas a nivel internacional; y la cooperación en los ámbitos de política exterior y de seguridad, con el objetivo de coordinar posiciones y tomar iniciativas conjuntas de interés mutuo en los foros internacionales pertinentes.

En lo referente a su ámbito, se establece en el artículo 13 del Acuerdo de Asociación que el pilar de Diálogo Político abarca todos los aspectos de interés mutuo tanto a nivel regional como internacional, lo cual incluye entre otros: la integración regional; el Estado de Derecho; la buena gobernanza; la democracia; los derechos humanos; la promoción y protección de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos y las personas indígenas; la igualdad de oportunidades y la igualdad de género; la estructura y orientación de la cooperación internacional; la migración; la reducción de la pobreza y la cohesión social; las normas laborales fundamentales; la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales; la seguridad y la estabilidad regionales, incluida la lucha contra la inseguridad ciudadana; la corrupción; las drogas; el crimen organizado transnacional; el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como de sus municiones; la lucha contra el terrorismo; la prevención y la solución pacífica de conflictos; tratados internacionales sobre los derechos humanos. Y además deja abierto el espacio para incorporar otros temas que se acuerden a futuro.

El desarme es uno de los ámbitos del pilar de Diálogo Político que de manera expresa se desarrolla en el texto del Acuerdo de Asociación y para cuya temática, ambas regiones en el artículo 14 se comprometieron a cooperar para fortalecer el sistema multilateral en el ámbito del desarme de armas convencionales, cooperar en la lucha contra el tráfico ilícito y acumulación excesiva de armas pequeñas y ligeras y para regular el comercio lícito de armas convencionales, así como respetar y aplicar las obligaciones internacionales que los países centroamericanos y europeos han contraído para abordar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, incluyendo sus municiones. Todo lo anterior con apego a los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia y las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad de la ONU.

El tema de armas de destrucción masiva se estableció como un elemento esencial del Acuerdo de Asociación y sus alcances se reflejan en el artículo 15. Centroamérica y la Unión Europea coinciden en que la proliferación de armas de destrucción masiva representa una de las mayores amenazas para la paz, seguridad y estabilidad internacionales. Por ello, se comprometieron a cooperar en la lucha contra la proliferación de estas armas y sus vectores. Centroamérica y la Unión Europea consideran que para contribuir al objetivo de no proliferación se deben tomar todos los pasos necesarios para firmar, ratificar o adherirse, aplicar y cumplir plenamente todos los instrumentos internacionales pertinentes; y además establecer un sistema efectivo de controles nacionales de exportación que verifique la exportación y el tránsito de mercancías relacionadas con las armas de destrucción masiva.

En el artículo 16 se establecen las disposiciones relativas a la lucha contra el terrorismo; siendo este un tema que al igual que el de las armas de destrucción masiva fue una de las cláusulas de mayor interés de la Unión Europea en el proceso de negociaciones, en el cual también se alcanzaron importantes coincidencias con los países centroamericanos debido a que es un tema de interés a nivel internacional. Ambas regiones acordaron cooperar en la lucha contra el terrorismo internacional, con pleno respeto a los derechos humanos, el Derecho Humanitario y el Derecho de Refugiados, así como cooperar en la prevención y eliminación de actos de terrorismo. Reconociendo que en la lucha contra el terrorismo pueden violentarse los derechos humanos de las personas; en el Acuerdo de Asociación se especificó que en cualquier acción en esta materia se deben respetar dichos derechos, acordándose además que la cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea incluirá la plena aplicación de convenios internacionales y resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

En lo relativo a los crímenes graves de trascendencia internacional Centroamérica y la Unión Europea reafirman en el artículo 17 que los crímenes más graves que preocupan a la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar impunes y que debe garantizarse su proceso judicial mediante medidas, ya sean de nivel nacional o internacional, según proceda, incluyendo recurrir a la Corte Penal Internacional. Y consideran que el establecimiento y el funcionamiento efectivo de la Corte Penal Internacional constituyen un avance importante para la paz y la justicia internacionales. Y en lo relativo a la Corte Penal Internacional, Centroamérica y la Unión Europea acordaron cooperar para promover la adhesión universal al Estatuto de Roma que la crea. Aún así, se dejó una disposición expresa y clara en el sentido de que es decisión soberana de cada Estado decidir cuál es el momento más apropiado para adherirse al Estatuto de Roma.

Centroamérica y la Unión Europea, en lo relativo al tema de financiamiento para el desarrollo acordaron en el artículo 18 apoyar los esfuerzos internacionales para promover políticas y normativas destinadas a financiar el desarrollo y cooperar para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, específicamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los compromisos del Consenso de Monterrey y otros foros relacionados; se reconoce además la necesidad de desarrollar mecanismos financieros nuevos e innovadores.

El tema de migración fue uno de los temas de mayor interés de Centroamérica, específicamente de El Salvador, tomando en cuenta la cantidad de centroamericanos que

residen en forma regular o irregular en los países europeos. Por esta razón se acordó establecer un diálogo integral sobre cuestiones relacionadas con la migración, tales como la migración irregular, los flujos de refugiados, el tráfico y trata de seres humanos; e incluir cuestiones conexas como la fuga de cerebros en las estrategias nacionales para el desarrollo económico y social de las áreas de donde proceden los migrantes. En el Acuerdo de Asociación se garantiza el goce efectivo, protección y promoción de los derechos humanos de todos los migrantes y los principios de equidad y transparencia en la igualdad de trato de los migrantes; asimismo, existe el compromiso de Centroamérica y la Unión Europea de luchar contra el racismo, discriminación, xenofobia y otras formas de intolerancia, todo ello establecido en el artículo 19.

Medio ambiente, es una temática para la cual se estableció una regulación expresa en el artículo 20 y en ella se acordó que ambas regiones promoverán un diálogo en medio ambiente y desarrollo sostenible, estimulando iniciativas a nivel local y mundial. Un aspecto muy importante es que se reafirmó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo cual significa que ambas regiones tienen responsabilidades comunes en la protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sostenible, el cambio climático, pero responsabilidades diferenciadas debido al diferente estilo de vida, las presiones de sus sociedades, el grado de desarrollo económico, tecnológico y recursos financieros de los Estados que justifica y exige un trato favorable a la región Centroamericana para determinar la cooperación, obligaciones y compromisos en la protección ambiental.

Adicionalmente, en lo relativo a medio ambiente se acordó que este diálogo se destinará a temáticas como la lucha contra el cambio climático, conservación de la biodiversidad, protección y gestión sostenible de los bosques, protección de recursos hídricos y marinos, cuencas y humedales, investigación y desarrollo de combustibles alternativos y tecnologías de energías renovables y la reforma de la gobernanza medioambiental.

En lo relativo al tema de seguridad ciudadana, Centroamérica y la Unión Europea acordaron dialogar sobre la seguridad ciudadana, pues ambas regiones reconocen que es fundamental para promover el desarrollo humano, la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo, se reafirmó que la seguridad ciudadana trasciende las fronteras nacionales y regionales, por lo que requiere el impulso de un diálogo y una cooperación más amplios; todo ello regulado en el artículo 21. Buena gobernanza en materia fiscal forma parte de las regulaciones consignadas bajo el pilar de Diálogo Político, cuya regulación se refleja en el artículo 22 y en este tema Centroamérica y la Unión Europea se comprometen a cumplir los principios comunes acordados internacionalmente relativos a la buena gobernanza en materia fiscal.

En cuanto a lo relativo al tema de Fondo Común de Crédito Económico y Financiero, se coincidió en la importancia de redoblar los esfuerzos para reducir la pobreza y apoyar el desarrollo de Centroamérica, particularmente de sus zonas y poblaciones más pobres. En ese orden de ideas en el artículo 23, se acordó negociar la creación de un mecanismo común económico y financiero que incluya la participación y apoyo de mecanismos europeos ya existentes como el Banco Europeo de Inversiones, el Mecanismo de Inversión para América Latina y, el programa de cooperación regional para Centroamérica. El interés es que dicho mecanismo contribuya a la reducción de la pobreza, promueva el desarrollo y el bienestar

integral de Centroamérica. Para la creación del citado mecanismo se estableció un grupo de trabajo birregional que examinará su creación y modalidades de funcionamiento.

2.5 Pilar de Cooperación

El pilar de Cooperación es uno de los tres grandes componentes del Acuerdo de Asociación, cuya estructura incluye 9 títulos y 53 artículos en los que se establecen los compromisos en áreas tales como: democracia, derechos humanos y buena gobernanza; justicia, libertad y seguridad; desarrollo y cohesión social; migración; medio ambiente y desastres naturales y cambio climático; desarrollo económico y comercial; integración regional; cultura y cooperación audiovisual y sociedad del conocimiento. La estructura temática del pilar de Cooperación se refleja en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2. Estructura del pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación

Parte III	Cooperación
Título I	Democracia, Derechos Humanos y Buena Gobernanza
Título II	Justicia, Libertad y Seguridad
Título III	Desarrollo Social y Cohesión Social
Título IV	Migración
Título V	Medio Ambiente, Desastres Naturales y Cambio Climático
Título VI	Desarrollo Económico y de Comercio
Título VII	Integración Regional
Título VIII	Cultura y Cooperación Audiovisual
Título IX	Sociedad del Conocimiento

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del Acuerdo de Asociación.

El objetivo general del pilar de Cooperación, consignado en el artículo 24 es apoyar la aplicación del Acuerdo de Asociación con el fin de alcanzar una asociación efectiva entre ambas regiones, mediante la aportación de recursos, mecanismos, herramientas y procedimientos. Y dispone como objetivos específicos, entre otros: fortalecer la paz y la seguridad; contribuir a fortalecer las instituciones democráticas, la buena gobernanza y la plena aplicación del Estado de Derecho, la igualdad y equidad de género, todas las formas de no discriminación, la diversidad cultural, el pluralismo, la promoción y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la transparencia y la participación ciudadana; contribuir a la cohesión social mediante la disminución de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación para mejorar la calidad de vida de los pueblos de Centroamérica y la Unión Europea.

También se acordó como objetivos del pilar de Cooperación, promover el crecimiento económico para favorecer el desarrollo sostenible, reducir los desequilibrios entre las Partes y dentro de éstas y desarrollar sinergias entre ambas regiones; profundizar en el proceso de

integración regional en Centroamérica mediante el fortalecimiento de la capacidad de aplicar y aprovechar los beneficios del Acuerdo de Asociación, contribuyendo así al desarrollo económico, social y político de la región centroamericana en su conjunto.

El pilar de Cooperación, dispone una extensa serie de principios que rigen el desarrollo de este componente y se citan a manera de ejemplo los siguientes: la cooperación será el resultado de un diálogo entre los países y regiones asociados; se promueve la participación de la sociedad civil y de las autoridades locales en sus políticas de desarrollo y en su cooperación; todos ellos consignados en el artículo 25. Se establece como principio que la cooperación incluye asistencia técnica y financiera como medio para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Asociación y se establecen como cuestiones transversales la democracia y los derechos humanos, la buena gobernanza, los pueblos indígenas, la igualdad de género, el medio y la integración regional.

La cooperación apoyará y complementará los esfuerzos de los países y regiones asociados para implementar las prioridades fijadas en sus propias políticas y estrategias de desarrollo, sin perjuicio de las actividades que se lleven a cabo con su sociedad civil, y para ello se establecerán actividades de cooperación tanto a nivel nacional como a nivel regional, que se complementarán para apoyar los objetivos generales y específicos establecidos en el Acuerdo de Asociación.

Para ejecutar las actividades de cooperación, en el artículo 26 del Acuerdo de Asociación se establecen las modalidades y metodologías que ambas regiones impulsarán; indicando que entre los instrumentos que se diseñen al respecto, éstos pueden cubrir una amplia gama de actividades bilaterales, horizontales o regionales, como programas y proyectos, incluidos los de infraestructura, apoyo presupuestario, diálogo de política sectorial, intercambio y transferencia de equipos, estudios, evaluaciones de impacto, estadísticas y bases de datos, intercambios de experiencias y de expertos, formación, campañas de comunicación y sensibilización, seminarios y publicaciones.

En lo pertinente a los agentes ejecutores, el Acuerdo de Asociación señala que entre ellos puede haber autoridades locales, nacionales y regionales, así como organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Indicando además que todas las entidades involucradas en la cooperación estarán sujetas a una gestión transparente de los recursos y a la rendición de cuentas.

Se establece la promoción de modalidades e instrumentos de cooperación y financiación innovadores, con el fin de mejorar la eficacia de la cooperación y aprovechar al máximo el Acuerdo de Asociación y para ello en la definición de la cooperación entre las Partes se identificará y desarrollará programas de cooperación innovadores para las Repúblicas de la Parte centroamericana. Forma parte de la metodología y modalidades la promoción de la participación de las Repúblicas de la Parte centroamericana en los programas de cooperación temáticos y horizontales de la Parte de la Unión Europea para América Latina, incluso por medio de posibles ventanas específicas.

En lo relativo a los recursos, se establece que se deben proporcionar los recursos administrativos y financieros adecuados y necesarios para garantizar la ejecución de las

actividades de cooperación que hayan acordado con arreglo a sus propias leyes, reglamentos y procedimientos. Fomentando la facilitación del financiamiento privado y la inversión extranjera directa, en particular a través de la financiación del Banco Europeo de Inversiones en Centroamérica, en consonancia con sus propios procedimientos y criterios financieros. El estudio conjunto de todas las posibilidades prácticas de cooperación de interés mutuo entre ambas regiones forma parte de las modalidades y metodologías; estableciendo además que ambas regiones, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, promoverán la cooperación triangular en ámbitos de interés común entre las dos regiones y con terceros países.

Además el pilar de Cooperación contempla en el artículo 27 la denominada “cláusula evolutiva”; mediante la cual las Partes, de conformidad con los procedimientos establecidos en la legislación pertinente, pueden incorporar nuevas áreas de cooperación que no se hubieren previsto al momento de negociar el Acuerdo de Asociación. Mediante esta cláusula evolutiva se prevé la posibilidad de realizar cambios, reajustes y nuevas asignaciones o enfoques, de forma posterior, en función de las necesidades que aparecen producto de los cambios considerables que sufren los sectores productivos y la Sociedad Civil por el desarrollo del entorno comercial. De tal forma y bajo el contexto de la cooperación hacia la región, la cláusula evolutiva permite que se cuente con mecanismos permanentes por medio de los cuales se incorporen y atiendan las necesidades que se determinen como prioritarias en el futuro.

Renso Céspedes Vargas escribe para la Fundación Friedrich Ebert un informe sobre el estado de situación en octubre de 2009 y al referirse al seguimiento a las negociaciones del Acuerdo de Asociación señala que: “... el pilar de Cooperación, es un acuerdo temático y no propiamente financiero o sobre proyectos específicos, la Unión Europea tiene la reserva en la asignación de aportes financieros o ayudas de cualquier tipo, por lo que se debe de entender que no se está acordando ningún proyecto o suma económica específica por país; sino que, el pilar es un instrumento que eventualmente será el medio para canalizar recursos hacia los proyectos de apoyo y cooperación que brinde la Unión Europea a partir del 2013, siempre y cuando, estén debidamente contemplados dentro de la agenda temática de cooperación aprobada” (Céspedes, 2009, p. 16).

Bajo la premisa señalada por Céspedes, el pilar de Cooperación es considerado como un medio para la canalización de recursos en diferentes áreas, Centroamérica no puede exigir una cantidad de fondos para el desarrollo de determinados proyectos, sino que siguiendo la modalidad y la metodología de la cooperación, la actuación centroamericana se ubica en orientar los fondos que asigna la Unión Europea por cada país específico, en función de las necesidades de la región centroamericana.

El pilar de Cooperación se desarrolla en una serie de títulos y artículos en los cuales se precisa el marco normativo para dichas áreas temáticas específicas. Bajo esta estructura en el Título I se establecen las disposiciones de cooperación en materia de derechos humanos, democracia y buena gobernanza; distinguiéndose ámbitos tales como: democracia y derechos humanos; buena gobernanza; modernización del Estado y de la administración pública, incluyendo la descentralización; prevención y solución de conflictos; fortalecimiento de las instituciones y Estado de Derecho.

En el Título II se establecen las disposiciones relativas a la protección de datos personales; drogas ilícitas; lavado de activos, incluyendo la financiación del terrorismo; crimen organizado y seguridad ciudadana; lucha contra la corrupción; tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; lucha contra el terrorismo con pleno respeto de los derechos humanos. Bajo el Título III se establecen las disposiciones relativas a cohesión social, incluyendo la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión; empleo y protección social; educación y formación; salud pública; pueblos indígenas y otros grupos étnicos; grupos vulnerables; perspectiva de género y juventud.

Bajo el Título IV, en el Acuerdo de Asociación se establecen las disposiciones sobre cooperación en materia de migración; cabe destacar que este título está conformado por un único artículo, en el cual de manera detallada se regula la gestión de la cooperación en esta área. El Título V consigna disposiciones relativas a la cooperación sobre medio ambiente y la gestión de desastres naturales.

En el Título VI se establecen las disposiciones sobre cooperación y asistencia técnica en materia de política de competencia; cooperación aduanera y asistencia mutua; cooperación y asistencia técnica en materia de aduanas y facilitación del comercio; cooperación y asistencia técnica en materia de propiedad intelectual y transferencia de tecnología; cooperación en materia de establecimiento, comercio de servicios y comercio electrónico; cooperación y asistencia técnica en materia de obstáculos técnicos al comercio; cooperación y asistencia técnica en materia de contratación pública; cooperación y asistencia técnica en materia de pesca y acuicultura; cooperación y asistencia técnica en materia de bienes artesanales; cooperación y asistencia técnica en materia de productos orgánicos.

También en el Título VI se acordaron disposiciones sobre: cooperación y asistencia técnica en materia de inocuidad de los alimentos, medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestiones relativas al bienestar de los animales; cooperación y asistencia técnica en materia de comercio y desarrollo sostenible; cooperación en materia industrial; energía, incluidas las energías renovables; cooperación en materia de minería; turismo justo y sostenible; cooperación en materia de transporte; buena gobernanza en materia fiscal; microempresas y pequeñas y medianas empresas; cooperación en materia de microcréditos y micro financiación.

En el Título VII se encuentran dos disposiciones relativas a cooperación en el ámbito de la integración regional y cooperación regional. Y de igual forma el Título VIII contempla un único artículo relativo a cooperación en áreas de cultura y cooperación audiovisual y de este artículo se deriva el Protocolo sobre Cooperación Cultural que se ha incorporado como parte integrante del Acuerdo de Asociación. Finalmente el Título IX está conformado por dos artículos en los cuales se plasman los marcos regulatorios para la cooperación científica y tecnológica y sociedad de la información.

El Documento Explicativo del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea elaborado por El Gobierno de El Salvador destaca en términos generales la importancia del pilar de Cooperación y al respecto señala: "...estrecha los lazos de cooperación, tanto bilaterales como regionales, con la Unión Europea, los cuales, aunque

tienen larga data, deben reforzarse constantemente; garantiza la permanencia de la cooperación financiera de la Unión Europea tanto a nivel bilateral como regional; abre posibilidades de otros tipos de cooperación, como la cooperación técnica, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular y amplía los sectores de intervención de la cooperación de la Unión Europea: sector comercial, apoyo a MIPYMES, competencia, medio ambiente, propiedad intelectual, agrícola, cohesión social, migración, tecnologías, entre otras” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 60).

El documento, arriba citado, destaca lo que el Gobierno de El Salvador considera logros como resultado del proceso de negociación, indicando entre ellos que: “Se amplían las modalidades de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica y se ha garantizado su permanencia como uno de los más importantes socios de cooperación a nivel regional y bilateral. Asimismo, se amplían los sectores y áreas de la cooperación que no estaban contempladas dentro de los programas bilaterales y regionales. Se fomenta la participación de otros actores en el marco de la cooperación para el desarrollo, como la sociedad civil y las autoridades locales. Se perfeccionan los mecanismos de cooperación entre ambas Partes, lo cual se vuelve fundamental para garantizar los esfuerzos” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 60).

2.6 Pilar de Comercio

El Documento Explicativo del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea elaborado por El Gobierno de El Salvador; al referirse al contenido del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación en su parte inicial menciona que: “... es un instrumento novedoso para la región centroamericana, debido a que es el primero negociado por Centroamérica como una sola región, es decir, como una sola parte negociadora frente a la Unión Europea, lo que lo constituye en un acuerdo de carácter birregional que incluye tres pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 63).

Continúa señalando el documento explicativo que el pilar comercial está regulado dentro de la Parte IV, a partir del cual se establece la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones tanto para el comercio de bienes o mercancías como para el comercio de servicios; todo lo anterior de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En ese sentido, mediante el Acuerdo de Asociación la relación bilateral entre ambas regiones descansa únicamente en la etapa más inicial o etapa primera de los procesos de integración: la zona de libre comercio, tal como se apunta en el artículo 77 del Acuerdo de Asociación.

El artículo 78 del Acuerdo de Asociación recoge en una amplia lista los objetivos que las Partes acordaron para el pilar de Comercio; entre ellos: la expansión y la diversificación del comercio de mercancías entre las Partes, mediante la reducción o la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio; la facilitación del comercio de mercancías, en particular a través de las disposiciones acordadas relativas a las aduanas y la facilitación del

comercio, las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad, así como las medidas sanitarias y fitosanitarias; la liberalización del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del AGCS; la promoción de la integración económica regional en el ámbito de los procedimientos aduaneros, los reglamentos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias para facilitar la circulación de mercancías entre las Partes y dentro de ellas.

También forma parte de la lista de objetivos del artículo 78 del Acuerdo de Asociación: el desarrollo de un clima que dé lugar a incrementar el flujo de inversiones, la mejora de las condiciones de establecimiento entre las Partes sobre la base del principio de no discriminación y la facilitación del comercio y la inversión entre las Partes a través de pagos corrientes y movimientos de capital relacionados con la inversión directa; la apertura efectiva, recíproca y gradual de los mercados de contratación pública de las Partes; la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual, con arreglo a las obligaciones internacionales vigentes entre las Partes, para garantizar el equilibrio entre los derechos de los titulares de los mismos y el interés público, teniendo en cuenta las diferencias entre las Partes y la promoción de la transferencia de tecnología entre las regiones; la promoción de la competencia libre y sin distorsiones en las relaciones económicas y comerciales entre las Partes; el establecimiento de un mecanismo eficaz, justo y predecible de solución de controversias y la promoción del comercio internacional y la inversión entre las Partes, de manera que contribuya al objetivo de un desarrollo sostenible mediante un trabajo conjunto colaborativo.

Los anteriores objetivos orientan sobre las áreas temáticas en materia de comercio para las cuales se establecen regulaciones en el pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación; cabe señalar que la gama de áreas temáticas es muy amplia, todas ellas orientadas a regular tanto el comercio de bienes o mercancías como el comercio de servicios, así como otros temas relacionados al comercio. Por tanto encontramos disposiciones relativas a: Trato Nacional y Acceso de las Mercancías al Mercado; Régimen de Normas de Origen; Aduanas y Facilitación del Comercio; Defensa Comercial; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Obstáculos Técnicos al Comercio; Establecimiento, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico; Comercio y Competencia; Propiedad Intelectual; Contratación Público; Comercio y Desarrollo Sostenible; Solución de Diferencias; Asuntos Institucionales; e Integración Económica Regional.

Establecidas las áreas temáticas de regulación dentro del pilar de Comercio en el Acuerdo de Asociación, se procederá a describir de manera general el contenido de cada una de ellas; con la finalidad de contar con algunas ideas generales sobre la profundidad de los compromisos asumidos por las Partes en el instrumento que se analiza. En su estructura, el pilar de Comercio comprendido en la Parte IV del Acuerdo de Asociación, está dividido en catorce títulos desarrollados en 275 artículos. El detalle de dicha estructura se propone en el Cuadro No. 3. Estructura del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación.

El Título I denominado Disposiciones Iniciales, se desarrolla en tres artículos y en ellos se establece una zona de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). También se plasman los objetivos del pilar de Comercio para cada uno de los temas que lo conforman y se establecen las

definiciones de aplicación general de los temas comerciales, entre ellos, los relativos a arancel aduanero, Sistema Armonizado, trato arancelario preferencial, entre otras.

Cuadro No. 3. Estructura del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación

Parte IV	Comercio
Título I	Disposiciones Iniciales
Título II	Comercio de Bienes
Título III	Establecimiento, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico
Título IV	Pago Corriente y Movimientos de Capital
Título V	Contratación Pública
Título VI	Propiedad Intelectual
Título VII	Comercio y Competencia
Título VIII	Comercio y Desarrollo Sostenible
Título IX	Integración Económica Regional
Título X	Solución de Controversias
Título XI	Mecanismos de Mediación para Medidas no Arancelarias
Título XII	Transparencia y Procedimientos Administrativos
Título XIII	Tareas Específicas en Materia de Comercio de los Órganos Establecidos bajo este Acuerdo
Título XIV	Excepciones

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del Acuerdo de Asociación.

El Título II se denomina Comercio de Bienes y bajo el mismo y divididos en seis capítulos, se establecen las disposiciones normativas que rigen el comercio de mercancías o bienes entre ambas regiones; es decir, bajo este título se regula el comercio de los bienes tangibles.

- El Capítulo I denominado Trato Nacional y Acceso de las Mercancías al Mercado, contiene seis secciones referidas a: Disposiciones Generales; Eliminación de Aranceles Aduaneros; Medidas no Arancelarias; Agricultura; Pesca, Acuicultura, Bienes Artesanales, Productos Orgánicos; y Disposiciones Institucionales; desarrolladas en 12 artículos, comprendidos entre los artículos 80 y 91.

En lo relativo a las Disposiciones Generales, se establece como objetivo en el artículo 80 del mismo, la liberalización progresiva del comercio de mercancías entre las Partes, de conformidad con lo acordado entre las Partes y lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT de 1994.

La eliminación de Aranceles Aduaneros, también es conocida como “Desgravación Arancelaria” y está planteada en el artículo 82 del Acuerdo de Asociación; en la misma se especifican los lineamientos a considerar para la eliminación o desgravación de los

aranceles de las mercancías originarias. Bajo las anteriores premisas, en dicha disposición se establecen dos Anexos, el Anexo I denominado Eliminación de Aranceles Aduaneros, que consiste en las Listas de desgravación de la Unión Europea, Centroamérica y Panamá. Y el Anexo II relativo a la definición del concepto de productos originarios y métodos de cooperación administrativa, en el cual se establecen las normas o reglas de origen que confieren el carácter de originario a las mercancías que se intercambian entre las Partes y que gozan de la preferencia arancelaria acordada en el Acuerdo de Asociación. En adición a los tratamientos antes mencionados, dentro del Acuerdo se negociaron contingentes arancelarios de exportación y de importación que aplican a productos considerados sensibles para las Partes.

Bajo el enunciado de Medidas no Arancelarias, se regulan otros aspectos relacionados con la importación y exportación de mercancías; mediante dichas regulaciones las Partes se comprometen a brindar trato nacional a las mercancías de la otra Parte y a no imponer restricciones a la importación y exportación de manera arbitraria, ni a imponer cargas o tasas diferentes o aranceles aduaneros o impuestos internos en cumplimiento de la normativa de la OMC. No obstante lo anterior, los países pueden mantener ciertas restricciones si están en conformidad con las excepciones establecidas en el Artículo XI del GATT de 1994 y también con lo establecido en las Excepciones relacionadas a mercancías establecidas en el Capítulo 6 del Título II.

En Agricultura, se establece la normativa para los subsidios a las exportaciones agrícolas en el comercio entre las Partes. En razón de ello las Partes se comprometen a no mantener, introducir o reintroducir subsidios a la exportación para aquellas mercancías agrícolas que gozarán de acceso inmediato libre de aranceles, las que están sujetas a un plazo de desgravación y también a aquellas que poseen una cuota libre de arancel. Además, ninguna de las Partes podrá mantener, introducir o reintroducir subsidios a la exportación para mercancías.

El artículo 90 agrupa a los sectores Pesca, Acuicultura, Bienes Artesanales y Productos Orgánicos; y mediante este artículo se remite a una serie de artículos del pilar de Cooperación en los cuales se establecen medidas de cooperación y asistencia técnica para mejorar el comercio entre las Partes de productos de la pesca, la acuicultura, artesanales y orgánicos.

En las Disposiciones Institucionales, se establece el Subcomité de Acceso de Mercancías al Mercado y se definen sus funciones, alcance y composición. El Subcomité de Acceso de Mercancías al Mercado depende jerárquicamente del Comité de Asociación.

- El Capítulo II denominado Defensa Comercial se encuentra dividido en dos secciones; la primera de ellas referida a medidas antidumping y compensatorias y, la segunda de ellas a las medidas de salvaguardia; desarrolladas en 25 artículos, comprendidos entre los artículos 92 al 116.

En cuanto a medidas antidumping y compensatorias, las Partes confirmaron sus derechos y obligaciones sobre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en sus artículos VI y XVI, el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, de la OMC. Asimismo, las Partes acuerdan que en la aplicación de medidas de defensa comercial se basaran en un sistema justo y transparente, se considerará el interés público y se basará en la regla del derecho inferior.

En lo pertinente a medidas de salvaguardia, las Partes acordaron adoptar o mantener procedimientos equitativos, oportunos, transparentes y eficaces, para la aplicación de las medidas de salvaguardia cuya implementación debe estar bajo una autoridad investigadora competente cuyas decisiones estarán sujetas a revisión judicial o administrativa, conforme a la legislación nacional. Acordando además que la aplicación de medidas de salvaguardia deberá ser administrada de manera coherente, imparcial y razonable. Se acuerdan disposiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia globales y bilaterales; estableciendo para estas últimas reglas de procedimiento.

- El Capítulo III comprende las disposiciones relativas a Aduanas y Facilitación del Comercio, desarrolladas en 8 artículos normativos, comprendidos entre el artículo 117 y 124. En dichas disposiciones se consigan como objetivos facilitar las gestiones comerciales a los operadores económicos, cumplir con los objetivos de control efectivo, promover la facilitación del comercio y el desarrollo de la integración regional de los países de Centroamérica, así como la libre circulación de mercancías en los territorios de los países de Centroamérica y Estados miembros de la Unión Europea. En razón de lo anterior, en este Capítulo se consignan disposiciones relativas a la aplicación efectiva y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación aduanera; libertad de tránsito, relaciones con la comunidad empresarial basadas en el suministro de información y transparencia, valoración en aduanas y gestión de riesgos, entre otras.
- El Capítulo IV denominado Obstáculos Técnicos al Comercio, se desarrolla en 15 artículos normativos, comprendidos entre los artículos 125 al 139. Entre sus compromisos se destacan que las Partes reafirman los derechos y obligaciones contenidos en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y las obligaciones de trato de la nación más favorecida y trato nacional enunciadas en el GATT 1994. Se promueve la elaboración de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad teniendo como base la normativa internacional y las buenas prácticas de reglamentación y los aspectos de transparencia en las notificaciones para la elaboración, adopción y aplicación de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Asimismo, las Partes reiteran que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de marcado y etiquetado y los procedimientos de evaluación de la conformidad no constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional.
- El Capítulo V denominado Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se desarrolla en 18 artículos, comprendidos entre el artículo 140 y 157. En este Capítulo las Partes reafirman los derechos y obligaciones contenidos en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC; reconocen expresamente las asimetrías entre ambas regiones; se comprometen a no utilizar las medidas sanitarias y fitosanitarias como barreras injustificadas al comercio entre Centroamérica y la Unión Europea y a aplicar procedimientos de una manera transparente, sin retrasos y en condiciones de igualdad, entre otros. En este Capítulo se crean cuatro anexos relativos a: autoridades competentes,

requisitos y disposiciones para la aprobación de establecimientos de productos de origen animal, directrices aplicables a las verificaciones y puntos de contacto y sitios web.

- El Capítulo VI denominado Excepciones relativas a las mercancías está conformado por un único artículo, siendo éste el 158; y mediante esta disposición las Partes hacen una referencia al Artículo XX del GATT de 1994, el cual se incorpora por referencia al texto del Acuerdo de Asociación al igual que sus notas interpretativas; en ese sentido este artículo prevé los casos específicos en los cuales los Miembros de la OMC pueden estar exentos de las normas del GATT de 1994. Dos excepciones son especialmente importantes con respecto a la protección del medio ambiente: los apartados b) y g) del artículo XX. De conformidad con esos dos apartados, las Partes pueden adoptar medidas de política que sean incompatibles con las disciplinas del GATT de 1994 pero necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o relativas a la conservación de los recursos naturales agotables.

El Título III se denomina Establecimiento, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico, dividido en siete capítulos referidos a: Disposiciones Generales, Establecimiento, Suministro Transfronterizo de Servicios, Presencia Temporal de Personas Naturales con fines comerciales, Marco Regulatorio, Comercio Electrónico y Excepciones; todos ellos desarrollados en 45 artículos, comprendidos entre el artículo 159 al 203. Además en este Título se crean cinco anexos relativos a: listas de compromisos sobre establecimiento, listas de compromisos sobre suministro transfronterizo de servicios, reservas sobre personal clave y aprendices graduados de la Unión Europea, reservas sobre personal clave y aprendices graduados de Centroamérica y lista de compromisos de la Parte centroamericana sobre vendedores de servicios comerciales.

- El Capítulo I: Disposiciones Generales, se encuentra desarrollado en tres artículos comprendidos entre el 159 al 161. En dichas disposiciones se regulan de manera transversal todos los aspectos relacionados con el comercio de servicios y establecimiento en sus cuatro modos de prestación, siendo ellos: suministro transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial de empresas y presencia de personas. Incorpora definiciones de conceptos importantes, entre ellos: medida, persona natural, persona jurídica y persona jurídica de la Unión Europea o de Centroamérica. Las Partes reiteran el interés sobre la eliminación de barreras al comercio de servicios entre ellas, tomando como base las disciplinas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC, a través del principio básico sobre la no discriminación, dentro del cual se encuentra el Trato Nacional.
- El Capítulo II: Establecimiento, se encuentra desarrollado en siete artículos comprendidos entre el 162 al 168. En estas disposiciones se regula la presencia comercial de empresas; es decir, el modo 3 de prestación de servicios, de forma ampliada, ya que incluye, además de servicios, lo relativo al establecimiento y al acceso a los mercados para bienes. En sus disposiciones se consignan regulaciones tales como la cobertura de las actividades económicas, algunas definiciones, el acceso a los mercados, el principio de Trato Nacional y la lista de compromisos. Cabe señalar que a la fecha de la suscripción del Acuerdo de Asociación ya se habían suscrito muchos Acuerdos Bilaterales de Inversión entre países de

la región centroamericana y países de la región europea, en atención a ello, se redactó una disposición en el sentido que los Acuerdos firmados no serán afectados por las disposiciones sobre establecimiento del Acuerdo de Asociación, no limitando la suscripción de futuros acuerdos de este género y modalidad.

- El Capítulo III: Suministro Transfronterizo de Servicios, se encuentra desarrollado en cuatro artículos comprendidos entre el 169 al 172; estableciéndose en ellas regulaciones sobre la cobertura respecto a las actividades económicas dentro del sector de los servicios, algunas definiciones las condiciones del acceso a los mercados, el principio de Trato Nacional y la lista de compromisos; en lo relativo al suministro de servicios del territorio de una Parte al territorio de la otra Parte y al suministro de un servicio en el territorio de una Parte al consumidor de servicios de la otra Parte.
- El Capítulo IV: Presencia Temporal de Personas Naturales con fines comerciales, se encuentra desarrollado en cuatro artículos comprendidos entre el 173 al 176; las disposiciones sobre presencia temporal de personas naturales con fines comerciales regula el suministro de servicios por el proveedor de una Parte a través de la entrada y presencia temporal de personas físicas o naturales. Identificando entre ellos a visitantes de negocios; personal trasladado dentro de la misma empresa: gerentes, especialistas; aprendices graduados; vendedores de servicios comerciales, proveedores de servicios por contrato y profesionales independientes. Estableciendo las condiciones de acceso en los términos de las listas de compromisos elaboradas al respecto y que se reflejan como anexos del Acuerdo de Asociación.
- El Capítulo V: Marco Regulatorio, se encuentra desarrollado en veinticuatro artículos comprendidos entre el 177 al 200. Dentro de este marco normativo están comprendidos compromisos y las reservas respectivas para los siguientes servicios: informáticos, mensajería o courier, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios de transporte marítimo. Los compromisos de cada país dentro de dichos servicios se reflejan en las listas respectivas. Asimismo, se establecen disposiciones sobre transparencia, suministro de información y protección de información confidencial, así como de procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos que permitan, a petición de un inversionista o proveedor de servicios afectado, la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten el establecimiento, el suministro transfronterizo de servicios o la presencia temporal de personas naturales para fines comerciales.
- El Capítulo VI: Comercio Electrónico, se encuentra desarrollado en dos artículos siendo ellos el 201 y 202. Centroamérica y la Unión Europea acordaron promover el desarrollo del comercio electrónico por medio de cooperación, cuyo desarrollo deberá ser compatible con los estándares internacionales de protección de datos, con la finalidad de generar confianza entre los usuarios de este sector del comercio de servicios. Las Partes acordaron no imponer aranceles aduaneros a las transmisiones electrónicas y mantener un diálogo sobre los temas regulatorios relacionados con el comercio electrónico.
- El Capítulo VII: Excepciones, se encuentra desarrollado en una sola disposición siendo ella el artículo 203. En esta disposición se listan las razones por las cuales las Partes pueden hacer caso omiso de la aplicación de los compromisos comerciales o disciplinas

establecidas de los sectores de servicios para el establecimiento o suministro transfronterizo de servicios, en atención a respetar o salvaguardar algún interés de índole superior al comercial, tales como la protección de la seguridad pública o la moral pública o mantener el orden público, la protección de la vida y la salud humana, animal o vegetal, conservar los recursos naturales agotables, protección de los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico y la seguridad.

El Título IV denominado Pagos Corrientes y Movimientos de Capital, desarrolla en cinco artículos comprendidos entre el 204 y 208, las regulaciones pertinentes a través del cual se procura la liberalización de los pagos corrientes y los movimientos de capital entre las Partes, de conformidad con los compromisos asumidos en el marco de las instituciones financieras internacionales y considerando debidamente la estabilidad monetaria de cada Parte. En ese sentido se permitirán o garantizarán pagos y transferencias de la cuenta corriente entre las Partes, en divisas de libre convertibilidad y de conformidad con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y a libre circulación de capitales relacionados con inversiones directas establecidas bajo el marco normativo del Acuerdo de Asociación.

El Título V se denomina Contrataciones Públicas y desarrolla el marco normativo para esta área en 19 artículos comprendidos entre el 209 al 227, un anexo y 8 apéndices. Las disposiciones contenidas en este Título tienen como finalidad establecer reglas claras para fomentar que los procedimientos de las contrataciones que realizan los Estados sean transparentes y no discriminatorios. En ese sentido, se hace énfasis en que las entidades contratantes de los países que son parte del Acuerdo de Asociación concedan un tratamiento no menos favorable que el que otorgan a sus nacionales cuando participan en procesos de contrataciones públicas. Su ámbito de aplicación es limitado, ya que está sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como que la entidad contratante esté contenida dentro de una lista de cobertura, que las mercancías o servicios a ofertar sean originarios de cualquiera de las Partes y que la contratación sea igual o superior a un umbral determinado.

El Título VI se denomina Propiedad Intelectual, dividido en cuatro capítulos con 49 artículos, comprendidos entre el artículo 228 y 276 y tres anexos en los cuales se establecen las listas de nombres para los que se solicitará protección como indicaciones geográficas en el territorio de las Partes, las listas de las indicaciones geográficas ya protegidas en las Partes y el Anexo en el que se establece el Subcomité de Propiedad Intelectual.

- El Capítulo I, denominado Objetivos y principios, desarrollados en 5 artículos. En ellos se establece como objetivo garantizar una protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual en los territorios de Centroamérica y de la Unión Europea. Y el compromiso de ambas regiones de respetar y mantener una coherencia con los derechos y obligaciones establecidos en la OMC a través del Acuerdo sobre los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y los principios que inspiran la protección de los derechos de propiedad intelectual en el comercio internacional.
- El Capítulo II, denominado normas sobre derechos de propiedad intelectual, desarrollados en 27 artículos y en ellos se establecen los compromisos asumidos por las Partes en las

áreas de Derechos de Autor y Derechos Conexos, Marcas, Indicaciones Geográficas, Dibujos y Modelos Industriales, Patentes y Obtenciones Vegetales.

- El Capítulo III, denominado Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, desarrollado en 14 artículos. Y en dichas disposiciones las Partes reafirman sus derechos y compromisos en materia de propiedad intelectual y se dispone sobre los procedimientos y recursos complementarios necesarios para garantizar la observancia de los derechos de propiedad intelectual, mecanismos de impugnación y medidas cautelares.
- El Capítulo IV, denominado Disposiciones Institucionales, desarrollado en 3 artículos en los cuales las Partes crean el Subcomité de Propiedad Intelectual y disponen sobre cooperación y asistencia técnica en materia de propiedad intelectual.

El Título VII se denomina Comercio y Competencia y está conformado por siete artículos comprendidos entre el artículo 277 al 283. En las señaladas disposiciones las Partes reconocen la importancia de una competencia libre y no distorsionada en sus relaciones comerciales. Las Partes reconocen que las prácticas anticompetitivas pueden afectar al funcionamiento adecuado de los mercados y los beneficios de la liberalización comercial; por consiguiente se declararon incompatibles con el Acuerdo de Asociación las medidas que puedan afectar el comercio, tales como los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas, las prácticas concertadas entre empresas que tengan efectos negativos sobre la competencia, el abuso de una posición dominante o un poder sustancial en el mercado y las concentraciones entre empresas que obstaculicen de manera significativa la competencia. Centroamérica, a su vez, adquirió el compromiso de elaborar y aplicar un reglamento centroamericano sobre competencia, así como la creación de un órgano centroamericano de competencia, ambos en un período de siete años.

El Título VIII se denomina Comercio y Desarrollo Sostenible el cual se desarrolla en 19 artículos, comprendidos entre los artículos 284 al 302. En sus disposiciones las Partes reafirmaron los principios contenidos en los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y de una serie de convenios multilaterales en materia ambiental, de los cuales todos los países de Centroamérica forman parte. Se impulsa la promoción del comercio de productos que respondan a consideraciones de carácter sostenible y de productos forestales provenientes de una gestión sostenible.

El Título IX se denomina Integración Económica Regional y se conforma de 5 artículos, comprendidos entre el 303 y 307; en ellos, las Partes destacan la dimensión de los acuerdos asumidos de región a región y reconocen la importancia de la integración económica regional en el contexto del Acuerdo de Asociación, reconociendo que la integración económica regional en materia de procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias es esencial para la libre circulación de mercancías en Centroamérica. En razón de ello Centroamérica asumió los siguientes compromisos: la creación de un sistema de reintegro de aranceles, la armonización y simplificación de requisitos sanitarios y fitosanitarios para un número determinado de productos, la armonización de reglamentación técnica y procedimientos de registros sanitarios más expeditos para un número determinado de productos, incluida la modernización de sistemas de calidad a nivel regional y la armonización

de procedimientos aduaneros que faciliten el comercio. Esta temática se desarrolla de manera amplia en el Capítulo III de este trabajo de investigación.

El Título X se denomina Solución de Controversias dividido en cuatro capítulos, desarrollados en 21 artículos, comprendidos entre los artículos 308 al 328. En ellos se determinan las reglas que regirán el proceso de solución de las controversias que se susciten entre las Partes, el cual es conocido como el mecanismo Estado-Estado. El mecanismo de solución de controversias se aplicará a cualquier controversia relativa a la interpretación o aplicación del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación; y para ello se fijan dos etapas, siendo ellas las consultas y el Grupo Especial. El Grupo Especial, estará integrado por tres panelistas, quienes deberán notificar su decisión final a las Partes y al órgano institucional dentro de los 120 días siguientes a la fecha de su establecimiento, teniendo un plazo máximo de 150 días.

El Título XI se denomina Mecanismos de Mediación para Medidas no Arancelarias dividido en cuatro capítulos, desarrollados en 9 artículos, comprendidos entre los artículos 329 al 337; y en sus disposiciones se establecen las regulaciones de un mecanismo que es mucho más ágil y rápido que el Mecanismo de Solución de Controversias Estado-Estado establecido en el Acuerdo de Asociación, de manera que las Partes puedan encontrar una solución de una manera más ágil y menos onerosa para ciertas temáticas en particular vinculas a medidas no arancelarias que afecten negativamente el comercio entre las Partes.

El Título XII se denomina Transparencia y Procedimientos Administrativos y se desarrolla en siete artículos, comprendidos entre los artículos 338 al 344. En este grupo de disposiciones se determina el marco legal que asegura el principio de transparencia en la aplicación de las disposiciones del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación. Asimismo, se regula lo relativo a las notificaciones y comunicaciones que se darán entre las Partes a través de Puntos de Contacto que han sido establecidos por las Partes, así como el tratamiento que se le dará a la información que una Parte proporcione a la otra, estableciéndose además los principios generales por los que se regirán los procedimientos administrativos.

El Título XIII se denomina Tareas Específicas en Cuestiones Comerciales de los Órganos Establecidos en virtud del Presente Acuerdo, el cual se desarrolla en 4 artículos, comprendidos entre los artículos 345 al 348 y en ellos se establecen las funciones específicas del Consejo de Asociación y del Comité de Asociación relacionadas con cualquiera de las tareas que se les asignan en el pilar de Comercio, así como también la manera como éstos estarán conformados. Además, se regula lo relativo a los Subcomités que han sido creados en el Acuerdo y se establecen los Coordinadores del pilar de Comercio, quienes estarán encargados de asistir al Consejo de Asociación y al Comité de Asociación.

El Título XIV se denomina Excepciones, el cual se desarrolla en tres artículos, comprendidos entre el artículo 345 y el 348. En este título se establecen las disposiciones que identifican los casos específicos en los cuales las Partes podrán dejar de aplicar algunas disposiciones del pilar Comercio sin incurrir en una infracción o violación. Esto es en razón de las excepciones generales para bienes y servicios que ya están establecidas en la OMC, tales como lo son la excepción de balanza de pagos y la excepción de tributación.

Al concluir este capítulo, es posible afirmar y con mucha certeza que ha sido posible dar respuesta al problema específico planteado para este capítulo, el cual se circunscribía a dar respuesta a la interrogante mediante la cual se cuestionaba sobre cuáles habían sido los aspectos que promovieron la negociación y suscripción del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y cuáles eran los resultados más destacados; tal cuestionamiento llevo a revisar las modalidades de interrelación entre la Unión Europea y Centroamérica, donde se identificó que a partir de la segunda mitad del siglo XX las relaciones entre ambas regiones eran de baja intensidad y donde Centroamérica y la misma América Latina tenían muy poca importancia en la agenda de política exterior de la Unión Europea.

La investigación lleva a confirmar que fue a partir de los años 80 cuando la Unión Europea se acerca a la región centroamericana bajo un enfoque de cooperación muy diferente a la cooperación tradicional de la cual Centroamérica era receptor; y es el caso que bajo esta nueva forma de conducir las relaciones de política exterior por la Unión Europea su enfoque se basó en promover acciones tendientes a construir un escenario de paz y fortalecer la democracia en la región que se encontraba enfrascada en guerras civiles. Lo anterior, marca el inicio de una fase de acercamiento entre ambas regiones, de ahí se continúa con una profundización de las relaciones a una fase eminentemente de cooperación enfocada en cooperación para el desarrollo.

Seguidamente Centroamérica goza de algunas preferencias unilaterales conferidas por la Unión Europea y que permitían el ingreso de una serie de mercancías de la región centroamericana amparadas al programa conocido como SGP, el cual sufría algunas modificaciones por la Unión Europea, agregando algunas condicionantes vinculadas al cumplimiento de derechos humanos, cuestiones laborales, lucha contra la droga; pero que permitían el acceso de mercancías al mercado europeo; lo cual convierte a esta fase en una especificidad de cooperación en el área de comercio; y luego de esta fase de cooperación en materia de comercio; ambas regiones tomaron la decisión de hacer la transición a un esquema de formalización de las relaciones entre ambas regiones por la vía de un Acuerdo de Asociación. Considerando a lo anteriormente señalado como los aspectos que promovieron y dieron lugar a iniciar el proceso de negociación y posteriormente suscripción del Acuerdo de Asociación.

El Acuerdo de Asociación es formalmente un instrumento de Derecho Internacional mediante el cual ambas regiones formalizan sus relaciones a nivel regional en un instrumento en el cual se consolidan todas las áreas posibles en las cuales se han materializado, hasta antes de la suscripción de éste, las relaciones entre ambas regiones. De esta forma, en un solo instrumento en el Acuerdo de Asociación se reflejan las condiciones, mecanismos y compromisos que ambas regiones asumen en los temas político, cooperación y comercio; en ese sentido, en el texto del Acuerdo de Asociación se reflejan tres grandes grupos de disposiciones que constituyen el pilar de Diálogo Político, el pilar de Cooperación y el pilar de Comercio; donde además las disposiciones normativas de estos pilares se interrelacionan de manera armonizada. En estas interrelaciones se destaca de manera importante la presencia del enfoque de cooperación en los otros dos pilares

Los resultados alcanzados en el Acuerdo de Asociación, se han descrito en este capítulo al hacer referencia a cada uno de los pilares que lo conforman. Y se debe destacar el importante abordaje que dicho instrumento hace respecto al proceso de integración centroamericano y en razón de ello dentro de dicho texto se encuentran muchas disposiciones orientadas al fortalecimiento de dicho proceso. Se ha indicado que este acuerdo es el resultado de un proceso de negociación de región a región y por consiguiente los compromisos son asumidos por ambas regiones; en razón de ello para la Unión Europea reviste vital importancia una fase dentro del proceso de integración centroamericana que facilite el comercio de los productos originarios de la Unión Europea en el mercado de los países centroamericanos y fue precisamente por ello que previo a la decisión de iniciar las negociaciones de dicho acuerdo se desarrolló un proceso denominado fase de valoración; en donde la Unión Europea se informó y conoció del nivel de profundidad del proceso de integración económica en Centroamérica; con el fin de asegurar que las condiciones estuviesen dadas en la región y el nivel de profundidad de la integración centroamericana fuera el necesario y suficiente para facilitar el comercio de mercancías de origen europeo dentro de la región centroamericana.

Los compromisos asumidos por la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo de Asociación, se limitan a la conformación de una zona de libre comercio, la cual a la luz de las teorías de las ciencias económicas constituye la materialización de la primera fase de los procesos de integración conforme los teóricos clásicos lo señalan. Sin embargo, para facilitar la aplicación del Acuerdo de Asociación, el mismo exige un nivel de profundidad más amplio en el proceso de integración económica centroamericana.

La incorporación del Pilar de Cooperación dentro de los compromisos asumidos por ambas regiones en el Acuerdo de Asociación materializa las consideraciones que los teóricos de las Relaciones Internacionales proponen, ya éstos señalan que los procesos de integración en cualquiera de sus fases se convierten en el modelo de cooperación por excelencia, partiendo de las interacciones de los Estados quienes son los actores por excelencia del Sistema Internacional.

Cabe señalar que en el ámbito de integración económica regional, la región centroamericana asumió una serie de compromisos tendientes a asegurar la facilitación del comercio, tal como se precisará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. IMPACTO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA
UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA AL SUBSISTEMA DE
INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

Este capítulo se ha denominado Impacto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica al subsistema de integración económica centroamericana, en razón de ello se plantea como problema específico la pregunta siguiente: *¿En qué medida el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica suscrito entre ambas regiones, generará los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericana hacia la etapa, grado o estadio de Unión Aduanera.?* Frente al problema específico planteado, se formula como objetivo específico el siguiente: *“Contrastar el contenido del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica suscrito entre ambas regiones con los postulados teóricos relativos al estadio o fase de Unión Aduanera dentro de los procesos de integración regional y valorar, en qué medida los compromisos asumidos por Centroamérica en dicho instrumento comercial generarán los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericana hacia la etapa, grado o estadio de Unión Aduanera.”*

Por tanto, se hará una valoración de el enfoque de la integración regional centroamericana dentro del Acuerdo de Asociación, de los compromisos consignados en el Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica, de manera específica en los Títulos VI y VII de la Parte III relativa al pilar de Cooperación y en el Título IX de la Parte IV relativa al pilar de Comercio y de otras disposiciones que se encuentran dispersas en el texto acordado del Acuerdo de Asociación; en cuyos marcos normativos se consignan regulaciones pertinentes a la Integración Económica Regional en áreas que contribuyen a la facilitación del comercio mediante la libre circulación de las mercancías, tales como los procedimientos aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, frente a los postulados teóricos que se construyen en relación a la fase de Unión Aduanero dentro de los procesos de integración regional. Finalmente, se revisará el estado del proceso de Unión Aduanera Centroamericana y los trabajos que se desarrollan en Centroamérica para implementar la primera etapa dentro del estadio de Unión Aduanera, tal como lo señala el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.

3.1 El enfoque de la integración regional centroamericana dentro del Acuerdo de Asociación

La temática de integración regional es uno de los temas sobre los que se ha estructurado el Acuerdo de Asociación; de hecho un título completo dentro del pilar de Comercio se dedica al tema de integración regional y en ese mismo sentido, en el pilar de Cooperación se dedican, dos títulos de manera exclusiva a la cooperación a la integración regional y al desarrollo económico y comercial, donde se plasman compromisos de cooperación en áreas tales como: cooperación aduanera y asistencia mutua para la libre circulación de mercancías e integración regional, cooperación y asistencia técnica en materia de aduanas y facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio e inocuidad de los alimentos, medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestiones relativas al bienestar de los animales. No está de más reiterar que el fortalecimiento al proceso de integración en la región se encuentra plasmado tanto en los objetivos como en el preámbulo del Acuerdo de Asociación.

Jorge Umaña, Subdirector de la Dirección de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador señala que los compromisos que Centroamérica asume bajo la temática de integración regional tiene por efecto generar una presión positiva en la región centroamericana, porque no solo se hace para facilitar el comercio con la Unión Europea sino que aplica para el intercambio de las mercancías intrarregional.

En el preámbulo del Acuerdo de Asociación se recoge una serie de referencias al proceso de integración, entre otros, se recuerda las conclusiones de la Cumbre de Viena del 12 de mayo de 2006 reflejadas en el numeral 31 de la misma, que incluye compromisos asumidos por Centroamérica en cuanto a la profundización de la integración económica regional; se reconoce el progreso alcanzado en el proceso de integración económica centroamericana, como la ratificación del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios, así como la aplicación de un mecanismo jurisdiccional que garantice el cumplimiento de la legislación económica regional a lo largo de la región centroamericana (Cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe. Declaración de Viena, 2006, p.13).

En el citado preámbulo se subraya el compromiso de las Partes de trabajar conjuntamente en pro de la erradicación de la pobreza, la creación de empleo, el desarrollo equitativo y sostenible, incluyendo aspectos como la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, la conservación y protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como la integración progresiva de las Repúblicas de la Parte centroamericana en la economía mundial.

En el artículo 2, del Acuerdo de Asociación se plasman los objetivos del referido instrumento y entre ellos, de manera muy particular en la literal e) se menciona que uno de los objetivos lo constituye el fortalecimiento y profundización del proceso progresivo de la integración; ya que se visualiza a dicho proceso regional como una forma de facilitar la aplicación del Acuerdo de Asociación.

El pilar de Cooperación consignado en la Parte III, también dedica una serie de artículos de su marco normativo al tema de integración regional; en ese sentido se destacan los títulos VI y VII.

En el Título VI denominado Desarrollo Económico y Comercial, se plasman compromisos de cooperación en áreas tales como en: cooperación aduanera y asistencia mutua para la libre circulación de mercancías e integración regional, cooperación y asistencia técnica en materia de aduanas y facilitación del comercio, en materia de obstáculos técnicos al comercio y en materia de inocuidad de los alimentos, medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestiones relativas al bienestar de los animales.

Bajo este Título la cooperación en materia aduanera se establece con el objetivo de garantizar la simplificación de los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio legítimo sin menoscabo de las facultades de control de la autoridad aduanera, tal como lo dispone el artículo 53 del Acuerdo de Asociación; y dicha cooperación implicará entre otros: a) intercambios de información sobre legislación y procedimientos aduaneros; b) el desarrollo de iniciativas conjuntas en ámbitos mutuamente acordados; y c) la promoción de la

coordinación entre todas las agencias fronterizas pertinentes, tanto internamente como a través de las fronteras.

En lo pertinente a la asistencia técnica en materia de aduanas y facilitación del comercio, consignada en el artículo 54 del Acuerdo de Asociación, ambas regiones acordaron: a) mejorar la cooperación institucional para fortalecer el proceso de integración regional; b) proporcionar conocimientos especializados y creación de capacidades sobre cuestiones aduaneras a las autoridades competentes tales como la certificación y verificación del origen y sobre cuestiones técnicas para hacer cumplir procedimientos aduaneros regionales; c) la aplicación de mecanismos y técnicas aduaneras modernas, que incluyan la evaluación del riesgo, resoluciones anticipadas vinculantes, simplificación de procedimientos para la entrada y despacho de las mercancías, d) introducción de procedimientos y prácticas que reflejen, en la medida de lo posible, los instrumentos internacionales y normas aplicables en el ámbito aduanero y comercial; y e) sistemas de información y automatización de aduanas y otros procedimientos comerciales.

La cooperación y asistencia técnica en el ámbito de los obstáculos técnicos al comercio se acordó en los siguientes ámbitos: a) proporcionar conocimientos especializados, creación de capacidades en los ámbitos de reglamentación técnica, normalización, evaluación de la conformidad, acreditación y metrología; b) apoyar la armonización de la legislación y los procedimientos en materia de obstáculos técnicos al comercio dentro de Centroamérica y facilitar la circulación de mercancías dentro de la región; c) promover la participación activa de representantes de las Repúblicas de la Parte centroamericana en el trabajo de las organizaciones internacionales pertinentes a fin de aumentar el uso de las normas internacionales; d) intercambiar información, experiencias y buenas prácticas para facilitar la aplicación del capítulo 4 sobre Obstáculos técnicos al comercio del Título II de la Parte IV del Acuerdo de Asociación.

En el Título VII del Pilar de Cooperación denominado Integración Regional, se plasman compromisos en esta área; dicho Título está conformado por dos artículos. En el artículo 72, las Partes acuerdan que en términos generales la cooperación fortalecerá el proceso de integración regional en Centroamérica en todos sus aspectos, en particular el desarrollo y la aplicación del mercado común, con el objetivo de lograr progresivamente una Unión Económica. En relación con el proceso de integración de Centroamérica y de manera particular, el referido artículo cita algunas actividades por las cuales, a través de la cooperación se fortalecerá dicho proceso; entre ellas, aquellas orientadas al fortalecimiento de las instituciones, participación de la sociedad civil, elaboración de políticas comunes e inversión en infraestructura y redes comunes.

En lo relativo a las actividades que se orientaran al desarrollo y el fortalecimiento de instituciones comunes, el enfoque de la cooperación tiene como finalidad el de hacer a tales instituciones más eficientes, auditables y transparentes. En este esfuerzo también está comprendido el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales. La cooperación también, fortalecerá la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, ello incluye el apoyo a mecanismos de consulta y campañas de sensibilización.

La cooperación promoverá la elaboración de políticas comunes y la armonización de los marcos jurídicos, ello incluye políticas económicas tales como comercio, aduanas, agricultura, energía, transporte, comunicaciones, competencia. También se promoverá la coordinación de políticas macroeconómicas en ámbitos como política monetaria, política fiscal y finanzas públicas.

En lo relativo a la promoción de políticas sectoriales, se hace saber que mediante la cooperación, se promoverá la coordinación de políticas sectoriales en ámbitos como protección de los consumidores, medio ambiente, cohesión social, seguridad, prevención de los riesgos y desastres naturales y la respuesta a los mismos. Se destaca la especial atención que se ha previsto para la perspectiva de género.

Además, se señala que mediante la cooperación se podrá promover la inversión en infraestructura y redes comunes, en particular en las fronteras de las Repúblicas de la Parte centroamericana.

En el artículo 73 refleja el acuerdo de las Partes de utilizar todos los instrumentos de cooperación existentes para promover actividades destinadas a desarrollar una cooperación activa entre la Parte de la Unión Europea y la Parte de las Repúblicas de Centroamérica. Además, las Partes procurarán que las actividades de cooperación regional y bilateral sean complementarias.

En el Título IX de la Parte IV, relativa al pilar de Comercio se incorporan las regulaciones pertinentes a la Integración Económica Regional; dicho título se conforma de 5 artículos, comprendidos entre el 303 y 307; en ellos, las Partes destacan la dimensión de los acuerdos asumidos de región a región y reconocen la importancia de la integración económica regional en el contexto del Acuerdo de Asociación, reconociendo que la integración económica regional en materia de procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias es esencial para la libre circulación de mercancías en Centroamérica. En razón de ello, Centroamérica asumió los siguientes compromisos: la creación de un sistema de reintegro de aranceles, la armonización y simplificación de requisitos sanitarios y fitosanitarios para un número determinado de productos, la armonización de reglamentación técnica y procedimientos de registros sanitarios más expeditos para un número determinado de productos, incluida la modernización de sistemas de calidad a nivel regional y la armonización de procedimientos aduaneros que faciliten el comercio.

No obstante lo indicado en el Título IX de la Parte IV, relativa al pilar de Comercio en el cual se incorporan las regulaciones pertinentes a la Integración Económica Regional se debe señalar que hay otros compromisos asumidos por la región centroamericana en materia de integración económica regional que no están consignados en el Título IX sino que se encuentran dispersos en la Parte IV del Pilar de Comercio, siendo ellos compromisos relativos a temáticas tales como: a) compras públicas, b) políticas de competencia; y c) propiedad intelectual. Sin embargo, en los párrafos siguientes se hará referencia a los compromisos asumidos en el Título IX de la Parte IV.

Cabe señalar que del texto del artículo 303 se desprende que el objetivo de los compromisos asumidos por la Parte centroamericana es para facilitar la libre circulación de

mercancías en Centroamérica. El Gobierno de El Salvador en el Documento Explicativo sobre el Acuerdo de Asociación, de manera muy técnica explica que se debe entender por libre circulación de mercancías y al respecto hace saber: “El concepto de “libre circulación de mercancías” debe entenderse como un régimen en el que una vez que el producto es importado a un país de Centroamérica o a un Estado miembro de la Unión Europea, y luego éste es exportado hacia otro país de la misma región, los requisitos aduaneros, de OTC o MSF, serán más simplificados que los de la primera importación. Por ejemplo, si una mercancía europea es importada a Guatemala y luego dicha mercancía es exportada a El Salvador, en esta segunda exportación (de Guatemala a El Salvador) la mercancía no será sujeta a la exigencia de los mismos trámites a los que fue sometida en su importación original (de Europa a Guatemala). El mismo tratamiento operará cuando un país de Centroamérica exporte una mercancía a la Unión Europea.” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 230).

En razón de la conceptualización propuesta por el Gobierno de El Salvador, éste además apunta que en la adopción de un esquema de libre circulación de mercancías se deben involucrar compromisos tales como: la creación de un sistema de reintegro de aranceles; la armonización y simplificación de requisitos sanitarios y fitosanitarios para un número determinado de productos; la armonización de reglamentación técnica y procedimientos de registros sanitarios más expeditos para un número determinado de productos, incluida la modernización de sistemas de calidad a nivel regional y la armonización de procedimientos aduaneros que faciliten el comercio. Por ello, en los artículos que conforman el Título IX de la Parte IV se establecen los compromisos específicos que Centroamérica ha asumido en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Dentro de este Título IV, en el artículo 307 se dispone sobre las cuestiones relativas a la implementación de los compromisos asumidos por Centroamérica en las temáticas específicas señaladas, indicando que para alcanzar los objetivos previstos en el mismo todas estas cuestiones se deben abordar a través de los mecanismos previstos en el Título VI relativo a Desarrollo económico y comercial, consignado en la Parte III del Acuerdo de Asociación que corresponde al pilar de Cooperación. Esta disposición es una de las muchas por medio de las cuales se muestran las interrelaciones entre los tres pilares que conforman el Acuerdo de Asociación y por tanto, se vuelve una materialización de las disciplinas en materia de cooperación.

Esta interrelación entre los tres pilares que conforman el Acuerdo de Asociación es muy importante para la Unión Europea, a consideración de Omar Orozco, quien en entrevista señala que la Unión Europea por muchas décadas ha impulsado importantes programas de apoyo a la integración regional; pero esta estructuración que interrelaciona cooperación, diálogo político y comercio; permitirá de una manera más eficaz hacer medición y monitoreo del impacto de dicha cooperación al fortalecimiento del proceso de integración centroamericano.

A través de este mecanismo de implementación por la vía del pilar de Cooperación, se prevé mecanismos mediante los cuales las Partes pueden consultar e intercambiar opiniones sobre la forma de abordar estas cuestiones con miras a garantizar la implementación efectiva de la dimensión de región a región del Acuerdo de Asociación y de los objetivos de la

integración económica regional. Además, las Partes han dejado abierta la posibilidad para incorporar, después de cinco años de la vigencia del Acuerdo de Asociación, otras temáticas a los compromisos hasta ahora consignados en el Título de Integración Económica Regional.

El mecanismo de implementación para el cumplimiento de los compromisos de la Parte centroamericana en lo relativo a la Integración Económica Regional está sujeto a una medición en cuanto a sus progresos; por tanto, la Parte centroamericana en la implementación de dichos compromisos está sujeta a programas de trabajo y a elaborar informes periódicos de progreso. Los informes de progreso y los programas de trabajo se presentarán cada año hasta que se cumplan efectivamente los compromisos especificados.

En las páginas siguientes se abordará el concepto de facilitación del comercio y libre circulación de mercancías, al que de alguna manera se ha hecho referencia en párrafos anteriores, enfoque que ha alcanzado grandes avances en los marcos normativos de carácter multilateral y regional; y dentro del cual se conciben las áreas temáticas específicas en las cuales la región centroamericana ha asumido importantes compromisos. También de manera detallada se abordarán los acuerdos específicos que Centroamérica ha asumido en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; refiriéndonos a cada uno de ellos, conceptualizando la temática pertinente y a la vez precisando los compromisos asumidos y las gestiones que debe impulsar la Parte centroamericana para alcanzar dichos objetivos.

3.2 La facilitación del comercio y libre circulación de mercancías

La facilitación del comercio es de vital importancia ya que puede tener un gran impacto en la reducción de los costos de las transacciones del comercio y esencialmente los de despacho aduanero en los procesos de importación y exportación (CCI, 2013, p. iii). Mediante la facilitación del comercio se trata de simplificar no solo la documentación requerida para despachar bienes, sino también los procedimientos de las agencias en las fronteras (CCI, 2013, p. xi).

No existe en la actualidad una definición compartida por todos sobre la facilitación del comercio. Sin embargo, en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio – conocido como Acuerdo de Bali-, adoptado mediante la Decisión Ministerial del 7 de diciembre de 2013 en el noveno período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Bali; referido a asuntos relativos a la facilitación del comercio, se ha entendido a la facilitación del comercio como: “la simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional”, siendo los procedimientos de comercio “las actividades, prácticas y formalidades que comporta la recopilación, presentación, comunicación y otra información necesaria para el desplazamiento de mercancías en el comercio internacional” (CCI, 2013, p. 1).

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, contiene disposiciones destinadas a acelerar los procedimientos aduaneros y hacerlos más eficaces gracias a una cooperación

efectiva entre las aduanas y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones en materia de asistencia técnica y creación de capacidad institucional en esta esfera.

El Acuerdo de Bali, está estructurado en dos secciones. En la sección I se consignan propiamente las obligaciones y en la sección II se consignan los tratos especiales para países en desarrollo y países menos adelantados. En la sección I se encuentran las regulaciones pertinentes a transparencia tales como: suministro de información, resoluciones anticipadas, recursos administrativos y judiciales y, demás medidas relacionadas a la transparencia; así como disposiciones relativas a derechos, cargas y formalidades para la exportación e importación y el tránsito de mercancías. También consigna disposiciones pertinentes a cooperación aduanera y la estructura institucional.

En lo relativo al tránsito de mercancías, el Acuerdo de Bali, regula en el artículo 11 la libertad de tránsito, como una de las modalidades de facilitación del comercio. Y en sus disposiciones el artículo 11 establece que las disciplinas que regulan el tráfico de las mercancías en tránsito no deberán constituir una restricción encubierta a la libertad de tránsito; estableciendo además la exigencia que dichas disciplinas deben ser transparentes y estar disponibles y accesibles al público.

El informe de comercio mundial de 2013 de la OMC, al referirse a los factores que determinan el futuro del comercio, se refiere a la facilitación del comercio y al respecto señala: “La facilitación del comercio tiene como finalidad examinar la forma de mejorar y simplificar los procedimientos y controles que se aplican a la circulación de mercancías a través de las fronteras y en el interior de los países para reducir los retrasos y los costos” (OMC, 2103, p. 187).

La incertidumbre sobre el tiempo que se va a tardar en los procedimientos fronterizos crea imprevisibilidad y añade costes a los negocios, lo que repercute finalmente en los consumidores de los países en los que estos al menos se lo pueden permitir. Por su parte, la incertidumbre en las cadenas de abastecimiento también actúa como un desincentivo para los inversores potenciales, los cuáles confían en la efectividad de estas para minimizar los costes de inventario. Las empresas tienen que inmovilizar parte de su capital en costes de mantenimiento extra para compensar esta situación (CCI, 2013, p 1).

Dentro del proceso de integración económica centroamericana, el ideal de construcción de la Unión Aduanera, se ha considerado desde el momento mismo de la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, aspiración que se consigné en el artículo I del citado instrumento; señalando incluso que la Unión Aduanera centroamericana ha sido desde los años sesenta el centro de la integración centroamericana (Caldentey del Pozo, 2010, p. 237). Cuyos esfuerzos se han materializado hasta en el año 2007 con la suscripción del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, el cual conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana – Protocolo de Guatemala, dispone la constitución de la Unión Aduanera en forma gradual y progresiva.

Este criterio de gradualidad y progresividad, permite que en el artículo 2 del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana se consigne el desarrollo de tres etapas para establecer la Unión Aduanera, siendo dicha etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa y; c) desarrollo institucional.

En razón del establecimiento de las anteriores etapas, el plan de acción de la región centroamericana se ha enfocado en la implementación de la primera etapa; es decir, la facilitación del comercio. Y parecería que en Centroamérica la recurrencia al concepto de facilitación del comercio ha superado y sustituido la recurrencia al concepto de Unión Aduanera y por consiguiente todos los esfuerzos de los procesos de negociación regional se han orientado a dar cumplimiento al mandado de facilitación del comercio y promoción de la libre circulación de mercancías en la región.

La primera etapa para alcanzar la Unión Aduanera, referida a la facilitación del comercio y promoción de la libre circulación de bienes se impulsa por los países de Centroamérica para alcanzar los siguientes objetivos: a) establecer y garantizar el cumplimiento de medidas de facilitación de comercio dirigidas a perfeccionar el libre comercio intrarregional y agilizar la circulación en el territorio aduanero de las mercancías originarias y no originarias; b) establecer y garantizar el funcionamiento de los mecanismos legales, facilitadas informáticas, logísticas y de infraestructura que permitan a cada Estado Parte administrar y recaudar de manera eficiente y efectiva los derechos arancelarios a la importación, tributos y otros gravámenes al comercio exterior, y; c) garantizar que las aduanas intrafronterizas entre los Estados Parte continúen operando y promuevan gradualmente y en forma coordinada, la facilitación y agilización del comercio y el cobro de los gravámenes correspondientes. El logro de estos objetivos consignados en el artículo 3 del Convenio Marco asegura el desarrollo de esta primera etapa del proceso gradual y progresivo para alcanzar la Unión Aduanera en Centroamérica.

3.3 Procedimientos aduaneros

El artículo 304 del Acuerdo de Asociación, consigna una serie de compromisos relativos a procedimientos aduaneros; entre ellos compromisos a cumplir por la Parte de las Repúblicas centroamericanas dentro de plazos de 2, 3 y 5 años a partir de la entrada en vigencia del mismo. También en el párrafo 2 del artículo 304 se establece un compromiso que tiene carácter permanente y consiste en procurar poner en marcha un mecanismo que garantice que las mercancías originarias de conformidad con el Acuerdo de Asociación que ingresen en su respectivo territorio y hayan sido despachadas en la aduana de importación no puedan estar sujetas a aranceles aduaneros o cargas que tengan un efecto equivalente ni a restricciones cuantitativas o medidas que tengan un efecto equivalente. Es decir, facilitar la libre circulación de las mercancías originarias.

En el párrafo 1 del artículo 304 se consigna el compromiso a implementar por la Parte centroamericana a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo de

Asociación; debido a que las Partes acordaron que la autoridad aduanera del país de Centroamérica de primera entrada de las mercancías otorgará el reembolso del arancel pagado cuando dichas mercancías sean exportadas hacia otro país de Centroamérica. En razón de dicho compromiso, la Parte de las Repúblicas centroamericana debe adoptar un mecanismo de reembolso de aranceles a efecto de darle cumplimiento a dicho compromiso.

En el párrafo 3 del artículo 304 se consigna el compromiso a implementar por la Parte centroamericana a más tardar tres años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación de prever en las legislaciones y procedimientos aduaneros la utilización de un documento único administrativo o su equivalente electrónico, a fin de establecer las declaraciones aduaneras (declaración de mercancías) de importación y exportación.

En el párrafo 4 del artículo 304 se consigna el compromiso a implementar por la Parte centroamericana a más tardar en cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación de garantizar que la legislación aduanera, los procedimientos y requisitos aduaneros relacionados con la importación de mercancías originarias de la Unión Europea estén armonizados a nivel regional.

El mecanismo de reembolso de aranceles a que se refiere el párrafo 1 del artículo 304, es uno de los compromisos que la región centroamericana se encuentra abordando de conformidad con sus mecanismos internos consignados en el Plan de Acción; en atención a ello, se ha publicado en el sitio web de la SIECA, una noticia mediante la cual se hace saber de las reuniones entre técnicos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y de la Secretaría del Consejo de Ministros de Finanzas o Hacienda de Centroamérica (COSEFIN). En dicho encuentro se analizó el proyecto de mecanismo de reembolso de los derechos arancelarios a la importación a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, la región enfrenta importantes desafíos para la implementación de los compromisos regionales, los cuales están intrínsecamente relacionados con la consolidación de la Unión Aduanera y la facilitación del comercio.

La definición del mecanismo de recaudación de ingresos tributarios en Centroamérica se hace vital, en atención a tratar de resolver dos problemas; uno de ellos surge de los aranceles diferenciados aplicados a socios extrarregionales en razón de los tratados de libre comercio que los países centroamericanos han suscrito con socios extrarregionales y el otro problema que se pretende resolver es determinar el país de la región centroamericana al que le corresponderían los ingresos por concepto de Derechos Arancelarios a la Importación, cuando una mercancía entra a Centroamérica y se mueve hasta el país de consumo final.

En el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, al referirse al régimen tributario en el artículo 15, dispone que el régimen tributario que se aplicará estará regulado sobre la base del principio de país de destino; es decir la regulación corresponderá al país en donde se consuma la mercancía. Y mandata además a los Estados centroamericanos a acordar los mecanismos de recaudación de gravámenes y tributos provenientes de las operaciones de comercio internacional e intrarregional.

Frente a la determinación de la aplicación del régimen tributario sobre la base del principio de país de destino, se plantean tres posibles escenarios: a) si la mercancía se

nacionaliza en un país de la subregión y se consume en ese país, entonces los derechos arancelarios a la importación corresponden al país de nacionalización; b) si la mercancía se traslada bajo tránsito aduanero de un país a otro, o si se traslada a un almacén fiscal, aplican las condiciones actuales, el derecho arancelario a la importación corresponde al país en el que eventualmente se nacionalicen las mercancías; y c) si la mercancía se nacionaliza en uno de los países de la región centroamericana y luego se traslada a otro país para su consumo final, se debe aplicar un mecanismo que permita al país de destino contar con el derecho arancelario a la importación que le corresponde (Funes, 2011, p.14).

Este escenario último planteado por Funes en su trabajo sobre los retos de la Unión Aduanera en Centroamérica, es básicamente lo que en términos sencillos se ha denominado el mecanismo de reembolso. Siendo éste el compromiso que la región centroamericana asumió cumplir dentro de un plazo de 2 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, tal como se consigna en el párrafo 1 del artículo 304. Y es precisamente la temática que ocupa la agenda de trabajo de la Secretaría del Consejo de Ministros de Finanzas o Hacienda de Centroamérica (COSEFIN) y de Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, en agosto de 2007 se pronunció sobre las implicaciones tributarias de la unión aduanera en Centroamérica, mediante una publicación en su Boletín de Estudios Fiscales No. 6. En dicho documento analiza las implicaciones tributarias de crear una unión aduanera en Centroamérica; se explican las razones por las cuales se deben contemplar avances graduales que se centren, prioritariamente, en la constitución de una zona de libre circulación de mercancías, independientemente de su origen. Con base en ello se evalúan, los mecanismos que pueden servir para recaudar los impuestos indirectos que, como consecuencia de la constitución de esta zona de libre circulación de bienes, se dejarían de recaudar en las fronteras.

Estos mecanismos se basan en propuestas, discutidas actualmente en Centroamérica, que buscan compatibilizar la existencia de una zona de libre circulación de mercancías con una adecuada recaudación de impuestos, además de asegurar la existencia de inspecciones en puestos fronterizos y en otros lugares por razones migratorias, de salud o de control de armas y narcotráfico.

El ICEFI propone como un hito muy importante la decisión de los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, quienes en 2002 tomaron la decisión de acelerar el proceso de constitución de una unión aduanera y aprobaron el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, considerando que éste es un desafío grande (ICEFI, 2007, p.7).

Y en ese esfuerzo de plantear algunas consideraciones tributarias que implicaría la unión aduanera en Centroamérica, la ICEFI se permite poner en contexto lo que a entender de dicha entidad se entiende por unión aduanera, planteando al respecto que: “Constituir una unión aduanera significa establecer un solo territorio aduanero que incluye un Arancel Externo Común (AEC) y la libre circulación de bienes independientemente de su origen, lo cual debe ir acompañado de algún mecanismo para recaudar y distribuir los ingresos derivados de la aplicación de los aranceles a las importaciones que provienen de terceros, así como de los

impuestos internos que se les aplican, en particular el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto General de Ventas, además de impuestos selectivos. Debe hacerse lo mismo en relación al comercio de bienes originarios de los países que forman parte de la Unión Aduanera, asegurando que se les apliquen los impuestos sobre ventas o IVA y los impuestos selectivos, pero permitiendo que circulen libremente entre países y sin que se cobren estos impuestos en las fronteras” (ICEFI, 2007, p. 8).

El ICEFI señala que se debe reconocer que, en la práctica, los países centroamericanos han adoptado políticas comerciales en el pasado que los ha alejado del objetivo de establecer una unión aduanera en un sentido estricto. Señalando que de manera particular, los países centroamericanos han reducido el componente “común” del Arancel Externo Común, al impulsar de manera unilateral la negociación y suscripción de tratados o acuerdos de libre comercio con terceros países y por consiguiente se erosiona uno de los pilares que normalmente constituye en una unión aduanera (ICEFI, 2007, p. 9).

Frente a la anterior realidad, para llegar a una unión aduanera en estricto sentido primero se debe constituir en la región una zona de libre circulación de mercancías (ICEFI, 2007, p. 11). En esa construcción, el desafío más importante sería asegurar la libre circulación de bienes originarios y no originarios dentro de Centroamérica. Ello significaría que ya no se recaudarían los aranceles, el IVA y otros impuestos selectivos al consumo en las fronteras entre países centroamericanos y que ya no habría necesidad de exigir la aplicación de normas o reglas de origen para determinar si determinados productos pueden o no exonerarse del pago de aranceles (ICEFI, 2007, p. 12). A consideración de ICEFI, la constitución de una unión aduanera en Centroamérica debe concebirse de manera gradual, contemplando como una etapa intermedia la constitución de una zona de libre circulación de mercancías originarias y no originarias y dejando para más adelante la conformación de un arancel externo efectivamente común.

Y en esa etapa intermedia de establecer una zona de libre circulación de mercancías se requiere asegurar que no se cobren impuestos en puestos aduaneros ubicados en las fronteras que separan a un país centroamericano de otro y que no se exijan reglas de origen. Esto no excluye que se apliquen otro tipo de controles en puestos fronterizos, o cercanos a ellos, por razones de seguridad, migración o salud, o como parte de un proceso de transición hacia una zona de libre circulación de mercancías efectiva.

Establecido lo anterior, queda claro que al establecerse una zona de libre circulación de mercancías, lo que se deja de percibir en impuestos aplicados en frontera tendría que sustituirse por su recaudación por otra vía igualmente o más efectiva. En este sentido, ICEFI propone algunas alternativas para la recaudación tributaria, tanto de aranceles como IVA y otros selectivos. Y a consideración de ICEFI existen básicamente dos opciones, con variaciones, que se han contemplado para Centroamérica.

La primera opción es que todos los recursos recaudados en frontera sean centralizados en la práctica o contablemente y luego devueltos a los países de acuerdo con algún criterio convenido entre éstos. La segunda es recaudar los impuestos en el punto de entrada o en un lugar intermedio, de tránsito para luego entregar lo recaudado al país de consumo final. Estas opciones pueden aplicarse al conjunto de impuestos, ya sean aranceles, IVA y selectivos, ó

pueden, en principio, aplicarse opciones diferentes a impuestos diferentes (ICEFI, 2007, p. 14).

Pero ICEFI observa que la opción de centralizar la recaudación de tributos no es muy viable en la región centroamericana, cuyos países prefieren un manejo descentralizado de la recaudación tributaria; en ese sentido la segunda opción propuesta resulta más viable y sobre tal opción, para que el importador pague los impuestos se diseñan varios escenarios en el caso de las mercancías no originarias, siendo ellos: a) el pago anticipado, lo cual se reflejaría en un pago directo a la administración del país de destino, después de lo cual la mercancía importada circularía como bienes nacionalizados en los demás países; b) el pago en una aduana interior del país de destino, que daría lugar a que esta mercancía circulara como mercancía de tránsito dentro de Centroamérica hasta llegar a esta aduana interior, donde se pagarían los impuestos correspondientes; y c) el pago en la aduana de ingreso de un país diferente al de destino, con lo cual se transferirían los impuestos recaudados inmediatamente a una cuenta de la autoridad tributaria del país de destino (ICEFI, 2007, p. 16).

Este escenario último indicado por ICEFI, es precisamente la figura que la Unión Europea y Centroamérica acordaron en el texto del párrafo 1 del artículo 304 en el Acuerdo de Asociación; y es precisamente la temática sobre la cual Centroamérica desarrolla importantes procesos de discusión en la búsqueda y construcción del citado mecanismo de reembolso.

William García, Director de Integración de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, señala que dicho mecanismo de reembolso se discute en la región y forma parte de la agenda de trabajo consignada en el Plan de Acción que bajo períodos semestrales se define en Centroamérica y cuya implementación corresponde a la Presidencia pro-témpore para dicho semestre. En razón de ello, se evidencia en el informe del estado de situación de la integración económica centroamericana de 2013, que dicha temática constituía uno de los temas prioritarios en la agenda de Centroamérica (SIECA, 2013, p. 27). Y dicha temática también es parte del Plan de Acción para el semestre enero-junio de 2014 cuya Presidencia pro-témpore corresponde a la República de Honduras.

3.4 Obstáculos técnicos al comercio

En lo relativo a la integración económica regional, el tema de obstáculos técnicos al comercio es parte de los compromisos relativos a libre circulación de las mercancías en Centroamérica; dichos compromisos fueron acordados en el artículo 305 del Acuerdo de Asociación. Cabe señalar que en los últimos decenios el número de normas y reglamentos técnicos adoptados por los países ha aumentado considerablemente. Esta intensificación se atribuye a la política de reglamentación y a la elevación de los niveles de vida en todo el mundo, que ha impulsado la demanda de productos seguros y de alta calidad por parte de los consumidores y a los crecientes problemas de contaminación del agua, la atmósfera y el suelo que han llevado a las sociedades modernas a buscar productos no nocivos para el medio ambiente.

Es difícil hacer una estimación precisa de la repercusión en el comercio internacional de la necesidad de cumplir normas y reglamentos técnicos extranjeros diferentes, pero ello implica sin duda costos considerables para los productores y los exportadores. En general, esos costos corresponden a la traducción de los reglamentos extranjeros, la contratación de expertos técnicos que expliquen los reglamentos extranjeros y la adaptación de las instalaciones de producción para que se ajusten a las prescripciones. Además, es necesario demostrar que el producto exportado cumple los reglamentos extranjeros. Esos elevados costos pueden disuadir a los fabricantes de tratar de vender en el extranjero. Al no haber disciplinas internacionales, se corre el riesgo de que se adopten y apliquen normas y reglamentos técnicos con el único objeto de proteger a las ramas de producción nacionales.

Las normas y reglamentos técnicos establecen las características específicas de un producto, por ejemplo, el tamaño, la forma, el diseño, las funciones y el rendimiento, o bien la manera en que se etiqueta o embala antes de ponerlo en venta. En algunos casos, la manera en que se elabora un producto puede influir en esas características y por tanto es oportuno elaborar normas y reglamentos técnicos sobre los procesos y métodos de producción del producto. La definición de normas y reglamentos técnicos que provee el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), da cabida para la aplicación de ambos a las características físicas del producto, como a los procesos y métodos de producción de los productos.

En el marco de la regulación multilateral del comercio, la OMC en el Acuerdo OTC define tanto a las normas como a los reglamentos técnicos; sobre las normas técnicas, ésta se definen como: “Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.” tal como se refleja en el Anexo 1. Términos y su Definición a los efectos del presente Acuerdo, numeral 2 del Acuerdo OTC. En cuanto al reglamento técnico, este se define de la manera siguiente: “Reglamento técnico: documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.”; así indicado en el Anexo 1. Términos y su Definición a los efectos del presente Acuerdo, numeral 1 del Acuerdo OTC.

La diferencia entre una norma y un reglamento técnico reside en la observancia. Mientras que la observancia de las normas es voluntaria, los reglamentos técnicos son de carácter obligatorio; además, tienen diferentes consecuencias para el comercio internacional. Si un producto importado no cumple las prescripciones establecidas en un reglamento técnico, no se autorizará que se ponga a la venta. En el caso de las normas, los productos importados que no estén en conformidad con ellas podrán ponerse en el mercado, pero se verán penalizados si los consumidores prefieren productos que se ajusten a las normas del país, por ejemplo, en cuanto a calidad o color en el caso de los textiles y las prendas de vestir.

La obligación de evitar obstáculos innecesarios al comercio es también aplicable a los procedimientos de evaluación de la conformidad. Podría resultar un obstáculo innecesario al comercio el que éstos fueran más estrictos o requirieran más tiempo de lo necesario para evaluar si un producto está en conformidad con las leyes y los reglamentos internos del país importador. Los procedimientos para la evaluación de la conformidad son procedimientos técnicos -por ejemplo, de prueba, verificación, inspección o certificación- por los que se determina si los productos cumplen las prescripciones establecidas en los reglamentos y las normas. Por lo general, los exportadores corren con los costos -de haberlos- de esos procedimientos. Si no son transparentes y se aplican discriminatoriamente, los procedimientos para la evaluación de la conformidad pueden resultar instrumentos proteccionistas. El Acuerdo OTC en el Anexo 1. Términos y su Definición a los efectos del presente Acuerdo, numeral 3 del Acuerdo OTC, define a los procedimientos para evaluación de la conformidad de la manera siguiente: “Procedimiento para la evaluación de la conformidad: Todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas.” Cabe señalar que dicha definición se amplía con una nota explicativa, que de manera muy clara ejemplifica cuales podrían ser esos tipos de procedimientos y al respecto aclara: “Los procedimientos para la evaluación de la conformidad comprenden, entre otros, los de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y garantía de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones”.

El Acuerdo OTC establece claramente los objetivos que se deben visualizar en las normas y reglamentos técnicos, a ellos dicho acuerdo se refiere como objetivos legítimos, siendo ellos: los imperativos de la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error, la protección de la salud o seguridad humana, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente; tal como lo dispone el artículo 2 párrafo 2 del Acuerdo OTC. Indicando además que dichos instrumentos no tendrán por objeto o por efecto crear obstáculos innecesarios al comercio, más que los necesarios para alcanzar un objetivo legítimo.

Asimismo, el Acuerdo OTC se construye sobre una serie de principios básicos que rigen la elaboración, adopción y aplicación de las normas y reglamentos técnicos y de los procedimientos de evaluación de la conformidad, citando entre ellos evitar obstáculos innecesarios al comercio, no discriminación y trato nacional, armonización, equivalencia, reconocimiento mutuo y transparencia.

En lo pertinente al principio de evitar obstáculos innecesarios al comercio; se observa que los obstáculos técnicos al comercio son por lo general consecuencia de la preparación, la adopción y la aplicación de diferentes normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Para un gobierno, evitar obstáculos innecesarios al comercio significa que, al elaborar un reglamento técnico para lograr determinado objetivo de política -ya sea la protección de la salud y la seguridad de las personas o del medio ambiente, etc.-, no deberá provocar con esa clase de medida más efectos restrictivos del comercio que los precisos para alcanzar ese objetivo legítimo. Pueden crearse obstáculos innecesarios al comercio: i) cuando un reglamento es más restrictivo de lo necesario para lograr un objetivo de política determinado, o ii) cuando no persigue un objetivo legítimo. Un reglamento es más restrictivo de lo necesario cuando el objetivo perseguido puede lograrse mediante otras

medidas menos restrictivas del comercio, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

No discriminación y trato nacional; al igual que otros muchos acuerdos de la OMC, el Acuerdo OTC lleva incorporadas las obligaciones de trato de la nación más favorecida (NMF) y trato nacional enunciadas en el GATT. En el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se dispone que “con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país”. Las disposiciones en materia de trato NMF y trato nacional, se aplican también a los procedimientos de evaluación de la conformidad, que se aplicarán a los productos importados de otros Miembros de la OMC en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los productos similares de origen nacional u originarios de cualquier otro país, tal como lo señala el apartado 1.1 del artículo 5 del Acuerdo OTC. Es decir, que los productos importados recibirán un trato equitativo en lo que respecta a los derechos que se cobren por evaluar su conformidad con los reglamentos. Asimismo, los Miembros respetarán el carácter confidencial de la información relativa a los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos importados de la misma manera que en el caso de los productos nacionales con el fin de que se protejan los intereses comerciales, tal como se plantea en los apartados 2.4 y 2.5 del artículo 5 del Acuerdo OTC.

Sobre el principio de armonización, el Acuerdo OTC insta a los Miembros de la OMC a utilizar como base de sus reglamentos nacionales las normas internacionales existentes, o partes de ellas, salvo que “sean un medio ineficaz o inapropiado” para lograr un determinado objetivo de política. Ello puede ocurrir, por ejemplo, “a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales” tal como lo dispone el párrafo 4 del artículo 2. Según se ha indicado, siempre que los reglamentos técnicos estén en conformidad con las normas internacionales pertinentes se presume, a reserva de impugnación, que no crean “un obstáculo innecesario al comercio internacional”, así lo ha señalado el párrafo 5 del artículo 2. Se aplican disposiciones similares a los procedimientos de evaluación de la conformidad, estableciéndose que se deberán utilizar las orientaciones o recomendaciones internacionales formuladas por instituciones internacionales con actividades de normalización, o las partes pertinentes de ellas, en los procedimientos nacionales de evaluación de la conformidad, salvo que “no resulten apropiadas para los Miembros interesados por razones tales como imperativos de seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error, protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o salud animal o vegetal o del medio ambiente, factores climáticos u otros factores geográficos fundamentales o problemas tecnológicos o de infraestructura fundamentales”, así se dispone en el párrafo 4 del artículo 5.

En cuanto al principio de equivalencia, se plantea en el contexto que el proceso conducente a la elaboración de una norma internacional puede ser largo y costoso y llegar a un consenso sobre detalles técnicos puede llevar varios años; por tanto el intervalo entre la adopción de una norma internacional y su aplicación por las autoridades normativas nacionales puede ser también considerable. Por estos motivos, los negociadores introdujeron en el Acuerdo OTC un concepto complementario al de la armonización técnica, siendo éste, el concepto de equivalencia, que en su aplicación se invoca en el grado de principio. Los

obstáculos técnicos al comercio internacional podrían eliminarse si los Miembros admitieran que otros reglamentos técnicos aun cuando difieran de los suyos, cumplen los mismos objetivos de política aunque lo hagan por diferentes medios. Este concepto, basado en el “nuevo enfoque” de la normalización adoptado por la Comunidad Europea en 1985, se recoge en el párrafo 7 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

Una de las principales dificultades con que tropiezan los exportadores es la necesidad de realizar múltiples pruebas o certificaciones de los productos. Los costos correspondientes se reducirían considerablemente si el producto se probara únicamente en el país de origen y se aceptaran los resultados de esa prueba en todos los mercados. En la práctica los países aceptan reconocer los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los demás como equivalentes a los suyos propios, aunque pudieran ser diferentes y esto es lo que se conoce bajo el principio de reconocimiento mutuo.

En el párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo OTC se insta encarecidamente a los Miembros de la OMC a entablar negociaciones con otros Miembros para la aceptación mutua de los resultados de sus respectivos procedimientos de evaluación de la conformidad. La existencia de un alto grado de confianza en las instituciones de prueba y certificación constituye, de hecho, una condición previa para el buen funcionamiento de un acuerdo de reconocimiento mutuo. Por este motivo, en el párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo OTC se reconoce que podrá ser necesario proceder previamente a la celebración de consultas para llegar a un entendimiento mutuamente satisfactorio con respecto a la competencia de las instituciones de evaluación de la conformidad. Se señala también que el cumplimiento por parte de las instituciones de evaluación de la conformidad de las orientaciones o recomendaciones pertinentes de las instituciones internacionales con actividades de normalización debe considerarse un exponente de competencia técnica suficiente.

Bajo el principio de transparencia la obligación principal es la notificar a todos los Miembros de la OMC de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Como complemento de la obligación de notificar, cada Miembro de la OMC debe establecer un servicio nacional de información. Este servicio constituye un punto central en el que los demás Miembros de la OMC pueden solicitar y obtener información y documentación sobre los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de prueba adoptados o en proyecto en el país de que se trate, así como sobre la participación en acuerdos bilaterales o plurilaterales, instituciones internacionales y regionales con actividades de normalización y en sistemas de evaluación de la conformidad, tal como se consigna en el artículo 10 del Acuerdo OTC.

Los servicios de información son por lo general organismos públicos, entidades del sector gubernamental de los Estados Miembros; aunque pueden también asignarse las funciones pertinentes a organismos privados. La obligación de establecer servicios de información es especialmente importante para los países en desarrollo. Por un lado, es el primer paso de un país en desarrollo Miembro hacia la aplicación del Acuerdo OTC; por otro, los países en desarrollo pueden obtener en los servicios de información de los demás Miembros información sobre normas y reglamentos extranjeros que afecten a productos que les interesan desde el punto de vista comercial.

El tema de obstáculos técnicos al comercio, como ya se ha señalado *supra* es parte de los compromisos relativos a libre circulación de las mercancías en Centroamérica, en lo relativo a la integración económica regional. Dichos compromisos fueron acordados en el artículo 305 del Acuerdo de Asociación; y se establecen compromisos en materia de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en el párrafo 1, donde la Unión Europea garantiza el principio de reconocimiento mutuo a las mercancías originarias de Centroamérica, cuando éstas han sido colocadas en un Estado miembro de la Unión Europea; asimismo, la Unión Europea asegura la libre circulación de estas mercancías, cuando estas han cumplido los procedimientos de evaluación de la conformidad.

En el párrafo 2 del citado artículo, Centroamérica asume el compromiso de reconocer y aceptar el registro en una de las Repúblicas de la Parte centroamericana en el resto de las Repúblicas de la Parte centroamericana, cuando un producto esté cubierto por legislación armonizada y deba realizarse un registro para efectos de importación. Asimismo, en el párrafo 3, se asegura que en el caso de registro, se permite que los productos se registren por grupos o familias de productos.

Centroamérica en el párrafo 4 del artículo 305 asume el compromiso, dentro de los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, de adoptar una serie de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad regionales, que al momento de la negociación del Acuerdo de Asociación se encontraban en proceso de armonización; tales reglamentos técnicos se enumeran en el Anexo XX. Asimismo, asumen el compromiso de continuar el trabajo para armonizar los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, así como promover la elaboración de normas regionales.

El Anexo XX se denomina “Lista de Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) en proceso de armonización” y bajo denominación se han ordena en cuatro grupos los nombres de los reglamentos técnicos o las áreas temáticas en las cuales la región centroamericana ha asumido compromisos de concluir el proceso de negociación con el objetivo de armonizar dichas regulaciones en la región. Dichos grupos son: alimentos y bebidas, medicamentos y productos afines, medidas de normalización e insumos agrícolas.

En el grupo de alimentos y bebidas la región centroamericana asumió el compromiso de armonizar 6 reglamentos técnicos para las siguientes áreas: Aditivos alimentarios para consumo humano; Buenas prácticas de higiene para alimentos no procesados; Etiquetado general para alimentos pre-envasados; Etiquetado de bebidas alcohólicas fermentadas; Etiquetado de bebidas alcohólicas destiladas; y Etiquetado nutricional.

En el grupo de medicamentos y productos afines, la región centroamericana asumió el compromiso de armonizar 6 reglamentos técnicos para las siguientes áreas: Buenas prácticas de manufactura para medicamentos de uso humano y su guía de verificación; Requisitos para el otorgamiento de registro sanitario de medicamentos de uso humano; Productos naturales; Etiquetado de plaguicidas de uso doméstico y de uso industrial; Registro de plaguicidas de uso doméstico y de uso industrial; y Estudios de estabilidad de medicamentos de uso humano.

En el grupo de medidas de normalización, la región centroamericana asumió el compromiso de armonizar 2 reglamentos técnicos para las siguientes áreas: Etiquetado de textiles; y Etiquetado de calzado.

En el grupo de insumos agrícolas, la región centroamericana asumió el compromiso de armonizar 6 reglamentos técnicos para las siguientes áreas: Registro de ingrediente activo grado técnico, plaguicidas sintéticos formulados; Prohibición y restricción de plaguicidas; Requisitos para el registro de fertilizantes y enmiendas de uso agrícola; Medicamentos veterinarios y productos afines. Establecimientos que los fabrican, comercializan, fraccionan o almacenan. Requisitos de registro sanitario y control; Productos utilizados en alimentación animal y establecimientos que los fabrican, comercializan, fraccionan o almacenan. Requisitos de registro sanitario y control; y Requisitos para la producción y la comercialización de semillas certificadas de granos básicos y soya.

Y finalmente en el párrafo 5, se deja abierto el espacio, para que el Comité de Asociación establezca un programa de trabajo futuro para estudiar la posibilidad de incluir productos que no están armonizados en Centroamérica y no fueron incluidos en el listado a que se refiere el párrafo 4, reflejado en el Anexo XX .

Mario Gallardo, Subdirector de Política Comercial del Ministerio de Economía de El Salvador, en la entrevista hace saber que la definición de estos grupos de reglamentos técnicos y consignados en el Anexo XX, se construyó sobre la base del trabajo que la región centroamericana desarrolla en cumplimiento del Plan de Acción. Y el listado de estos reglamentos técnicos con compromiso a armonizar dentro de un plazo de cinco años, forman parte de la agenda de trabajo de los grupos técnicos de negociación en Centroamérica; destacando que desde el momento de la fase de valoración del Acuerdo de Asociación del año 2005 la región se encontraba trabajando en estas temáticas y en razón de ello, Centroamérica ha concluido con dicho proceso de armonización casi en la mayoría de los reglamentos listados en el Anexo XX.

En seguimiento a lo señalado por Mario Gallardo, el informe del estado de situación de la integración económica centroamericana de 2013, refleja los trabajos de la región para avanzar en la negociación de los reglamentos técnicos centroamericanos (SIECA, 2013, p. 27). En el mismo sentido, el documento elaborado por la Secretaría de Integración Económica sobre la Unión Aduanera destaca el importante trabajo que se desarrolla en el tema de registros y en la armonización de medidas de normalización, destacando importantes avances en los subgrupos de Alimentos y Bebidas; Medicamentos y Productos Afines; Insumos Agropecuarios; e Hidrocarburos (SIECA, 2011, p. 5).

El Gobierno de El Salvador hace una valoración en atención al nivel de compromiso plasmado en el Acuerdo de Asociación y señala: “En materia de Obstáculos Técnicos al Comercio la Unión Europea tiene un mayor compromiso, ya que desde la entrada en vigor del Acuerdo, otorgará a productos centroamericanos el principio de reconocimiento mutuo, tanto para el cumplimiento de normas técnicas como de los procedimientos de evaluación de la conformidad; es decir, si el producto exportado cumple con los requisitos de un país, como España, automáticamente, se considera que cumple con los requisitos que se exigen en los 27

Estados miembros de la Unión Europea, sin tener que someterse a un procedimiento de evaluación de la conformidad adicional” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 234).

Continúa el referido documento con la valoración sobre el grado de compromiso asumido por la región centroamericana en materia de obstáculos técnicos al comercio y al respecto señala: “Por otra parte, los productos originarios de la Unión Europea tendrán que cumplir los requisitos de importación regionales armonizados en Centroamérica para poder ser comercializados. Dentro de la normativa centroamericana, los RTCA están en proceso de armonización, los cuales se citan en el Anexo XX, y que constituyen parte de los compromisos de la región con la Unión Europea” (Gobierno de El Salvador, 2013, p. 234).

3.5 Medidas sanitarias y fitosanitarias

En lo relativo a la integración económica regional, el tema de medidas sanitarias y fitosanitarias es también parte de los compromisos relativos a libre circulación de las mercancías en Centroamérica; dichos compromisos fueron acordados en el artículo 306 del Acuerdo de Asociación

Las medidas sanitarias y fitosanitarias son medidas de control en frontera necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y los animales y preservar los vegetales. Comúnmente suelen denominarse medidas de cuarentena; y se puede señalar que son las medidas relativas a la inocuidad de los alimentos y a la sanidad animal y vegetal.

Cuando se habla de medidas sanitarias y fitosanitarias hay que tomar nota que se distingue entre medidas sanitarias y medidas fitosanitarias; siendo las medidas sanitarias aquellas relativas a la salud de las personas y de los animales y las medidas fitosanitarias aquellas relativas a la salud de las plantas y sus productos; sobre éstas últimas el Glosario de términos fitosanitarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a la medidas fitosanitarias como: “Cualquier legislación, reglamento o procedimiento oficial que tenga el propósito de prevenir la introducción y/o propagación de plagas de cuarentena”; lo anterior sugiere que al interior de la FAO se está refiriendo al mismo ámbito.

En el marco de la regulación multilateral del Comercio, la OMC en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) define este tipo de medidas de la manera siguiente:

- “1. Medida sanitaria o fitosanitaria - Toda medida aplicada:
 - a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
 - b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;
 - c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o
 - d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.” (Anexo A. Definiciones, numeral 1 del Acuerdo MSF).

Mediante dicha definición se establece que las medidas sanitarias son las relativas a la salud de las personas o los animales y las medidas fitosanitarias, las relativas a la preservación de las plantas. En esta definición está comprendida la protección de los peces y la fauna silvestre y de los bosques y la flora silvestre.

En el contexto de la OMC, Acuerdo MSF define el alcance de estas medidas sobre la base de su objetivo, por ejemplo, la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud de los animales y la preservación de los vegetales. En consecuencia, los productos, procesos y métodos de producción están también abarcados por las disposiciones del Acuerdo MSF. Por ejemplo, los mataderos deben cumplir con normas sanitarias estrictas a fin de asegurar que los consumidores finales reciban productos de carne seguros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplican a los alimentos producidos nacionalmente o a enfermedades animales y vegetales nacionales, así como a los productos importados. Cualquier discriminación entre abastecedores extranjeros debe justificarse sobre la base de sus condiciones de salud animal y vegetal.

El Acuerdo MSF se aplica a cualquier tipo de medida encaminada al logro de los objetivos expuestos *supra*, que pueden revestir muchas formas, entre otras las siguientes: imposición de criterios específicos con respecto a los productos o procesos; prescripción de que los productos provengan de zonas libres de enfermedades; reglamentos en materia de cuarentena; procedimientos de certificación o inspección; prescripciones en materia de muestreo y pruebas; medidas de etiquetado relacionadas con la salud; establecimiento de niveles máximos permisibles de residuos de plaguicidas; autorización de utilizar únicamente determinados aditivos en los productos alimenticios, etc. Las medidas no se han de aplicar únicamente a los productos agropecuarios. Por ejemplo, las restricciones impuestas a los colorantes utilizados en los platos a fin de asegurarse de que los alimentos no resulten contaminados, también son medidas MSF. Algunas de estas medidas, como las prescripciones en materia de elaboración o la certificación, pueden aplicarse en el país exportador y no a la llegada de los productos al país importador. Ahora bien, aunque la medida pueda imponerse fuera del territorio del país importador, su finalidad debe ser proteger la salud en el territorio del país importador.

El Acuerdo MSF es aplicable a todas las medidas de esta naturaleza que puedan afectar el comercio internacional directa o indirectamente. Todos los países tienen el derecho de adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en pruebas científicas, pero deben asegurarse de que estas medidas no resulten más restrictivas del comercio de lo necesario para proteger la salud y de que no discriminen entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones. Además, las medidas sanitarias y fitosanitarias no deben aplicarse de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. Al igual que en el caso del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, se insta a los Miembros a establecer sus medidas sanitarias y fitosanitarias, siempre que sea posible, sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales; y en razón de ello para superar los obstáculos al acceso a los mercados el Acuerdo MSF fomenta la armonización y la equivalencia.

La armonización consiste en: “establecimiento, reconocimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias comunes por diferentes Miembros”, tal como lo define el

mismo Acuerdo MSF en el Anexo A. Definiciones, numeral 2. Por tanto, el establecimiento de reglamentos nacionales sanitarios y fitosanitarios que estén en conformidad con las normas, orientaciones y recomendaciones internacionales se denomina armonización. El principal incentivo para la utilización de normas internacionales comunes es que prestan el nivel de protección de la salud necesario basándose en datos científicos y mejoran al mismo tiempo las corrientes comerciales. Las regulaciones relativas a la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias están contempladas en el artículo 3 del Acuerdo MSF; en dicho ordenamiento se establece la regla general de basar las medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, para armonizar en el mayor grado posible.

En el Acuerdo MSF se reconoce que puede haber diversas maneras de garantizar la inocuidad de los productos alimenticios y la protección de la salud de los animales y la preservación de los vegetales en los diferentes países y se dispone, que los Miembros de la OMC deberán aceptar como equivalentes los procedimientos de los demás siempre que logren el mismo nivel de protección sanitaria o fitosanitaria. Por consiguiente, se negocian a nivel bilateral o regional acuerdos en los que se reconoce la equivalencia de las medidas de protección sanitaria aplicadas por diferentes medios, que pueden ayudar a superar la inexistencia de normas internacionales, éstos se denominan acuerdos de reconocimiento. Las regulaciones en torno a la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias están dispuestas en el artículo 4 del Acuerdo MSF.

En el artículo 306 se consignan los compromisos relativos a integración económica regional en materia de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; siendo la temática sanitaria y fitosanitaria parte de los compromisos relativos a la integración económica regional; en el párrafo 1 de dicho artículo se plantean los objetivos que se proponen la Unión Europea y Centroamérica con dicha regulación, siendo ellos la promoción de condiciones que permitan la libre movilidad de mercancías y la promoción de la armonización y mejora de los requisitos y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, inclusive para lograr la utilización de un único certificado de importación, una única lista de establecimientos, una única inspección sanitaria de importación y una única tarifa para los productos importados de la Parte de Unión Europea a la Parte centroamericana. También se propone como objetivo relativo a los compromisos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias tratar de garantizar el reconocimiento mutuo de las verificaciones llevadas a cabo por las Repúblicas de la Parte centroamericana en cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

La Unión Europea garantiza, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, la libre movilidad en el territorio europeo de mercancías centroamericanas tales como los animales, los productos animales, los vegetales y los productos vegetales; sujetas a requisitos sanitarios y fitosanitarios, una vez éstos requisitos se hayan cumplido, tal como se consigna en el párrafo 2 del citado artículo.

Por su parte, Centroamérica en el caso de importaciones procedentes de la Parte europea, se compromete a la facilitación del tránsito regional en los territorios de la Parte centroamericana, de conformidad con el procedimiento para la autorización del tránsito internacional y regional de envío de mercancías agropecuarias aprobado por el Consejo de Ministros de Integración Económica mediante Resolución No. 219-2007 (COMIECO XLVII), tal como se considerado en el párrafo 3 del artículo 306; ello implica, que las mercancías de

Parte europea pueden entrar a través de cualquier puesto de inspección fronterizo de la Parte centroamericana en donde se realiza una inspección y se otorga un documento unificado que permite la movilización de los envíos y mercancías agropecuarias que le permite transitar por la región, de una República centroamericana a otra, siempre que cumplan los requisitos sanitarios y fitosanitarios de la Parte de destino final, donde podrá realizarse una inspección sanitaria o fitosanitaria. Mediante este compromiso, la región centroamericana se compromete a facilitar el tránsito internacional de animales, productos animales, vegetales y productos vegetales provenientes de la Unión Europea.

En lo relativo a la inspección sanitaria o fitosanitaria, respecto a la importación al territorio de una República de la Parte de Centroamérica de mercancías originarias de la Unión Europea, Centroamérica se comprometió a que las autoridades competentes revisarán los certificados emitidos por la autoridad competente de la Parte de la Unión Europea y podrán realizar una inspección sanitaria o fitosanitaria; una vez realizado el despacho, sólo podrá estar sujeto a una inspección sanitaria o fitosanitaria aleatoria en el punto de entrada de la República de la Parte Centroamericana de destino final; este compromiso es aplicable a un grupo determinado de productos consignados en el Anexo XIX el cual se denomina: Lista de productos a los que se hace referencia en el artículo 306 apartado 4.

Este Anexo está constituido por dos listas; para la denominada Lista 1, este compromiso es exigible dos años después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación y para los productos consignados en la Lista 2 el compromiso es exigible cinco años después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación. Para el caso de Centroamérica, los compromisos adquiridos en esta área comprenden simplificar los requisitos sanitarios y fitosanitarios para este número limitado de productos consignado en el Anexo XIX.

Los productos comprendidos en la Lista 1 son: lactosuero, lácteos pasteurizados, sorbete, leche en polvo, leche condensada evaporada, gelatina, huevo de codorniz, corcho y materiales genéticos (semen, embriones y óvulos). Y los productos incluidos en la Lista 2 son: quesos, mantequillas y pastas lácteas, mezclas lácteas (bases para helados), alimentos concentrados para mascotas, alimentos concentrados para peces, manzanas, polvo de huevo pasteurizado y carnes de cerdo curadas o ahumadas.

Los productos incluidos en ambas listas, son mercancías que no presentan mayor riesgo sanitario en su tránsito por la región centroamericana, debido a que son mercancías que para su elaboración implican un proceso de industrialización que asegura y garantiza la protección de la salud animal, vegetal y de las personas; así lo señala Mario Gallardo, Subdirector de Política Comercial del Ministerio de Economía de El Salvador, al entrevistarle con motivo de este trabajo de investigación, quien señala: “Las listas consignadas en el Anexo XIX se construyen sobre la base de dos grandes temas: a) riesgos relativamente bajo, porque son productos procesados, lo cual disminuye el riesgo sanitario y por consiguiente asegura la inocuidad de los mismos; y b) se construyó con base a la importancia comercial para la Unión Europea, quienes básicamente son los proveedores de dichas mercancías.”

Continúa señalando Mario Gallardo, que la inclusión de las mercancías en el Anexo XIX es consistente con el trabajo que para el momento de la negociación del Acuerdo de Asociación se estaba desarrollando en Centroamérica y cuyos resultados se han evidenciado

muy recientemente con la adopción por el Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana de la Resolución 338-2014 (COMIECO - EX) Directriz Sanitaria y Fitosanitarias para la facilitación del comercio de envíos y mercancías centroamericanas, de fecha 17 de enero de 2014.

La Directriz Sanitaria y Fitosanitarias para la facilitación del comercio de envíos y mercancías centroamericanas tiene como objetivos específicos: mejorar el control en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias para facilitar el comercio de envíos y mercancías; categorizar mediante la elaboración de un listado de mercancías, según el riesgo asociado; y simplificar los documentos y agilizar los procedimientos relacionados con el comercio de envíos y mercancías. Asimismo, establece los criterios para la categorización de los envíos y mercancías según el nivel de riesgo, los requerimientos para la comercialización de las mismas de acuerdo con la categoría establecida, el formato del listado de mercancías, un procedimiento para la inclusión o exclusión de mercancías en el listado y para el cambio de categoría en el listado de mercancías.

Bajo estos objetivos, en dicha Directriz se establece la clasificación de los envíos y mercancías con base en el análisis de riesgo, en conformidad con la normativa internacional de referencia; lo cual permite establecer tres categorías de riesgo; siendo ellas: a) categoría A que implica alto riesgo sanitario y fitosanitario; b) categoría B que representa mediano o moderado riesgo sanitario y fitosanitario y; c) categoría C mediante la cual se representa el bajo o insignificante riesgo sanitario y fitosanitario. Y por tanto las mercancías que se incluyeron en el Anexo XIX corresponden a las mercancías ubicadas bajo la categoría C, considerándolas de bajo o insignificante riesgo sanitario y fitosanitario.

El Acuerdo de Asociación también dispone en el párrafo 6 del artículo 306, que a decisión del Consejo de Asociación, éste podrá modificar el contenido del Anexo XIX, una vez se observen los procedimientos establecidos por la institucionalidad creada en el mismo Acuerdo de Asociación.

3.6 La Unión Aduanera en Centroamérica

Las uniones aduaneras son consideradas como una de las figuras más básicas y representativas de la integración (Calvo Hornero, 2009, p. 14); en razón de ello los resultados de la integración a la luz de las teorías de la integración económica se analizan a través de la teoría de las uniones aduaneras. Y los resultados del establecimiento de una unión aduanera son dos: a) el trato preferente para las mercancías de los países que han conformado la unión aduanera, efecto que es conocido como la creación del comercio; y b) una discriminación para las mercancías procedentes de terceros países; es decir, para los países fuera del área que se ha conformado en una unión aduanera, que es conocido como discriminación o desviación del comercio.

Bajo la anterior conceptualización de Unión Aduanera es posible enumerar las principales características, siendo ellas: libre movilidad de bienes, libre comercio de servicios, aplicación de un arancel externo común, mecanismo de recaudación, administración y

distribución de ingresos provenientes de aranceles aplicados a mercancías procedentes de fuera de la región, administración de aduanas periféricas y una administración aduanera común.

La anterior conceptualización y características de una unión aduanera son propias de las construcciones doctrinarias que se han elaborado sobre este estadio o fase dentro de un proceso de integración; y que considera elementos similares desde que clásicos como Bela Belassa anunciara el siglo anterior y sobre cuya conceptualización se dedica especial atención el capítulo 1 de este trabajo de investigación. Sin embargo, en el caso de el proceso de integración centroamericana su desarrollo e implementación se aparta un poco del estricto marco conceptual construido por los doctrinarios para cada uno de los estadios de los procesos de integración.

Frente a la implementación de la Unión Aduanera en Centroamérica, se ha señalado que ésta tiene dos momentos fundamentales: la conformación de un territorio único aduanero y la puesta en marcha de un arancel externo común (Funes, 2011, p. 13). Y se apunta que conformar el territorio aduanero único implica la libre circulación de las mercancías, sin importar su origen. Y bajo estas premisas es donde se presenta la dificultad al contrastar el proceso de integración centroamericana con las conceptualizaciones teóricas, particularmente del concepto de unión aduanera. Ya que en el caso de Centroamérica a partir de los años 90 y bajo el impulso del nuevo regionalismo o regionalismo abierto al cual se ha hecho referencia en el capítulo 1 de este trabajo de investigación, los países centroamericanos han negociado tratados de libre comercio con diversos socios de manera unilateral apartándose de la modalidad de negociación en bloque y por tanto se han acordado y se implementan hoy día programas de desgravación arancelaria muy diversos, que impiden a corto y mediano plazo poner en marcha un arancel externo común.

Por tanto, 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. Considerando que el área de libre circulación de mercancías debería permitir que una mercancía ya nacionalizada en uno de los países del área centroamericana pueda trasladarse a otro del área, sin tener que pagar nuevamente las tarifas arancelarias (Funes, 2011, p. 13).

En la valoración de los aspectos comerciales dentro del proceso de Unión Aduanera en Centroamérica, se consideran aspectos tales como: libre movilidad de bienes y servicios, el arancel externo común y el impacto de los tratados de libre comercio en el logro del arancel externo común. Y en lo relativo a la valoración de los aspectos fiscales dentro de este proceso, se consideran aspectos tales como: los mecanismos de recaudación de los ingresos tributarios, la armonización de procedimientos aduaneros y el papel de los puestos aduaneros.

Sobre la Unión Aduanera en Centroamérica, la CEPAL publicó un estudio en el año 2011 y se hacen planteamientos sobre la situación de dicho proceso evaluando de esta forma el estado de dicho proceso, dedicándole especial atención a los aspectos comerciales y fiscales y a raíz de ello identifica los principales retos. En este estudio se reconocen importantes avances, pero a la vez evidencia la persistencia de desafíos en el ámbito fiscal. Y a efectos de

circunscribir dicho estudio, se parte de las consideraciones que se atenderán para plantear la idea de unión aduanera, señalando que: “Actualmente se entiende por Unión Aduanera a un territorio aduanero que reúne dos características. Por una parte, todos los bienes, los importados de los miembros de la Unión Aduanera o los que provienen del resto del mundo, tendrían que circular libremente dentro de ese territorio. Por otra, los miembros de la Unión Aduanera también tendrían que aplicar idénticos aranceles y restricciones comerciales a terceros países” (Funes, 2011, p. 8).

El estado de situación de la integración económica centroamericana, publicado en marzo de 2013 por la SIECA, desglosa una serie de información muy importante concerniente al proceso de integración en la región y sobre la Unión Aduanera de Centroamérica señala que cinco instrumentos constituyen el marco legal de dicha etapa, siendo ellos: a) el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960; b) el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala de 1993; c) el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala de 2000; d) el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007 y; e) el Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala de 2009 (SIECA 2014, p. 24).

Sobre la base de las disposiciones normativas de los anteriores instrumentos, se construye la etapa de unión aduanera dentro del proceso de integración de Centroamérica; ideal que se plasma desde la etapa inicial de la integración en Centroamérica. En el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, en el Artículo I los Estados centroamericanos acordaron establecer un mercado común, el cual se debería haber perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de dicho instrumento y además se comprometieron a construir una unión aduanera entre sus territorios.

Años más tarde, con la suscripción del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala en 1993, en el Artículo 15, los Estados centroamericanos se comprometieron a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios. Dicha Unión Aduanera se alcanzaría de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerían al efecto y que fueran aprobados por consenso. Dicha unión aduanera tendría como propósito dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en algunos de los Estados de la región de las mercancías procedentes de terceros países. Y para ello, los Estados centroamericanos, acordaron establecer un servicio aduanero común, que aplicaría procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes.

Las Repúblicas de Guatemala y El Salvador en el año 2000, sobre la base de la gradualidad y progresividad acordada en el Protocolo de Guatemala para alcanzar la Unión Aduanera, suscriben el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala. Siendo el objetivo de dicha Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador, consignado en el artículo 2 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.

En el año 2007, los cinco países centroamericanos suscriben el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; instrumento en el cual los Estados centroamericanos reafirman su voluntad de conformar una Unión Aduanera entre sus territorios. Y se dispone que la Unión Aduanera se fundamentará en los objetivos y principios de los instrumentos de la 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 del Comercio (OMC).

Al suscribir este Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, los países de la región retoman los compromisos asumidos por todos y cada uno de ellos, siendo Miembros de pleno derecho de la OMC; y en razón de ello se hace referencia a lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT, que establece las regulaciones generales para la conformación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

En el párrafo 4 del artículo XXIV del GATT se establece el principio básico y se dice que una unión aduanera, una zona de libre comercio o un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una o de otra, debe tener por objeto facilitar el comercio entre las partes y no erigir obstáculos al comercio de terceros. Es decir, dentro de la normativa multilateral, regida por el principio de no discriminación y conocido como Nación más Favorecida y consignado en el Artículo I del GATT, se faculta a los Estados Miembros de la OMC por la vía de excepción mediante la invocación del Artículo XXIV del GATT, para que éstos participen mediante la suscripción de acuerdos para crear zonas de libre comercio o de uniones aduaneras; ya que se reconoce la conveniencia de aumentar la libertad de comercio y de desarrollar una integración mayor entre los Estados Miembros que lo consideren pertinente. En ese sentido, en dicho párrafo se plantea como principio básico que el objeto de una zona de libre comercio o una unión aduanera es facilitar el comercio entre las Partes que la conforman y no constituir obstáculos al comercio de terceros.

De igual forma, el Artículo XXIV del GATT facilita lineamientos que delimitan las características que, para el caso particular que se investiga, identifican una unión aduanera; indicando al respecto en el párrafo 8 literal a) que se debe entender como unión aduanera, y señala:

8. 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;

De la anterior definición de unión aduanera se desprenden dos criterios, el primero de ellos conocido como principio de integración profunda y el segundo conocido como el criterio sustantivo. El criterio de integración profunda, considerado como criterio principal se encuentra plasmado en el romano i) del párrafo a) del numeral 8 del referido artículo; y mediante dicho criterio se dispone que los derechos de aduanas y demás reglamentaciones comerciales entre los Estados que conformaran la unión aduanera sean eliminados en lo esencial de los intercambios comerciales.

El otro criterio, identificado como criterio sustantivo, se encuentra plasmado en el romano ii) del párrafo a) del numeral 8 del referido artículo y se refiere a la exigencia que los Estados que conforman la unión aduanera deben contar con derechos de aduana y reglamentaciones comerciales idénticas para los terceros que no forman la unión aduanera; aquí se refiere al arancel externo común y a la armonización de las normativas comerciales.

En el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007, los países centroamericanos retoman la forma gradual y progresiva en la que se constituirá la Unión Aduanera y para ello disponen que su establecimiento se desarrollará en tres etapas, siendo ellas: a) la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) la modernización y convergencia normativa; y, c) el desarrollo institucional. Tal como se consigna en el Artículo 2 del señalado instrumento. Siendo precisamente el desarrollo de estas tres etapas que ha ocupado durante los últimos años, el trabajo de los países centroamericanos y consignado en los correspondientes planes de acción.

En el año 2009 Guatemala y El Salvador, suscriben el Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala que fuera suscrito en el año 2000. Mediante dicho Protocolo Guatemala y El Salvador en el Artículo 1, acuerdan el marco jurídico que permita a los citados Estados conformar una Unión Aduanera entre sus territorios de manera congruente con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, suscrito el 12 de diciembre de 2007 y, en general con los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana.

Bajo la consideración de la Unión Aduanera imperfecta y en consistencia con las tres etapas que el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007 establece, hoy día en Centroamérica y bajo los compromisos establecidos en el Acuerdo de Asociación, parecería que se ha dejado de referirse al concepto teórico de unión aduanera y se ha recurrido a la idea de la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio, siendo ésta la etapa inicial mediante la cual los Estados centroamericanos acordaron impulsar la construcción de la unión aduanera en Centroamérica.

Retomando las anteriores ideas, el Acuerdo de Asociación a través de los compromisos consignados en el pilar de Cooperación y el pilar de Comercio, está promoviendo avances en

el proceso de integración centroamericano sin referirse de manera precisa a una etapa en particular, de las denominadas por los doctrinarios de las teorías de la integración; siendo que el Acuerdo de Asociación en su normativa se plantea como objetivo de tales disposiciones crear las condiciones para facilitar la libre circulación de las mercancías. Dicha exigencia se ha previsto por la Unión Europea como una forma para facilitar la aplicación del Acuerdo de Asociación, tal como se establece en la literal e) del artículo 2 de dicho instrumento.

Sanahuja, en uno de sus trabajos, se plantea como interrogante lo siguiente: ¿Los acuerdos de asociación constituyen un incentivo e instrumento de apoyo a la integración?. Dicho cuestionamiento le permite hacer un balance entre la Unión Europea y el regionalismo latinoamericano. Y al respecto, señala que la Unión Europea impulsa “una estrategia interregionalista” (Sanahuja, 2013, p. 159), mediante el apoyo a la integración regional y a las formas más amplias de regionalismo; siendo éste uno de los rasgos que distinguen a la Unión Europea en su actuación internacional, en su condición de actor del Sistema Internacional y en particular, como socio externo de América Latina y el Caribe. Con esta estrategia de naturaleza interregional, indicada por Sanahuja, la Unión Europea ha pretendido lograr una asociación estratégica basada en el diálogo político, en pro de la democracia y del fortalecimiento de la región latinoamericana como actor global y socio en los foros multilaterales.

Esta estrategia interregional de promoción del regionalismo y de la integración regional la Unión Europea la logra mediante la suscripción de una serie de acuerdos de asociación con bloques regionales de la región latinoamericana; y parte del supuesto, que tanto el diálogo político birregional como la posibilidad de suscribir acuerdos de asociación, deberían actuar como condición o incentivo para la mejora de la cooperación y la profundización de la integración entre la Unión Europea y los bloques subregionales en América Latina. En cumplimiento de dicha estrategia en mayo de 2010 se concluye la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y al respecto señala Sanahuja: “Se trata del primer acuerdo de asociación que la UE rubrica con otro grupo regional. Más allá de su importancia intrínseca, este acuerdo tiene un importante valor simbólico en cuanto al apoyo europeo a la integración y su estrategia interregionalista...” (Sanahuja, 2013, p. 166).

Sanahuja se permite hacer una valoración de las negociaciones de la Unión Europea con los subgrupos regionales latinoamericanos y al respecto concluye que la posibilidad de firmar acuerdos de asociación sigue siendo un poderoso incentivo para la integración y además, pone de manifiesto los límites del poder de la Unión Europea como “federador externo” (Sanahuja, 2013, p. 168) también definiría, el alcance del compromiso con la integración de cada subregión, en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional. Es decir, la Unión Europea a través de estos mecanismos adopta la figura del aliado estratégico que se preocupa por la profundización de los procesos de integración de sus socios regionales y de cuyos procesos hace monitoreo y da seguimiento.

Se debe recordar que previo al inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica se desarrolló una fase de valoración o evaluación previa, a la cual se ha hecho referencia en el capítulo 2 de esta investigación. La Unión Europea admitió la posibilidad de entablar negociaciones con los países centroamericanos

sujetándola a la condicionante de encontrar en esta fase de valoración: “un nivel suficiente de integración económica regional, que la Comisión Europea identificó con la unión aduanera y la libre circulación efectiva” (Sanahuja, 2013, p. 164).

Durante esta fase de evaluación o valoración previa, además de identificar las principales carencias del proceso, se pretendió alentar su resolución, condicionando la firma de los acuerdos de asociación a que exista un grado suficiente de integración, tal como ya se ha señalado y que para la Comisión Europea, esto significa: “una unión aduanera efectiva” (Sanahuja, 2007, p. 94).

En ese sentido, la fase de valoración o evaluación previa para la región centroamericana “ha sido un importante catalizador del proceso de integración” (Sanahuja, 2013, p. 166); debido a que apartir de los obstáculos identificados en particular en lo concerniente a la unión aduanera, los gobiernos centroamericanos adoptaron importantes decisiones para impulsar el proceso de integración, lo que permitió que en la Cumbre de Viena de 2006 se diera lugar al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Se debe poner mucha atención a dos ideas que ha planteado Sanahuja en los párrafos anteriores y ellas son: a) que visualiza a la Unión Europea como un federador externo; y b) que califica a la fase de valoración o de evaluación, previa a la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, como un catalizador del proceso de integración centroamericano. Los dos anteriores señalamientos son muy importantes; porque es a través de ellos que Sanahuja perfila el papel de la Unión Europea frente a Centroamérica. En ese sentido, el citado autor considera que la Unión Europea socio de la subregión centroamericana hoy día a través del Acuerdo de Asociación se convierte en el interlocutor válido para contribuir a la profundización y fortalecimiento del proceso de integración en la región centroamericana. Es decir, el referente que desde una posición de socio y a través de la estrategia interregional estará orientado su cooperación para el fortalecimiento y profundización del proceso de integración en la región centroamericana.

En otro de sus trabajos ya Sanahuja se había pronunciado sobre el federador externo y del papel que mediante dicha figura la Unión Europea ejerce frente a sus socios (Sanahuja, 2007, p. 94), con quienes ha profundizado sus relaciones a través de la suscripción de acuerdos de asociación; instrumentos que se han convertido en un componente esencial de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina; quien ha señalado que dicha figura se visualiza claramente frente al proceso de integración centroamericano.

Mario Gallardo, Subdirector de Política Comercial del Ministerio de Economía de El Salvador, coincide con ese papel de “federador externo” que la Unión Europea ejerce frente a los países centroamericanos; y señala que precisamente a partir de la fase de valoración previa al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación, Centroamérica ha impulsado avances importantes con el objetivo de asegurar una libre circulación efectiva de mercancías dentro de la región. Alcanzando por tanto importantes avances en áreas de procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos, procedimientos de registros y medidas sanitarias, entre otros, tal como se refleja en el informe que al respecto elabora la Secretaría de Integración Económica Centroamericana sobre el avance en el proceso de integración (SIECA, 2013).

La suscripción del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana en 2007, es una de las formas de materializar el efecto catalizador de la fase de valoración previa del proceso de integración centroamericana y del papel de federador externo que ejerce la Unión Europea frente a dicho proceso “No cabe duda, por tanto, de la importancia política del Convenio marco firmado por los cinco países centroamericanos y de su voluntad por responder a la exigencia de la Unión Europea de negociar el acuerdo de libre comercio con una unión aduanera completa” (Caldentey del Pozo, 2010 p, 238.). Y sobre dicho instrumento, el citado autor reconoce que es una declaración de voluntad, pero además el Convenio Marco es: “una lista de las tareas pendientes de la negociación sin fecha límite para cumplirlas, ni procedimientos para resolver las discrepancias de criterios que hay entre los países centroamericanos sobre la unión aduanera” (Caldentey del Pozo, 2010 p, 238.).

Frente a este papel de “federador externo” que asume la Unión Europea y el acercamiento con la región centroamericana mediante la suscripción del Acuerdo de Asociación, Omar Orozco Director de Cooperación de SICA hace saber que el desafío más grande que enfrenta Centroamérica es asegurar el cumplimiento precisamente del Acuerdo de Asociación. Porque en la medida que la región centroamericana asume con responsabilidad la lista de tareas que se tienen asignadas en dicho instrumento estará promoviendo las mejores muestras para que la Unión Europea asuma el papel de federador externo. Asimismo, considera que vincular los compromisos asumidos por Centroamérica en el área de integración regional con el pilar de cooperación; tiene por efecto práctico hacer más sostenible la cooperación que hasta ahora ha brindado la Unión Europea al proceso de integración regional.

Al introducir este capítulo se plantea una problemática que se enunciaba bajo la siguiente pregunta: ¿En qué medida el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica suscrito entre ambas regiones, generará los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericana hacia la etapa, grado o estadio de Unión Aduanera.?; y para intentar dar respuesta a dicha interrogante al desarrollar este capítulo se fijó como objetivo: contrastar el contenido del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica suscrito entre ambas regiones con los postulados teóricos relativos al estadio o fase de Unión Aduanera dentro de los procesos de integración regional y valorar, en qué medida los compromisos asumidos por Centroamérica en dicho instrumento comercial generarán los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericana hacia la etapa, grado o estadio de Unión Aduanera.

Concluido el desarrollo de este capítulo y una vez expuesto el enfoque que el Acuerdo de Asociación hace del proceso de integración en Centroamérica y a su vez los compromisos acordados por la región en la normativa pertinente a la integración regional, tanto en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; se ha identificado plenamente que los compromisos asumidos por la región centroamericana se enfocan básicamente en generar las condiciones necesarias que faciliten la libre circulación de mercancías, sin circunscribir dichas condiciones a una etapa, fase o estadio en particular tal como lo propone la doctrina de integración económica.

Es claro que el requerimiento de facilitación del comercio mediante el aseguramiento de la libre circulación de mercancías, encaja perfectamente en la etapa inicial que Centroamérica se ha fijado para alcanzar la Unión Aduanera en la región. Y también es claro

que el texto del Acuerdo de Asociación no se encaja en atribuirle una denominación o nombre propio a dicho esfuerzo a la luz de lo que la doctrina en materia de integración ha establecido; sino que se limita a precisar cuál debería de ser las facilidades que la región centroamericana debe ofrecer al comercio con la Unión Europea y al comercio intrarregional.

Los compromisos asumidos por Centroamérica dentro de la temática de integración regional, establecidos como una forma de facilitación de la aplicación del Acuerdo de Asociación implican una presión positiva para Centroamérica en el fortalecimiento y profundización de la integración regional. De manera tal que son evidentes los importantes avances a la fecha, que Centroamérica ha impulsado desde el momento de la fase de valoración y el lanzamiento de las negociaciones entre ambas regiones mediante la Declaración de Viena; y algunos de los funcionarios entrevistados, para propósitos de este trabajo de investigación, han indicado que Centroamérica ha logrado importantes acuerdos en materia de procedimientos aduaneros, registros y reglamentos técnico a partir de la fase de valoración; lo cual reitera el papel catalizador que este proceso genera en la región centroamericana y confirma que el Acuerdo de Asociación generará los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericano a niveles superiores.

Los señalamientos anteriores dan lugar a considerar cual será el rol de la Unión Europea en la integración centroamericana en virtud de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación – recordar que dicho instrumento ha entrado en vigencia únicamente en lo relativo al Pilar de Comercio–; lo cual implica que los pilares de Diálogo Político y de Cooperación estarán vigentes una vez se ratifique dicho instrumento en cada uno de los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea y parecería que tomará un par de años más.

Frente a lo anterior se plantea además los cuestionamientos relativos a los compromisos asumidos por Centroamérica relativos a la implementación de los temas de la integración económica centroamericana, conociendo que el Pilar de Cooperación no se encuentra vigente y éste constituye una de las herramientas por medio de las cuales la Unión Europea apoyaría al proceso de integración económica centroamericana para alcanzar los compromisos asumidos por dicha región. Por tanto, se visualiza un desafío muy importante para Centroamérica.

También se plantean preocupaciones por el rol de federador externo que la Unión Europea hará del proceso de integración económica centroamericana, rol que ha sido muy positivo desde la fase de valoración conjunta y durante el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación; sin embargo se plantean cuestionamientos sobre dicho rol durante la implementación del instrumento señalado y de manera particular cuando el instrumento sólo es vigente en el Pilar de Comercio y se espera para fechas próximas la entrada en vigencia de los pilares de Diálogo Político y Cooperación; no obstante la estrecha interrelación que las disposiciones normativas establecen entre los tres pilares señalados.

CONCLUSIONES

La investigación que se concluye, se había planteado en sus inicios como objetivo evaluar la manera en la que los compromisos adoptados por Centroamérica en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, relativos a la facilitación del comercio en la región centroamericana, constituyen una contribución al proceso de integración económica centroamericana e impulsan dicho proceso hacia estadios más avanzados de los que se tienen hoy día. Para ello se hizo necesario dedicar importantes espacios dentro de la investigación para conocer en qué consisten los procesos de integración, revisando de manera detallada el modelo de integración de la Unión Europea y de Centroamérica y a partir de ello conocer la forma mediante la cual ambas regiones fortalecen sus relaciones birregionales hasta consolidar dicha relación mediante la suscripción del Acuerdo de Asociación.

Revistió importancia desglosar el contenido de los compromisos consignados en el texto del Acuerdo de Asociación y a partir de ello conocer cuáles han sido los compromisos asumidos por la región centroamericana frente a la región europea y que están vinculados a la integración regional centroamericana y a partir de ello hacer las consideraciones necesarias a efecto de determinar si dichos compromisos contribuyen e impulsan al proceso de integración económico centroamericano.

Se analizó el proceso de la integración económica centroamericana a la luz de las posibles incidencias que se podría generar en el esquema de integración centroamericana la suscripción y entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; en ese sentido, se analizaron los contenidos jurídicos pertinentes contemplados dentro del Acuerdo de Asociación y los ordenamientos que constituyen el andamiaje legal del proceso de integración centroamericana identificándolos como las fuentes primarias; de igual forma se recurrió a fuentes secundarias, tales como libros de texto, doctrina y documentos generados por institutos especializados y centros de pensamiento que contribuyeron a dar respuesta a la problematización planteada.

Para apoyar el desarrollo de este trabajo de investigación se recurrió a las entrevistas como una herramienta o técnica metodológica, siendo ésta la tercera fuente de investigación. Bajo esta herramienta se diseñó un guión de preguntas que orientó el desarrollo de las entrevistas con funcionarios representantes de diversos sectores y protagonistas de este esfuerzo, quienes generaron importantes opiniones sobre el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y su aporte al proceso de integración centroamericana.

Frente a los anteriores planteamientos se desglosan los siguientes hallazgos:

Es posible señalar que los procesos de integración regional son procesos voluntarios impulsados por los Estados; y por tanto, se debe entender a la integración como un proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales, aceptan desviar sus lealtades y expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.

La integración económica, considerándola como un proceso; se debe entender que se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y vista la integración económica bajo la premisa de una situación de negocios se señala que ésta viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.

Disciplinas como las Ciencias Económicas y las Relaciones Internacionales han permitido la construcción y el desarrollo de una serie de teorías sobre la integración.

A la luz de las Ciencias Económicas muchos comparten que el fenómeno de la integración forma parte de las corrientes liberales, indicándose que en América Latina, la integración surge como respuesta a los problemas de desarrollo de la región, así fue concebido en la Teoría Estructuralista o Desarrollista.

Por su parte las Relaciones Internacionales, consideran que en el caso del fenómeno de la integración, el paradigma de la sociedad mundial, sociedad global, transnacional o de la interdependencia ayuda de manera muy especial a comprender el alcance de dicho fenómeno, destacando los planteamientos bajo este paradigma que ofrecen algunos exponentes bajo las teorías de las relaciones internacionales neo-funcionalistas.

Ha sido posible identificar los alcances o estadios de los procesos de integración regional, ilustrándonos que los diversos estadios nos llevan desde la inicial zona de libre comercio, pasando por la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y monetaria hasta llegar a la integración total, todo ello de conformidad con las doctrina clásicas de la teoría de la integración.

De igual manera se revisó la doctrina contemporánea de las teorías de la integración y los enfoques vanguardistas que se proponen sobre el proceso de integración económica centroamericana, quienes se apartan de las caracterizaciones dictadas por las teorías clásicas de la integración y adoptan nuevas visiones que van desde el nuevo regionalismo hasta el post-regionalismo.

Sobre el modelo de integración impulsado en Europa se evidenció que el modelo obedece a un esfuerzo de cooperación y se manifiesta en un proyecto de unificación y consolidación económica para preservar la paz en el continente europeo. Presentado a la actual Unión Europea como un actor más en el Sistema Internacional que cada vez más profundiza sus relaciones internacionales y de manera muy particular con la región centroamericana.

Europa viene planteando proyectos de integración económica desde el siglo XIX, a través de tratados comerciales para fomentar los intercambios y reducir la discriminación o la formación de organizaciones de carácter sectorial. Y la actual integración económica europea surgió como un proyecto de cooperación para colaborar por la consolidación económica y la paz en el continente. Donde la Administración de Socorros y Reconstrucción de las Naciones Unidas y el Plan Marshall especialmente, fueron los encargados de facilitar la recuperación de las economías europeas destruidas por la guerra.

El modelo de integración de Europa es quizá uno de los modelos más exitosos, pues ha permitido profundizar el proceso de integración a escalas superiores al aspecto económico que quizá es el peldaño inicial de estos procesos, destacando además los importantes avances en los aspectos sociales y políticos. Cuyo sistema institucional es de difícil clasificación; no es una federación de Estados y va más allá de lo que se supone una organización intergubernamental.

En el caso del proceso de integración centroamericana se conoció de sus antecedentes, para algunos retomados desde la época de la colonia hasta llegar a nuestros días. Se reconoce que el proceso de integración en Centroamérica inicia como un ejercicio de integración económica bajo la influencia de corrientes económicas y a la luz de las teorías desarrollistas y que ha evolucionado, transitando por el nuevo regionalismo o regionalismo abierto y el recién enunciado regionalismo postliberal; pero que en su evolución el proceso de integración de la región centroamericana ha trascendido hasta un enfoque multidimensional que implica una dimensión política, económica, social, ambiental y cultural y educativo.

La interrelación entre la Unión Europea y Centroamérica, desde la segunda mitad del siglo XX las era de baja intensidad; todo ello debido a Centroamérica y la misma América Latina tenían muy poca importancia en la agenda de política exterior de la Unión Europea.

Es a partir de los años 80 cuando la Unión Europea se acerca a la región centroamericana bajo un enfoque de cooperación muy diferente a la cooperación tradicional de la cual Centroamérica era receptor; y bajo esta nueva forma de conducir las relaciones de política exterior por la Unión Europea el enfoque se basó en promover acciones tendientes a construir un escenario de paz y fortalecer la democracia en la región que se encontraba enfrascada en guerras civiles. Lo anterior, marca el inicio de una fase de acercamiento entre ambas regiones, de ahí se continúa con una profundización de las relaciones a una fase eminentemente de cooperación enfocada en cooperación para el desarrollo.

Seguidamente Centroamérica goza de algunas preferencias unilaterales conferidas por la Unión Europea y que permitían el ingreso de una serie de mercancías de la región centroamericana amparadas al programa conocido como SGP; el cual en su aplicación a través de los años sufría algunas modificaciones por la Unión Europea, agregando algunas condicionantes vinculadas al cumplimiento de derechos humanos, cuestiones laborales, lucha contra la droga, etc.; pero que permitían el acceso de mercancías al mercado europeo. Lo anterior convierte a esta fase en una especificidad de cooperación en el área de comercio; y luego de esta fase de cooperación en materia de comercio, ambas regiones tomaron la decisión de hacer la transición a un esquema de formalización de las relaciones entre ambas regiones por la vía de un Acuerdo de Asociación. Considerando por tanto a lo anteriormente señalado como los aspectos que promovieron y dieron lugar a iniciar el proceso de negociación y posteriormente suscripción del Acuerdo de Asociación.

El Acuerdo de Asociación es formalmente un instrumento de Derecho Internacional mediante el cual ambas regiones formalizan sus relaciones a nivel regional en un instrumento en el que consolidan todas las áreas posibles en las cuales se han materializado, hasta antes de la suscripción de éste, las relaciones entre ambas regiones.

De esta forma, en un solo instrumento en el Acuerdo de Asociación se reflejan las condiciones, mecanismos y compromisos que ambas regiones asumen en los temas político, cooperación y comercio; en ese sentido, en el texto del Acuerdo de Asociación se reflejan tres grandes grupos de disposiciones que constituyen el pilar de Diálogo Político, el pilar de Cooperación y el pilar de Comercio. Siendo el caso que las disposiciones normativas de estos tres pilares se interrelacionan de manera armonizada; destacando de manera importante la presencia del enfoque de cooperación en los otros dos pilares.

Mediante el Acuerdo de Asociación se amplían las modalidades de cooperación hacia Centroamérica y se ha garantizado la permanencia de la Unión Europea como uno de los más importantes socios de cooperación a nivel regional y bilateral. Asimismo, se amplían los sectores y áreas de la cooperación que no estaban contempladas dentro de los programas bilaterales y regionales. Se fomenta la participación de otros actores en el marco de la cooperación para el desarrollo, como la sociedad civil y las autoridades locales. Se perfeccionan los mecanismos de cooperación entre ambas Partes, lo cual se vuelve fundamental para garantizar los esfuerzos.

En el pilar de Diálogo Político se establecen los mecanismos institucionales entre la Unión Europea y Centroamérica, y a través de ellos se promueven valores comunes entre ambas regiones; dentro de estos se cuentan el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho. En el pilar del Diálogo Político se pueden identificar dos aspectos principales, a saber: los objetivos y los ámbitos en los cuales se plantean compromisos específicos.

En lo pertinente al pilar de Diálogo Político entre ambas regiones, se ha establecido que los objetivos son: el establecimiento de una asociación política privilegiada basada principalmente en el respeto y la promoción de la democracia, la paz, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible; la defensa de valores, principios y objetivos comunes; la intensificación del diálogo político para permitir un amplio intercambio de opiniones, posiciones e información que dé lugar a iniciativas conjuntas a nivel internacional; y la cooperación en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, con el objetivo de coordinar sus posiciones y tomar iniciativas conjuntas de interés mutuo en los foros internacionales pertinentes.

El pilar de Cooperación, es un acuerdo temático y no propiamente financiero o sobre proyectos específicos, la Unión Europea tiene la reserva en la asignación de aportes financieros o ayudas de cualquier tipo, por lo que se debe de entender que no se está acordando ningún proyecto o suma económica específica por país; sino que, el pilar es un instrumento que eventualmente será el medio para canalizar recursos hacia los proyectos de apoyo y cooperación que brinde la Unión Europea a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación, siempre y cuando, estén debidamente contemplados dentro de la agenda temática de cooperación aprobada. Bajo la premisa indicada, el pilar de Cooperación es considerado como un medio para la canalización de recursos en diferentes áreas, Centroamérica no puede exigir una cantidad de fondos para el desarrollo de determinados proyectos, sino que siguiendo las modalidad y la metodología de la cooperación, la actuación

centroamericana se ubica en orientar los fondos que asigna la Unión Europea por cada país específico, en función de las necesidades de la región centroamericana.

El pilar de Cooperación estrecha los lazos de cooperación, tanto bilaterales como regionales, con la Unión Europea, los cuales, aunque tienen larga data, deben reforzarse constantemente; garantiza la permanencia de la cooperación financiera de la Unión Europea tanto a nivel bilateral como regional; abre posibilidades de otros tipos de cooperación, como la cooperación técnica, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular y amplía los sectores de intervención de la cooperación de la Unión Europea: sector comercial, apoyo a MIPYMES, competencia, medio ambiente, propiedad intelectual, agrícola, cohesión social, migración, tecnologías, entre otras.

La incorporación del Pilar de Cooperación dentro de los compromisos asumidos por ambas regiones en el Acuerdo de Asociación materializa las consideraciones que los teóricos de las Relaciones Internacionales proponen, ya éstos señalan que los procesos de integración en cualquiera de sus fases se convierten en el modelo de cooperación por excelencia, partiendo de las interacciones de los Estados quienes son los actores por excelencia del Sistema Internacional.

En el pilar de Comercio se establece la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones tanto para el comercio de bienes o mercancías como para el comercio de servicios; todo lo anterior de conformidad con las disposiciones de carácter multilateral en materia de comercio. En ese sentido, mediante el Acuerdo de Asociación la relación bilateral entre ambas regiones descansa únicamente en la etapa más inicial o etapa primera de los procesos de integración: la zona de libre comercio.

En razón de ello se consignan en dicho pilar una serie de objetivos, siendo ellos, entre otros: el desarrollo de un clima que dé lugar a incrementar el flujo de inversiones, la mejora de las condiciones de establecimiento entre las Partes sobre la base del principio de no discriminación y la facilitación del comercio y la inversión entre las Partes a través de pagos corrientes y movimientos de capital relacionados con la inversión directa; la apertura efectiva, recíproca y gradual de los mercados de contratación pública de las Partes; la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual, con arreglo a las obligaciones internacionales vigentes entre las Partes; la promoción de la competencia libre y sin distorsiones en las relaciones económicas y comerciales entre las Partes; el establecimiento de un mecanismo eficaz, justo y predecible de solución de controversias y la promoción del comercio internacional y la inversión entre las Partes, de manera que contribuya al objetivo de un desarrollo sostenible mediante un trabajo conjunto colaborativo.

Los resultados alcanzados en el Acuerdo de Asociación, se han descrito en este trabajo de investigación al hacer referencia a cada uno de los pilares que lo conforman. Y se destaca el importante abordaje que dicho instrumento hace respecto al proceso de integración centroamericano y en razón de ello dentro de dicho texto se encuentran muchas disposiciones orientadas al fortalecimiento de dicho proceso. Se ha indicado que este acuerdo es el resultado de un proceso de negociación de región a región y por consiguiente los compromisos son asumidos por ambas regiones; en razón de ello para la Unión Europea reviste vital importancia

una fase dentro del proceso de integración centroamericana que facilite el comercio de los productos originarios de la Unión Europea en el mercado de los países centroamericanos.

El requerimiento de la Unión Europea de condiciones que facilitaran el comercio de mercancías originarias en la región centroamericana, fue precisamente para atender dicho requerimiento que previo a la decisión de iniciar las negociaciones del Acuerdo de Asociación se desarrolló un proceso previo denominado fase de valoración; en donde la Unión Europea se informó y conoció del nivel de profundidad del proceso de integración económica en Centroamérica, con el fin de asegurar que las condiciones estuviesen dadas en la región y el nivel de profundidad de la integración centroamericana fuere el necesario y suficiente para facilitar el comercio de mercancías de origen europeo dentro de la región centroamericana.

Cabe señalar que en el ámbito de integración económica regional, la región centroamericana asumió una serie de compromisos tendientes a asegurar la facilitación del comercio, en áreas de procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

Verificado el enfoque que el Acuerdo de Asociación hace del proceso de integración en Centroamérica y a su vez los compromisos acordados por la región en la normativa pertinente a la integración regional, tanto en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; se ha identificado plenamente que los compromisos asumidos por la región centroamericana se enfocan básicamente en generar las condiciones necesarias que faciliten la libre circulación de mercancías, sin circunscribir dichas condiciones a una etapa, fase o estadio en particular tal como lo establece de la doctrina clásica de integración económica.

Es claro que el requerimiento de facilitación del comercio mediante el aseguramiento de la libre circulación de mercancías, encaja perfectamente en la etapa inicial que Centroamérica se ha fijado para alcanzar la Unión Aduanera en la región. Y también es claro que en el texto del Acuerdo de Asociación no se atribuye una denominación o nombre propio a dicho esfuerzo, a la luz de lo que la doctrina clásica en materia de integración ha establecido; sino que se limita a precisar cuál debería de ser las facilidades que la región centroamericana debe ofrecer al comercio con la Unión Europea y al comercio intrarregional.

Los compromisos asumidos por Centroamérica dentro de la temática de integración regional, establecidos como una forma de facilitación de la aplicación del Acuerdo de Asociación implican una presión positiva para Centroamérica en el fortalecimiento y profundización de la integración regional. De manera tal que son evidentes los importantes avances a la fecha, que Centroamérica ha impulsado desde el momento de la fase de valoración y el lanzamiento de las negociaciones entre ambas regiones mediante la Declaración de Viena.

Los funcionarios entrevistados, para propósitos de este trabajo de investigación, han indicado que Centroamérica ha logrado importantes acuerdos en materia de procedimientos aduaneros, registros y reglamentos técnicos a partir de la fase de valoración; lo cual reitera el papel catalizador que este proceso genera en la región centroamericana y confirma que el

Acuerdo de Asociación generará los impulsos necesarios para promover el proceso de integración económica centroamericano a niveles superiores.

Finalmente es posible señalar que este trabajo de investigación permite resolver el problema general y, se ha identificado la manera en la que los compromisos adoptados por Centroamérica, en el marco del Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica relativos a la facilitación del comercio en la región centroamericana, constituyen una contribución al proceso de integración económica centroamericana e impulsan dicho proceso a estadios más avanzados de los que se tienen hoy día

Resuelto el problema general planteado es posible señalar que el objetivo general propuesto también se ha cumplido, ya que se evaluaron las vías, formas, modalidades y la manera en la que los compromisos adoptados por Centroamérica en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, relativos a la facilitación del comercio en la región centroamericana, constituyen una contribución al proceso de integración económica centroamericana e impulsan dicho proceso hacia estadios más avanzados de los que se tienen hoy día.

Mediante la evaluación desarrollada para alcanzar el objetivo general propuesto, se determinó que el compromiso adoptado por la región centroamericana con la Unión Europea a través del Acuerdo de Asociación es facilitar la libre circulación de mercancías en la región centroamericana; dicho compromiso genera en la región centroamericana, en el corto y mediano plazo, la toma de decisiones y la adopción de una serie de normativas y procedimientos tendientes a dar cumplimiento a dicho compromiso.

Considerando que la facilitación y la libre circulación de mercancías en la región centroamericana constituyen la primera etapa para alcanzar en forma gradual y progresiva la Unión Aduanera Centroamericana, ya consignada desde el año 2007 en el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; se debe señalar que el aporte del Acuerdo de Asociación al fortalecimiento del proceso de integración centroamericana es que se establecen plazos certeros para llegar a implementar la denominada primera etapa para alcanzar la Unión Aduanera Centroamericana.

En términos generales es posible señalar que la suscripción del Acuerdo de Asociación coloca a la región centroamericana en una posición muy privilegiada dentro del Sistema Internacional, debido a que es con dicha región con quien la Unión Europea suscribe el primer acuerdo en una dinámica de región a región, basado en una relación de cooperación. Por tanto se podrían indicar algunos impactos del Acuerdo de Asociación, tales como: el fortalecimiento institucional de la integración centroamericana y la búsqueda de posiciones regionales en las temáticas vinculadas en el Acuerdo de Asociación.

Se debe recordar que el proceso de negociación de región a región implicaba una vocería única por cada una de las Partes — situación que no es ajena a los procesos de la Unión Europea—, pero que implicó para la región centroamericana impulsar algunas dinámicas que le permitieron construir posiciones de consenso frente a la negociación con la contraparte de la Unión Europea. Siendo esta una experiencia que genera valor agregado a la dinámica de interacción de los países centroamericanos en un plano regional, quienes hasta antes de dicho

proceso de negociación contaban con algún nivel de construcción de consensos básicamente en las áreas de comercio, pero muy poco explorado en las áreas de diálogo político y de cooperación. Siendo precisamente éste proceso de negociación que fortaleció dicha dinámica.

No obstante lo señalado a manera de impactos positivos, el Acuerdo de Asociación plantea algunos desafíos en lo pertinente a su implementación, siendo uno de ellos la entrada en vigencia únicamente del Pilar de Comercio todo ello de conformidad con la Parte V del Acuerdo de Asociación relativa a las Disposiciones Finales que establece disposiciones que son de aplicación horizontal; es decir, que aplican a los tres pilares que se consignan en el Acuerdo de Asociación: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Las Disposiciones Finales se refieren a temas tales como la definición de Partes, entrada en vigor, duración, adhesión de nuevos miembros, aplicación territorial y reservas, entre otros.

Las disposiciones sobre la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación están consignadas en el artículo 353; y en él se establece que dicho instrumento será aprobado por las Partes de conformidad con sus procedimientos jurídicos internos. También se establece en el párrafo 4 del citado artículo que la Parte IV en la cual se consignan los compromisos del Pilar de Comercio podrá entrar en vigor entre la Unión Europea y un país centroamericano, una vez que dicho país centroamericano haya ratificado el Acuerdo en su integralidad y lo notifique a la Unión Europea y esta, a su vez, notifique también que ha completado los procedimientos necesarios para ello.

La anterior disposición ha dado lugar para que hoy día el Acuerdo de Asociación haya entrado en vigencia para ambas regiones, pero sólo en lo relativo a la Parte IV; es decir, en lo pertinente al Pilar de Comercio. Mientras que las Partes II y III que consignan los pilares de Diálogo Político y Cooperación aún no se encuentren vigentes; debido a que para estas áreas los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea exige la ratificación en cada uno de los parlamentos nacionales como un acto posterior a la aprobación por el Parlamento Europeo; por consiguiente se convierte en un proceso muy largo.

Esta entrada en vigencia del Pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación establecida en el párrafo 4 del artículo 353, da lugar para que ejerzan sus funciones los órganos institucionales necesarios para el funcionamiento Acuerdo de Asociación. Ello implica el funcionamiento pleno de toda la institucionalidad creada para supervisar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo y la aplicación del mismo; siendo ellos: el Consejo de Asociación, el Comité de Asociación, los Coordinadores y los Subcomités.

La entrada en vigencia únicamente del Pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación y la expectativa de las ratificaciones en los parlamentos nacionales de los países de la Unión Europea, proponen un desafío muy grande para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Asociación; y de manera muy particular porque muchos de los objetivos que se plantean en el Pilar de Comercio se encuentra estrechamente relacionados con algunas acciones consignadas en el Pilar de Cooperación.

Por tanto se plantean cuestionamientos relativos a los mecanismos a los cuales recurrirá la región centroamericana para implementar los compromisos en materia de

integración regional cuando el mecanismo de apoyo se encuentra consignado en el Pilar de Cooperación que aún no se encuentra vigente.

Además es posible observar que otro desafío del Acuerdo de Asociación está constituido por el cuestionamiento relativo a conocer si la región es consciente de todos los compromisos que asume en dicho instrumento; los cuales son abundantes y muy profundos —ello en los tres pilares— y por consiguiente, si la región centroamericana estará desarrollando todas las acciones pertinentes para alcanzar de manera satisfactoria el cumplimiento de los mismos. Y frente a este desafío hay que destacar los compromisos asumidos en los tres pilares, se abordan de manera muy diferente. En algunos se encuentran más desglosados y en otros, como es el caso del pilar de Diálogo Político se encuentran planteados de manera muy conceptual e imprecisa y es aquí donde se visualiza el desafío más grande.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA

Aragao, J. M. (1968). Teoría Económica y proceso de integración de América Latina. *Revista de Integración y Comercio*, Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_002_1968_Estudios_03.pdf

Barbe, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España. Editorial Tecnos.

Belassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. Traducción al español por Jorge Laris Casilla, México, D.F., México. Primera edición en español, Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2011). *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global*. Washington D.C., Estados Unidos de América.

Caballeros, R. (2008). Centroamérica: *Los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. CEPAL Serie Estudios y Perspectivas, México 102. México D.F., México.

Caldentey, P. *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana* (2013-2016) s.f.

Caldentey, P. y Romero, J. (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Calvo, A. (2009). *Fundamentos de la Unión Europea*. Madrid, España. Centro de Estudios Ramón Areces.

Cardenal, R. (1996). *Manual de historia de Centroamérica*. San Salvador, El Salvador. UCA editores.

Centro de Comercio Internacional (CCI) (2013). *Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: una guía de negocios para los países en desarrollo*. Ginebra, Suiza.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. No. 39. Consultado el 22 de febrero de 2014 en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

Céspedes, R. (2009). *Informe sobre el estado de situación a las negociaciones del Acuerdo de Asociación*. San José, Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert.

Cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe (2006). *Declaración de Viena, Viena Austria 12 de mayo 2006*. Consulta el 3 de marzo de 2014 en: <http://www.eu2006.at/includes/images/EULAC/EU-LACViennaDeclarationES.pdf>

Del Arenal, C. (2011). *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid, España. Fundación Carolina en coedición con Siglo XXI de España Editores S.A.

Del Arenal, C. (1974). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. (3ª. Ed.) Madrid, España. Editoriales Tecnos.

Domínguez, R. (2003). América Latina en la perspectiva de la Unión Europea: un panorama general. En Roy, J., Domínguez R., Flores, R. (Eds.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México D.F, México. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Fernández, D. (2007). *Fundamentos económicos de la Unión Europea*. Madrid, España. Thomson Editores.

Funes, O. (2011). *Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica*. Serie Estudios y Perspectivas No. 131, sede Subregional de CEPAL en México D. F., México.

Gobierno de El Salvador (2013). *Acuerdo de Asociación; ofreciendo oportunidades para el desarrollo. Documento explicativo del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. San Salvador, El Salvador. Gobierno de El Salvador.

Iglesias, E. (2003). América Latina, el Caribe y la Unión Europea: alianzas estratégicas. En Roy, J., Domínguez R., Flores, R. (Eds.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México D.F, México. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (1969). *Derecho de la Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones DePalma.

Lagos, R. (2004). *Perspectivas y expectativas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea*. Revista Nueva Sociedad (NUSO) # 190, marzo-abril 2004. Consultado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3186_1.pdf

Malamud, A. (2011). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, Publicado en Revista Académica del CISAN – UNAM, Año 6, No. 2, julio- diciembre de 2011, p.p.: 219-249. Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193722773008>

Mariscal, N., (2010). Capítulo 1. La dialéctica proyecto-proceso en la Unión Europea. En Caldentey, P. y Romero, J. (Eds.). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Miranda, O. (2013). *Derecho de la Comunidad Centroamericana*. San Salvador, El Salvador. UCA editores.

Morales, D. (2003). La lenta arquitectura de la integración la integración centroamericana. En Roy, J., Domínguez R., Flores, R. (Eds.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México D.F, México. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Oliveri, Á. (1971). *Integración Económica ante el Derecho Internacional*. Buenos Aires, Argentina. Luis Lasserre y Cia. S.A. editores.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.), *Glosario de términos fitosanitarios*. Consultado el 1 de marzo de 2014 en: <http://www.fao.org/docrep/w3587e/w3587e03.htm>

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2003). *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos*. Ginebra, Suiza. OMC.

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2013). *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*. Ginebra, Suiza. OMC.

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2013). *Acuerdo de Bali, 2013*. Consultado el 20 de febrero de 2014, en: http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci36_s.htm#annex

Romero, J. y Caldentey, P. (2010). Claves para comprender el proceso europeo de integración regional. Una revisión. En Caldentey, P. y Romero, J. (Eds.). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Sanahuja, J. (2013). *La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: un balance*. Madrid, España. Revista Investigación & Desarrollo, Volumen 21, No. 1.

Sanahuja, J. (2007). *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectiva*. En la nueva agenda de desarrollo de América Latina. Revista Bianual 2007, No. 0. Pensamiento Iberoamericano. Agencia Española de Cooperación Iberoamericana (AECI) y Fundación Carolina, editores.

Santos, F. (2010). Capítulo 8. El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional. En Caldentey, P. y Romero, J. (Eds.). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (2013). *Estado de situación de la integración económica centroamericana, marzo 2013*. Consultado el 2 de marzo de 2014 en: <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=3325>

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (2011). *La Unión Aduanera Centroamericana, febrero de 2011*. Consultado el 2 de marzo de 2014 en: <http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=5cKjT3InIEo%3D&tabid=191&language=es-NI>

Sotillo, J. (2003). La Unión Europea y Centroamérica: Examen a unas relaciones de baja intensidad. En Roy, J., Domínguez R., Flores, R. (Eds.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México D.F, México. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Truyol, A. (1973). *La teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología*. (2ª. Ed.). Madrid, España. Instituto de Estudios Políticos, editores.

Vásquez, G. (2012). *Integración Económica y Apertura Comercial en Centroamérica*. Madrid, España. Plaza y Valdés S.A de C.V., Editores.

Villagran, F., (1969). *Teoría General del Derecho de la Integración Económica Regional*. San Salvador, El Salvador. Dirección General de Cultura, Ministerio de Educación.

TEXTOS LEGISLATIVOS

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Decreto Legislativo No. 414 de fecha 4 de julio de 2013; publicado en el Diario Oficial No, 127, Tomo No. 400, de fecha 11 de julio de 2013.

INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Tratado General de Integración Económica Centroamericana; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 418-426.

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana – Protocolo de Guatemala; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 427-438.

Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 451-457.

Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 458-461.

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; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 462-472.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos; en Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica 2011, tercera edición, pp. 19-26.

Resolución 338-2014 (COMIECO - EX) Directriz Sanitaria y Fitosanitarias para la facilitación del comercio de envíos y mercancías centroamericanas; consultado el 20 de marzo de 2014, en: <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=3&DocumentoId=4947>

Resolución No. 219-2007 (COMIECO XLVII) Procedimiento para la autorización del tránsito internacional y regional de envíos de mercancías agropecuarias.
Consultada el 20 de marzo de 2014 en.
<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=734>

ENTREVISTAS

Omar Orozco, Director, Dirección de Cooperación, Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA); desarrollada el día 6 de marzo de 2014.

Jorge Umaña, Subdirector, Dirección de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, desarrollada el día 7 de marzo de 2014.

William García, Director, Dirección de Integración, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); desarrollada el 13 de marzo de 2014

Mario Gallardo, Subdirector, Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía de El Salvador; desarrollada el 14 de marzo de 2014.

ANEXO 1
GUÍA DE ENTREVISTA

NOMBRE DE TESIS DE MAESTRÍA: “El aporte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica al proceso de integración económica centroamericana”

1. Cuáles son los aspectos más importantes que Usted considera del Acuerdo de Asociación?
2. Considera que el Acuerdo de Asociación contribuirá al proceso de integración en Centroamérica?. Si su respuesta es afirmativa, indique cuáles son esas razones?.
3. En atención a las cuatro grandes áreas de compromisos en integración regional consignadas en el Acuerdo de Asociación: a) libre circulación de mercancías y facilitación del comercio, b) procedimientos aduaneros, c) obstáculos técnicos al comercio, y d) Medidas sanitarias y fitosanitarias; cuál de ellas representa, a su consideración el desafío más grande para la región centroamericana?.
4. Considera que el mecanismo de reembolso de aranceles en la región centroamericana es efectivo, en lo relativo a la facilitación del comercio y la libre circulación de mercancías originarias de la Unión Europea?.
5. Centroamérica asumió el compromiso de adoptar una serie de reglamentos técnicos armonizados (consignados en un anexo), dentro de un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación; este plazo será suficiente para que la región centroamericana concluya este proceso de armonización?.
6. En el áreas de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Centroamérica, asumió el compromiso de simplificar los requisitos sanitarios y fitosanitarios para un número limitado de productos (establecidos en las listas I y II), limitándose a la inspección sanitaria del producto europeo en el país centroamericano de entrada. Este compromiso asumido por Centroamérica es efectivo en cuanto a la facilitación del comercio de los productos europeos?.
7. Considera que el pilar de Cooperación, dentro del Acuerdo de Asociación, se ha estructurado de manera tal que contribuya al fortalecimiento de la integración centroamericana?. ¿Qué factores, a su juicio, son más relevantes para el fortalecimiento de la integración centroamericana de entre los contemplados en este pilar?.
8. ¿Considera que el pilar Político, dentro del Acuerdo de Asociación, se ha estructurado de manera tal que contribuya al fortalecimiento de la integración centroamericana?. ¿Qué factores, a su juicio, son más relevantes para el fortalecimiento de la integración centroamericana de entre los contemplados en este pilar?.
9. ¿Cree que la incorporación del pilar de Comercio puede perjudicar a los tradicionales ejes político y de cooperación en las relaciones Centroamérica-Unión Europea?.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1. Estructura del Acuerdo de Asociación	64
Cuadro No. 2. Estructura del pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación.....	70
Cuadro No. 3. Estructura del pilar de Comercio del Acuerdo de Asociación.....	76

ÍNDICE DE SIGLAS

AEC	Arancel Externo Común
AGCS	Acuerdo General de Comercio de Servicios
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCI	Centro de Comercio Internacional
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
COSEFIN	Consejo de Ministros de Finanzas o de Hacienda de Centroamérica
EU-LAC	Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NMF	Nación más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
RTCA	Reglamentos Técnicos Centroamericanos
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
UAC	Unión Aduanera Centroamericana
UE	Unión Europea

ÍNDICE GENERAL

Resumen.....	v
Introducción.....	vii
CAPÍTULO I. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	
1.1 Concepto de integración.....	15
1.2 Teorías que explican el proceso de integración.....	17
1.2.1 Ciencias Económicas	
1.2.2 Relaciones Internacionales	
1.3 El modelo de la Unión Europea.....	26
1.4 El modelo de Centroamérica.....	30
1.4.1 Antecedentes	
1.4.2 Multidimensionalidad del proceso de integración en Centroamérica	
1.4.3 El Subsistema Económico - Integración Económica Regional	
CAPÍTULO II: EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA	
2.1 La relación entre Europa, América Latina y Centroamérica.....	53
2.2 Antecedentes del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.....	61
2.3 Estructura del Acuerdo de Asociación.....	63
2.4 Pilar de Diálogo Político.....	66
2.5 Pilar de Cooperación.....	70
2.6 Pilar de Comercio.....	74
CAPÍTULO III: IMPACTO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA AL SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA.	
3.1 El enfoque de la integración regional centroamericana dentro del Acuerdo de Asociación.....	89
3.2 La facilitación del comercio y libre circulación de mercancías.....	94
3.3 Procedimientos aduaneros.....	96
3.4 Obstáculos técnicos al comercio.....	100
3.5 Medidas sanitarias y fitosanitarias.....	107
3.6 La Unión Aduanera en Centroamérica.....	111
CONCLUSIONES.....	123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133
ANEXOS	
Anexo 1. Guía de entrevistas.....	137
ÍNDICE DE CUADROS.....	138
ÍNDICE DE SIGLAS.....	139
ÍNDICE GENERAL.....	140

