

Integración centroamericana: un proyecto en proceso de construcción

*Claudia Beatriz Umaña **

Tema: El proceso de integración centroamericana ha adoptado un nuevo impulso, tanto por los desarrollos internos de la región como por sus negociaciones con la Unión Europea. Pero persisten importantes dificultades.

Resumen: Este trabajo evalúa, desde una perspectiva multidimensional, los antecedentes del proceso de integración centroamericano que han llevado a la región hasta su estado actual, los nuevos instrumentos jurídicos de la integración, las implicaciones de la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y los retos a los que todavía se enfrenta el proceso de integración.

Análisis:

Introducción

La integración centroamericana debe de ser analizada desde una perspectiva multidimensional. Por ello, en este ARI procederemos a evaluar de una manera general los antecedentes que han llevado a la región hasta su estado actual, los nuevos instrumentos jurídicos de la integración, las implicaciones de la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE y los retos que aún quedan en el proceso de integración.

Antecedentes

Aunque el proceso de integración centroamericano tuvo varios inicios fallidos, no fue hasta 1960 cuando se dio el primer gran paso, la firma del Tratado General de Integración, que sentó las bases para la creación del Mercado Común Centroamericano.

No cabe duda que la profundización de la integración económica centroamericana es una tarea importante, pues es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.

La normativa regional

Los Estados miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El referido tratado se encuentra en vigencia desde el año 1961 y fue modificado en el año 1993 por el Protocolo de Guatemala. A través de estos instrumentos jurídicos se persigue establecer un mercado común entre los cinco países y adoptar el compromiso de perfeccionar una

* *Directora del Departamento de Estudios Legales de Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social)*

zona de libre comercio y, en una fase posterior, constituir una unión aduanera entre sus territorios.

Desde su inicio, se estableció el libre comercio para todos los productos originarios de los Estados miembros, con algunas excepciones que se incluyeron en el Anexo A del referido Tratado General, que incluye las listas de las mercancías sujetas a régimen especial, que incluyen productos sensibles tales como el café tostado y sin tostar, que están sujetos al pago de los derechos arancelarios, y el azúcar de caña y el alcohol etílico, que están sujetos a control de importaciones, entre otros. Los productos de este anexo han sido los más sensibles para la región en lo que respecta a su liberalización, pues en muchos casos son altamente competitivos en los distintos mercados centroamericanos, y se corría el peligro de desplazar a productores de algún país vecino.

En 1995 se establecieron los parámetros generales para la revisión de la política arancelaria centroamericana, en la cual se establecieron los porcentajes de derechos arancelarios a la importación (DAI), que siguen vigentes hasta la fecha: (a) 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos; (b) 5% para materias primas producidas en Centroamérica; (c) 10% para bienes intermedios y bienes de capital producidos; y (d) 15% para bienes de consumo final. Con esto, el arancel promedio aplicado actualmente a nivel regional es de aproximadamente el 6,25% y se ha logrado consolidar un Arancel Externo armonizado en un 96%.

Asimismo, se han aprobado una serie de reglamentos centroamericanos en diversas áreas de la integración, tales como medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen y prácticas desleales de comercio.

De los avances más recientes que se han tenido en la legislación centroamericana cabe destacar la enmienda al Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa. De acuerdo con esta modificación, las diferencias que surjan en el subsistema de integración económica estarán sujetas al Mecanismo de Solución de Controversias y a las Reglas Modelo de Procedimientos y al Código de Conducta que son anexos al mismo; es decir, las disputas comerciales seguirán un procedimiento expedito, seguro y previsible. Lo fundamental de las decisiones derivadas de este mecanismo es que son vinculantes para los Estados miembros que intervengan en la respectiva diferencia. Esta es una medida que tiende a corregir el que algunos países centroamericanos habían decidido no someterse a la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia, tema que debe resolverse frente a una Unión Aduanera, pues en este contexto se vuelve imperante contar con una Corte Centroamericana de Justicia con potestades amplias.

Por lo antes expuesto, se puede señalar que en términos generales los instrumentos jurídicos regionales han ido adaptándose a los tiempos y si bien son susceptibles de mejora, ya cuentan con reglas claras que han favorecido el comercio intrarregional y la resolución de conflictos de manera más satisfactoria.

El marco institucional

Con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Subsistema de Integración Económica se fortaleció la etapa de desarrollo institucional en el proceso de integración Centroamericana, ya que permitió establecer la institucionalidad necesaria para el funcionamiento, administración y búsqueda por la consolidación de la Unión Aduanera. Ahora el reto es seguir fortaleciendo dicho marco y llevar a cabo los ajustes necesarios que permitan ir respondiendo a la evolución que está teniendo el mismo proceso integracionista.

La Unión Aduanera Centroamericana: retos en el proceso de integración

El Acuerdo de Asociación con la UE. Este acuerdo viene a constituir un nuevo reto para la región centroamericana, ya que se está frente a un modelo utilizado por la UE en la creación de sus relaciones comerciales con terceros países o regiones, compuesto por tres elementos: político, cooperación y libre comercio. Este es un modelo de acuerdo que busca que se fortalezcan no solo las relaciones comerciales sino también las relaciones políticas, económicas y de cooperación birregionales, lo que constituye una nueva modalidad de negociación de región a región.

Indiscutiblemente, las negociaciones para la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE constituyen una coyuntura que debe ser aprovechada para impulsar la integración económica centroamericana. Siendo importante, no hay que perder de vista que la integración económica regional y el Acuerdo de Asociación constituyen dos procesos de alta prioridad en la Agenda Comercial de Centroamérica, ya que ambos procesos deben avanzar de manera paralela, con una fuerte relación uno con otro.

Bajo este contexto cabe mencionar que El Salvador afronta grandes retos en esta negociación, debido a que tanto en el pilar de libre comercio como en el del diálogo político se encuentran dos temas delicados que están siendo analizados cuidadosamente a fin de cumplir por una parte con las exigencias que establece la UE bajo la negociación del Acuerdo de Asociación y, por otra parte, respetar los preceptos constitucionales que se encuentran plasmados en la legislación interna.

Pilar de libre comercio en la negociación del Acuerdo de Asociación: Convenio 87 OIT. Como parte del pilar de libre comercio en la negociación del Acuerdo de Asociación, la UE ha exigido a El Salvador, tanto para poder seguir gozando de los beneficios arancelarios unilaterales que otorgan bajo el nuevo sistema “SPG Plus” como para concretar el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, la ratificación del Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948 (Convenio n° 87) y el Convenio Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949 (Convenio n° 98).

La ratificación de un tratado internacional reviste la calidad de acto soberano, por lo que un Estado únicamente debe ratificar un convenio internacional que sea acorde con su derecho interno. Cuando en las disposiciones del tratado existen puntos que son contrarios a la Constitución, la misma ha previsto que no pueden ratificarse, salvo con las reservas correspondientes (Art. 145 de la Constitución).

Al entrar en vigencia el Convenio 87 relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, surge un problema de orden constitucional, vista la supremacía de la Carta Magna sobre toda ley, tratado o reglamento (Art. 246). Un tratado internacional que regule el derecho a la sindicalización de empleados públicos riñe con el Art. 47, que establece que los únicos que pueden formar sindicatos son los patronos y trabajadores privados y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. Este artículo taxativamente señala quiénes pueden constituir sindicatos, entendiéndose que existe una limitante constitucional para que los empleados públicos puedan sindicalizarse y por consiguiente tener derecho a la huelga. No obstante lo anterior, los empleados públicos sí tienen el derecho constitucional de formar asociaciones profesionales (Art. 7), con la limitación de no tener derecho a la huelga, por la misma naturaleza de sus funciones, salvo los de las instituciones oficiales autónomas.

El 16 de octubre de 2007 la Corte Suprema de Justicia falló que los Arts. 2 y 3 del Convenio 87 eran inconstitucionales por violar el Art. 47 de la Constitución debido a que en los mismos se establece que todas las personas “sin ninguna distinción”, tienen el derecho a la sindicalización, extendiendo el derecho de libertad sindical a los empleados públicos, quienes no están comprendidos en la determinación constitucional de los titulares de ese derecho.

Debido a que no es posible ratificar el Convenio 87 con reservas más allá permitidas por la OIT, la reforma constitucional es la única posibilidad que se presenta para El Salvador si se quiere ratificar dicho convenio sin contravenir lo establecido en la Carta Magna.

La reforma constitucional no es un proceso sencillo, ya que la misma Constitución (Art. 248) establece que una reforma a la Carta Magna salvadoreña solo podrá acordarse con el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos de la Asamblea Legislativa actual (43 diputados), y dicha reforma deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto favorable de los dos tercios de los Diputados electos (56 diputados).

Actualmente El Salvador se encuentra a medio camino, ya que la reforma Constitucional del artículo que prohíbe la sindicalización a los empleados públicos fue aprobada por la primera Asamblea Legislativa, y faltaría que esta reforma sea ratificada por la Asamblea Legislativa entrante en el año 2009, a fin de que el Convenio 87, que fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, pueda ser ratificado por El Salvador sin problema alguno.

Mientras se continúa con los pasos legales correspondientes en la legislación interna salvadoreña, se sigue bajo la interrogante de si se va lograr que los tiempos coincidan con los tiempos de la UE para no retirar a El Salvador de la lista de países que gozan de preferencias arancelarias bajo el régimen del SPG Plus.

Ante este escenario es importante que El Salvador dé muestras concretas de que se tiene la voluntad política de que este convenio va a ser ratificado por la Asamblea Legislativa entrante; mientras se esté en el proceso para reformar la Constitución, se deberá continuar avanzando en temas como la reforma de las leyes secundarias que van a requerir ser modificadas de igual forma, por ejemplo el Código de Trabajo y la Ley del Servicio Civil.

Pilar del diálogo político de la negociación del Acuerdo de Asociación: Estatuto de Roma. Otro punto medular que no puede dejar de mencionarse es el caso del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que forma parte de la lista de convenios que la UE exige como requisitos para consolidar la negociación de un Acuerdo de Asociación con Centroamérica, como parte del pilar del diálogo político dentro de la negociación. A diferencia del caso anteriormente mencionado, este requisito ha sido presentado a los países centroamericanos dentro de la negociación del Acuerdo de Asociación, y no bajo los requisitos que se exigen a los países que se benefician del esquema unilateral SPG Plus; no obstante, en algún momento pueden vincularse de alguna manera.

En este caso en particular, tanto El Salvador como Nicaragua y Guatemala se ven bajo la misma situación, ya que dichos países no han ratificado el Estatuto de Roma. Para El Salvador la situación no es tan sencilla, ya que nuevamente se enfrenta a un problema de índole constitucional.

Hasta la fecha El Salvador no ha ratificado el Estatuto de Roma debido a que existen ciertas incongruencias entre las disposiciones del Estatuto con la Constitución. Los tres puntos constitucionales que se discuten son relativos a las penas perpetuas, la extradición de personas y la improcedencia de los cargos oficiales, que se regulan en el Estatuto.

Cabe destacar que la imposición de penas perpetuas podría ser el caso que más problemas suscite en el análisis que se haga de la viabilidad o no de ratificar el Estatuto de Roma, ya que hoy por hoy la Constitución salvadoreña no permite la imposición de penas perpetuas (Art. 27 inc 2).

El Salvador tiene un camino arduo por delante, ya que la evaluación para ratificar el Estatuto de Roma debe ir más allá de ser un prerrequisito que pide la UE para firmar un Acuerdo de Asociación. Deberá ser una decisión política, ya que el estar presentando reformas a la Constitución podría generar cierta inseguridad jurídica en la población y esto considerando que recientemente se presentaron reformas con relación al derecho de sindicalización en el sector público, como se mencionaba anteriormente. Aún ante la posibilidad de que el Estatuto de Roma no sea ratificado por parte de los países centroamericanos es importante que dentro del Pilar del Diálogo Político se incorpore el apoyo que los países centroamericanos dan a la erradicación de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra y evitar la impunidad de los mismos.

Tanto en la fase de valoración como en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación, Centroamérica ha presentado a la UE sus avances en el proceso de consolidar la Unión Aduanera. No obstante, no hay que perder de vista que para poder cosechar los beneficios de una integración regional y los beneficios de un potencial Acuerdo de Asociación, se debe pasar a concretar efectivamente la unión aduanera centroamericana.

Otros retos: supranacionalidad e implementación efectiva del Convenio Marco de la Unión Aduanera

Supranacionalidad. Para lograr la Unión Aduanera, que se basa en principios de legalidad, consenso y gradualidad, se deberá contar con organismos supranacionales que favorezcan la adopción de políticas o acciones comunes. Por esto se hace imperativo el fortalecimiento de la supranacionalidad de los entes que impulsarán la Unión Aduanera, que no sólo tengan poder decisorio sino que también tengan la capacidad de adoptar actos vinculantes dotados de efecto directo.

Recientemente en la región se han dado casos alentadores en torno de este tema de la supranacionalidad, pues la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador resolvió a favor del fortalecimiento de entes regionales con funciones supranacionales, lo cual es el resultado de la migración que se está dando de la concepción tradicional de soberanía hacia la concepción de una soberanía supranacional, la cual ha estado siempre presente en el espíritu integracionista de las constituciones centroamericanas.

Aunque ha habido avances en el tema de la supranacionalidad, aún prevalecen algunas percepciones que vienen a restarle credibilidad a la institucionalidad de ciertos organismos regionales, como es el caso del parlamento centroamericano, que muchas veces ha sido criticado por ser considerado un ente que sirve de escudo de impunidad para ex funcionarios de la región.

Implementación efectiva del Convenio Marco de la Unión Aduanera. En relación al Convenio Marco de la Unión Aduanera se debe crear un plan de trabajo para implementar las diferentes fases con objetivos específicos y plazos concretos, pues de lo contrario pasará a ser un instrumento que únicamente vendría a reiterar lo ya establecido en el Tratado General y en el Protocolo de Guatemala, dado que en este último –en el año 1993– los países expresamente señalaron que renovaban el compromiso de alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana.

La voluntad política plasmada en este nuevo plan de trabajo es imperante a efecto de lograr consolidar este proyecto y que así se cristalice la tan anhelada Integración Centroamericana.

Para que el proceso sea mas fluido debe de haber una mayor divulgación de los beneficios que traerá este nuevo estadio de integración, lo cual implicará un esfuerzo que los gobiernos y entes regionales deben realizar para involucrar al mundo académico, la sociedad civil y el sector privado de la región para trabajar en una forma sistemática y coordinada. El resultado de una verdadera política de sensibilización y participación ciudadana sería poder contar con un aval que luego se manifieste en la ratificación a través de los congresos respectivos de aquellas políticas comunitarias. Asimismo, esto vendría a facilitar la formación de un sistema multidimensional en donde la parte económica es uno de varios elementos, pues lo que se persigue como región es el desarrollo económico, social y democrático.

Conclusiones: Los aspectos que deberán reevaluarse incluyen, por ejemplo, la forma de tomar decisiones por parte de los órganos supranacionales y decidir si se mantiene o no la dinámica del consenso, pues la experiencia ha demostrado que entorpece la consecución de acuerdos. De esta manera podría evaluarse el mecanismo que se utiliza en la UE, donde las decisiones se toman por mayoría cualificada.

Centroamérica se enfrenta a un gran reto ante la urgencia de seguir impulsando la consolidación de una Unión Aduanera Centroamericana que permita fortalecer el desarrollo regional y, asimismo, impulsar la conformación de un bloque de países que sean más atractivos para potenciales socios comerciales y que permita a la región ser más competitiva con el fin de tener una mejor inserción en una economía globalizada.

El reto del proceso de integración centroamericano es avanzar hacia etapas de mayor concreción tanto en la evolución institucional como en la toma de decisiones para hacer un proceso más operativo, innovador y de pertenencia a la sociedad centroamericana.

Los crecientes retos que genera la globalización subrayan, cada día más, la importancia del proceso de integración económica de la región. Es importante hacer un alto en el camino y hacer un análisis coste-beneficio, en el cual se evalúe si se quiere seguir avanzando rápidamente pero solos o si se quiere ir un poco más lento pero obteniendo beneficios como región. Es importante dejar atrás la ideología que ha persistido en los países centroamericanos de ir solos cuando se puede y unidos cuando se necesita.

Claudia Beatriz Umaña
Directora del Departamento de Estudios Legales de Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social)