

● Los acuerdos de países latinoamericanos con la UNIÓN EUROPEA: desafíos para la armonización de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias

Marcelo Halperin*

I. Tareas pendientes de concertación subregional a la luz del Acuerdo entre Centroamérica y la UNIÓN EUROPEA

El 26 de febrero de 2015 se reunieron los Presidentes de Guatemala y Honduras en el Municipio de Tela, Departamento de Atlántida, República de Honduras. Suscribieron un mandato dirigido a sus Ministros de Economía para definir la implementación de la unión aduanera bilateral en el marco del Subsistema de Integración Económica¹.

Este mandato merece una especial atención porque refleja las condiciones bajo las cuales los países centroamericanos deben hoy día encarar la armonización de sus políticas de integración económica. Al respecto, los Presidentes hicieron una referencia a las tareas pendientes de concertación de políticas nacionales con motivo de la aplicación del Tratado o “Acuerdo de Asociación” entre Centroamérica y la UNIÓN EUROPEA.

El documento indicado en su apartado número 5 bajo el subtítulo DESARROLLO DE LOS TRABAJOS dice:

En el desarrollo de los trabajos se considerará lo señalado en el Título IX Integración Económica Regional del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, pudiendo Guatemala y Honduras acordar un plan de implementación que sea

* Docente e investigador en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata

¹ El documento divulgado por las autoridades tiene dos títulos. El título inserto en la parte superior de todas las fojas es “Proceso de Integración Profunda Hacia el Libre Tránsito de Personas y Mercancías entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras”. Más abajo, en la primera página, se lee: “Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras”.

más expedito, de los compromisos previstos en dicho Título, en particular lo referido a los artículos 304, 305 y 306, respectivamente, siempre y cuando guarde debida coherencia y coordinación con el desarrollo de los compromisos a nivel regional.

Hay una referencia de pie de página, la cual expresa que:

Los trabajos previstos en los artículos 304, 305 y 306 del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, se incorporan al presente Marco General en la medida en que contribuyan al establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, debiendo guardar debida coherencia y coordinación con el desarrollo de los trabajos en el marco del Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

II. El caso centroamericano y el enfoque de otros países latinoamericanos en sus negociaciones con la UE

Sugiero confrontar los términos del mandato dado por los dos Presidentes centroamericanos con los preconceptos difundidos en los países del MERCOSUR y, en especial, en Brasil y Argentina, en relación con la perspectiva de formalizar un Tratado similar con la UNIÓN EUROPEA. Tanto las autoridades gubernamentales como los círculos empresariales en Argentina y Brasil suelen desplegar recelos y sospechas de distinta índole con respecto a las medidas que deberían concertarse a nivel subregional para cumplir las hipotéticas demandas de la contra-Parte. Si estas actitudes pudieran traducirse como proposiciones, resaltarían las siguientes:

1. Acordar con países desarrollados requiere una previa y exhaustiva armonización subregional de políticas económicas y comerciales;
2. Las actividades encaminadas hacia la armonización son harto problemáticas en vista de las asimetrías, disparidades e insuficiencias preexistentes entre los países latinoamericanos, aún entre aquellos que participan en un mismo formato de integración subregional (como sería el caso de los países del MERCOSUR);
3. Aun aceptando que pudieran alcanzarse coincidencias en las políticas de armonización, los vínculos preexistentes de integración subregional quedarían seriamente menoscabados a partir de la formalización del vínculo de integración con países desarrollados.

Tales argumentos contienen falacias que son develadas con la mera lectura del Acuerdo Centroamérica-UE. En tal sentido, puede ser instructivo el documento citado

más arriba mediante el cual los Presidentes de Guatemala y Honduras fijaron los términos bajo los cuales deberían ser encaradas las tareas pendientes. Es decir que:

A. La Asociación Centroamérica-UE dista de haberse consagrado sobre la base de una armonización previa y minuciosa de las medidas de política económica entre las distintas repúblicas centroamericanas; y

B. La integración centroamericana puede recibir un nuevo impulso precisamente al calor de las tareas pendientes entre las repúblicas centroamericanas, a fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos y así obtener beneficios tangibles del vínculo con la UNIÓN EUROPEA.

En efecto, al preocuparse por la implementación de las disposiciones contenidas en los artículos 304, 305 y 306 del Acuerdo entre Centroamérica y UE, los Presidentes de Guatemala y Honduras pusieron el foco sobre las características del desafío que se plantea dentro de Centroamérica precisamente con motivo de la suscripción de ese Acuerdo. Dicho desafío importa la ejecución de compromisos, algunos de los cuales deben adoptarse dentro de plazos preestablecidos en tanto para otros compromisos no se han previsto plazos².

Esta característica de progresividad en la asunción de obligaciones aplicables a los procedimientos aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, se explica por la concurrencia unificada de los distintos Estados centroamericanos a título de Parte. Y habida cuenta de los mecanismos preexistentes dentro de SICA para la armonización regional de esas mismas políticas, la UE moderó sus pretensiones hasta el punto de aceptar el cumplimiento progresivo de algunas obligaciones y la fijación de una modalidad de programas de trabajo a fin de ir completando las tareas de armonización. Menores exigencias, todavía, fueron las incorporadas al Acuerdo de la UE con los países del Caribe. En este último caso, prácticamente todo se reduce al compromiso de aplicar las disposiciones multilaterales y a la previsión de acciones de cooperación³.

² A efectos del cómputo de los plazos, que siempre corren a partir de la entrada en vigencia de este Acuerdo entre Centroamérica y UE, conviene recordar que el mismo rige: para Costa Rica y El Salvador desde el 1 de octubre de 2013; para Honduras, Nicaragua y Panamá desde el 1 de agosto de 2013; y para Guatemala desde el 1 de diciembre de 2013.

³ El Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del CARIFORUM, por una Parte, y la COMUNIDAD EUROPEA y sus Estados Miembros, por otra, entró en vigencia provisional el 29 de

La estructura normativa en las materias indicadas difiere de la contenida en los TLC celebrados por la UE con países latinoamericanos a título individual, esto es, con México, con Chile y con Perú y Colombia⁴. La fuerza compromisoria de lo acordado en estos Tratados es compatible con el nivel de desarrollo relativo de dichos países latinoamericanos pero especialmente atiende a la posibilidad de tales países para asumir obligaciones individualmente, sin necesidad de compatibilizarlas previamente con otros Estados. En este sentido, por ejemplo, dentro del capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del Acuerdo entre la Unión Europea, Colombia y Perú, las únicas disposiciones que admiten un cumplimiento con plazo suspensivo son las relativas a marcado y etiquetado obligatorio⁵.

A todo evento, tampoco debe imputarse a estos últimos TLC un carácter draconiano que inhiba las políticas nacionales llevadas a cabo por los países latinoamericanos que los suscriben. Por ejemplo, en el Acuerdo entre Colombia y Perú con la UE, en materia de obstáculos técnicos al comercio figura una salvedad muy significativa:

“(…) las Partes se comprometen a: (...) (b) (...) (iii) trabajar hacia la posibilidad de converger, alinear o establecer la equivalencia de los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. En relación a la equivalencia, esta no implicará a priori obligación alguna para las Partes, salvo que acuerden algo distinto de manera explícita” (artículo 75).

Disposiciones como la precedente nos conducen a una tercera constatación, susceptible de ser aplicada a cualquier TLC celebrado por un país o países

diciembre de 2008. Los obstáculos técnicos al comercio son objeto de regulación en el capítulo 6 (artículos 44 a 51), en tanto las medidas sanitarias y fitosanitarias están tratadas en el capítulo 7 (artículos 52 a 59). La liviandad normativa sobre estas materias, atribuida a la vulnerabilidad de los países caribeños, queda expuesta en disposiciones como las siguientes: “...las Partes están de acuerdo en que es importante establecer MSF armonizadas en la Parte CE y entre los Estados del CARIFORUM, y se comprometen a cooperar con este fin. Las Partes también acuerdan establecer consultas para llegar a acuerdos bilaterales sobre el reconocimiento de la equivalencia de las MSF especificadas” (artículo 56.2); “A falta de MSF armonizadas o del reconocimiento de su equivalencia, las Partes acuerdan mantener consultas sobre los medios para facilitar el comercio y para reducir los requisitos administrativos innecesarios” (artículo 56.3).

⁴ Los TLC celebrados por la UE con países latinoamericanos a título individual y sus respectivas fechas de entrada en vigor son: México-UE (1/10/2000); Chile-UE (1/2/2003); Perú y Colombia-UE (vigente para Perú desde el 1/3/2013; y pendiente de ratificación para Colombia si bien en diciembre de 2014 ya tenía aprobación parlamentaria). Debe tenerse presente que en el Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú, más allá de las alusiones a la Comunidad Andina la voz “Partes” “significa, por un lado, la Parte UE y, por otro lado, cada uno de los Países Andinos signatarios” (artículo 6). Para un análisis de los antecedentes y evolución de las relaciones bi-regionales, véase: Ruiz Huélamo, P. y Sánchez Diez, A.: “Los Acuerdos de Asociación de la UNIÓN EUROPEA con Centroamérica y MERCOSUR: Presente y Futuro”, Fundación Alternativas, Madrid, 2012.

⁵ Es el artículo 81 párrafo 3 del Acuerdo Perú y Colombia-UE, que expresa: “las Partes aplicarán este artículo a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Acuerdo”.

latinoamericanos con países extrazonales de mayor desarrollo relativo, como son los integrantes de la UE. A saber:

C. Al negociar TLC con países latinoamericanos, los países de mayor desarrollo relativo como son los integrantes de la UE, no se muestran dispuestos a flexibilizar en modo alguno los estándares aplicados para el acceso a sus propios mercados. Por ese motivo, los países latinoamericanos no deben suponer que los progresos en materia de armonización de políticas o bien de adopción de estándares más exigentes para el acceso a los mercados propios constituya una moneda de cambio que les permita mejorar las condiciones de acceso a los mercados de las contra-Partes de mayor desarrollo relativo.

En este aspecto está demostrado que las medidas sanitarias y fitosanitarias que puede imponer la UE por encima de los estándares multilaterales no son precisamente materia de negociación en sus TLC. Así se desprende del Acuerdo con Colombia y Perú a propósito de los requisitos de importación⁶ y del trato especial y diferenciado⁷.

III. El Acuerdo entre Centroamérica y la UNIÓN EUROPEA y los márgenes de acción en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias

Con el objeto de constatar las aseveraciones expuestas más arriba, propongo una rápida revisión de los compromisos emanados del Acuerdo Centroamérica-UE sobre las tres cuestiones indicadas.

Pero ante todo, me permito recordar que sobre dichas cuestiones el Acuerdo, aplicando cláusulas de estilo, remite a los respectivos acuerdos multilaterales⁸. Cabría

⁶ Con respecto a los requisitos de importación el artículo 91.4 establece que: “Cualquier modificación de los requisitos de importación de una Parte tiene que considerar el establecimiento de un período transitorio de acuerdo con la naturaleza de la modificación a fin de evitar la interrupción del flujo comercial de productos y permitir a la Parte exportadora ajustar sus procedimientos a dicha modificación”.

⁷ A propósito del Trato Especial y Diferenciado, el artículo 100 expresa: “En aplicación del artículo 10 del Acuerdo MSF, cuando un País Andino signatario haya identificado dificultades con un proyecto de MSF notificada por la Parte UE, el País Andino signatario podrá solicitar, en los comentarios presentados a la Parte UE de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo MSF, la oportunidad de discutir el asunto. Las Partes correspondientes iniciarán consultas con el fin de acordar: (a) condiciones alternativas de importación a ser aplicadas por la Parte importadora; y/o (b) asistencia técnica conforme al artículo 101; y/o (c) un período transitorio de seis meses, que podría ser excepcionalmente prorrogado por un nuevo período no mayor a seis meses”.

⁸ “El Acuerdo de la OMC relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración en Aduana) regulará las normas de valoración en aduana aplicadas al comercio recíproco entre las Partes” (artículo 121); “Las Partes reafirman sus derechos y obligaciones con respecto a cada una en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio que se incorpora y forma parte integral del presente Acuerdo. Las Partes tendrán

entonces preguntarse por las implicaciones de la normativa multilateral sobre las actividades comerciales amparadas por un TLC como este, con notorias disparidades estructurales entre sus Partes. Al efecto, debe tenerse presente que en la fase actual de la economía global, la regulación de los mercados se sostiene sobre la base de medidas y prácticas que sobrepasan a las disciplinas multilaterales. Así:

- (i) En materia aduanera, el comercio entre empresas vinculadas da lugar a declaraciones de precios (precios de transferencia) que con frecuencia representan valores transaccionales ficticios. Sin embargo, suele ser problemático registrar la infracción, especialmente por las autoridades aduaneras de los países en desarrollo importadores. El orden multilateral, en este aspecto, apenas contempla como “trato especial y diferenciado” la posibilidad de asistencia técnica⁹;

- (ii) En materia de obstáculos técnicos al comercio, son conocidas las distorsiones generadas por las denominadas “normas técnicas” de fuentes privadas, que en aras de la calidad y seguridad de procesos y productos, así como de “ordenación del medio ambiente” fijan requisitos para el acceso a los mercados de los países desarrollados¹⁰. Estos requisitos en la práctica discriminan en perjuicio de países en desarrollo que difícilmente pueden alinear sus procesos productivos a semejantes exigencias. Y el orden multilateral sólo alcanza a formular exposiciones contra la discriminación que más allá de los tiempos verbales utilizados resultan a la postre meramente declarativas¹¹. **Sólo haciendo un esfuerzo de**

especialmente en cuenta el artículo 12 del Acuerdo OTC sobre el trato especial y diferenciado” (artículo 126); “Las Partes se comprometen a (...) garantizar la aplicación de los principios establecidos en la “Decisión del Comité sobre los principios para la elaboración de normas, guías y recomendaciones en relación con los artículos 2, 5 y el Anexo 3 del Acuerdo” adoptada por el Comité sobre OTC de la OMC el 13 de noviembre de 2000” (artículo 130); “Las Partes reafirman sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (artículo 141).

⁹ “Los países desarrollados Miembros proporcionarán, en condiciones mutuamente convenidas, asistencia técnica a los países en desarrollo Miembros que lo soliciten (...)” (Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Parte III (Trato Especial y Diferenciado) artículo 20.3).

¹⁰ Son harto conocidas las dificultades que suelen tener empresas radicadas en países en desarrollo para obtener certificaciones ISO (*International Standards Organization*). Ya desde antes de fin de siglo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) reconocía dichas dificultades y advertía sobre el innegable obstáculo al comercio que implicaba, en especial con respecto a las ISO 9000 sobre control de calidad y a las ISO 14000 sobre estándares de gestión ambiental. Véase, por ejemplo, el Informe preparado por la Secretaría de la UNCTAD acerca de las normas de ordenación del medio ambiente y que se publicara el 19 de agosto de 1997 (TD/B/COM.1/EM.4/2).

¹¹ En tales circunstancias, el principio de trato nacional pasa a tener un alcance meramente declarativo. El Anexo 3 (“Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas” del

imaginación o buena voluntad podría sostenerse que los Estados Miembros de la OMC están en condiciones de llevar a la práctica la asunción de responsabilidades para garantizar el cumplimiento de determinados principios por parte de las entidades privadas que elaboran y fijan normas. Dicha responsabilidad puesta en cabeza de los Estados Miembros de la OMC surge nominalmente no sólo del texto del Acuerdo sobre OTC sino de las intervenciones del Comité erigido como su órgano de aplicación, aunque los Estados Miembros no la han reconocido individualmente¹²;

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio) establece que: "(...) D. En relación con las normas, la institución con actividades de normalización otorgará a los productos originarios del territorio de cualquier Miembro de la OMC un trato no menos favorable que el otorgado a los productos similares de origen nacional y a los productos similares originarios de cualquier otro país". "E. La institución con actividades de normalización se asegurará de que no se preparen, adopten o apliquen normas que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". Otro mandato multilateral y que ha tenido escasa repercusión operativa, es el contenido en el texto del mismo Acuerdo a través de su artículo 12.5: "Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las instituciones internacionales con actividades de normalización y los sistemas internacionales de evaluación de la conformidad estén organizados y funcionen de modo que faciliten la participación activa y representativa de las instituciones competentes de todos los Miembros, teniendo en cuenta los problemas especiales de los países en desarrollo Miembros".

¹² Es difícil establecer realmente lo que significa la frase "garantizar la aplicación de principios" cuando se lee el artículo 130.1 del Acuerdo entre Centroamérica y la UE. En efecto, allí las Partes "se comprometen a (...) garantizar la aplicación de los principios establecidos en la "Decisión del Comité sobre los principios para la elaboración de normas, guías y recomendaciones en relación con los artículos 2 y 5 y el Anexo 3 del Acuerdo" adoptada por el Comité sobre Obstáculos Técnicos al comercio de la OMC el 13 de noviembre de 2000". La lectura de esa Decisión tampoco ayuda para trazar una línea demarcatoria sobre la responsabilidad de los Estados Miembros de la OMC con respecto a las complejas actividades involucradas en la elaboración y puesta en práctica de normas técnicas por instituciones nacionales e internacionales que no son estrictamente "públicas". Por ejemplo: (i) a propósito del principio de "apertura" la Decisión ordena: "la adhesión a una institución internacional de normalización deberá estar abierta, sobre una base no discriminatoria, a las instituciones competentes de por los menos todos los Miembros de la OMC. Esto significaría apertura sin discriminación por lo que respecta a la participación en la elaboración de políticas y en las diferentes fases del procedimiento de elaboración de normas..."; (ii) a propósito del principio de "imparcialidad", "todas las instituciones competentes de los Miembros de la OMC deberán tener oportunidades adecuadas de contribuir a la elaboración de una norma internacional, de modo que el proceso de elaboración de normas no favorezca los intereses de una o más proveedores, países o regiones..."; (iii) y a propósito de la "eficacia y pertinencia", el texto señala que "las normas internacionales (...) no deberán crear distorsiones en el comercio mundial, tener efectos negativos en la competencia leal ni frenar las innovaciones y la evolución tecnológica. Además no deberán dar preferencia a las características o requisitos de determinados países o regiones cuando en otros países o regiones existan diferentes necesidades o intereses (...)". Sobre la base de los ejemplos citados y habida cuenta que la misma Decisión dispone que "en el proceso de elaboración de normas deberán tenerse en cuenta las dificultades con las que se enfrentan los países en desarrollo, especialmente para participar de modo eficaz en la creación de normas...", ¿cuáles serían los criterios a los que debería atenerse un país en desarrollo, como Miembro de la OMC para demandar en el Sistema de Solución de Diferencias a otro u otros Estados Miembros de la OMC cuestiones tales como: una efectiva participación en la elaboración de normas; o la consideración de sus necesidades o intereses nacionales en dichos procedimientos? Véase una documentación minuciosa sobre las actividades de la OMC alusivas a esta materia, en: OMC-Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio: "Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1 de enero de 1995" actualizado al 21 de enero de 2015 (G/TBT/1/Rev.12).

- (iii) En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, los estándares fijados desde fuentes públicas y privadas establecen, para el acceso a mercados de países desarrollados, estrictas disciplinas destinadas a garantizar la inocuidad de los alimentos. En el caso de la UE ya se sabe que los estándares para el acceso a sus mercados son más exigentes que los multilaterales fijados por la FAO y el CODEX. Las reglas comunitarias abarcan, entre otras: medidas de protección tendientes a evitar la introducción de organismos nocivos para vegetales y productos vegetales; controles para detectar la presencia de contaminantes en alimentos; límites máximos de residuos de plaguicidas en productos destinados al consumo humano y animal; normativa sobre aditivos; envasado y etiquetado de alimentos; y hasta llegan a la determinación de las sustancias activas expresamente autorizadas en productos fitosanitarios que sean aplicados sobre los productos agrícolas y alimentos importados por la Comunidad¹³. Estas reglas no son materia de negociación en los TLC, de modo que los beneficios para sus contra-Partes, en especial si son países de menor desarrollo relativo, consisten básicamente en la disposición de Comités previstos en dichos TLC, para resolver problemas de interpretación y aplicación de la normativa comunitaria. Otro tema que interesa en particular a los países latinoamericanos exportadores de organismos genéticamente modificados (OGM), es el de las políticas de la UE sobre autorizaciones para comercialización. Dichas autorizaciones se han ido ampliando progresivamente, hasta incluir en la actualidad variedades correspondientes a maíz, algodón, soja, colza, patata y remolacha. Entretanto la posición más restrictiva con respecto a la aprobación de OGM en los cultivos dentro del territorio comunitario no debería justificar la aplicación de obstáculos al tránsito intrarregional por los países miembros de la Comunidad que hubiesen prohibido dichos cultivos. Finalmente, también en materia sanitaria y fitosanitaria operan las normas técnicas tales como las ISO 22000. Estas normas desarrollan los requisitos que debe cumplir el sistema de gestión de la inocuidad de alimentos en la cadena de suministros de cualquier organización que intervenga en la cadena alimentaria. Por lo tanto, a dichas normas le son aplicables los mismos argumentos expuestos más arriba con respecto a los obstáculos técnicos al comercio de fuente

¹³ Para un acceso informático al derecho vigente en la UE, ingresar al sitio "eur-lex.europa.eu".

privada: se trata de requisitos discriminatorios en perjuicio de países en desarrollo que difícilmente pueden alinear sus procesos productivos a semejantes exigencias. Y el orden multilateral también aquí sólo alcanza a formular exposiciones meramente declarativas contra la discriminación¹⁴.

En este marco entran a jugar los TLC. **Debido a que se trata de instrumentos ideados y aplicados para administrar los efectos adversos de la economía global y así asegurar la supervivencia de distintas poblaciones y sus actividades económicas, los TLC formalizan vínculos entre países desarrollados y países en desarrollo bajo criterios de reciprocidad que, a su vez, deben ser compatibilizados de algún modo con las disparidades entre ambas categorías de países. Por lo tanto, en su normativa registran esta ambivalencia: por un lado, convalidan los más altos estándares de los países desarrollados; y por otro lado, contemplan la condición de los países en desarrollo. Así, estos últimos pueden preservar sus sistemas productivos dentro de los parámetros tecnológicos en que se encuentran aunque al costo de perder mayores posibilidades de acceso a los mercados de sus contra-Partes.** Con tales reservas invito a interpretar las siguientes disposiciones contenidas en el Acuerdo entre Centroamérica y la UE:

III.1 En lo relativo a PROCEDIMIENTOS ADUANEROS, las obligaciones de alinear disposiciones centroamericanas comprenden:

- (i) Ante todo, asegurar el reembolso de los aranceles pagados en el país centroamericano de primera entrada, cuando la mercancía de origen UE sea re-exportada a otro país centroamericano. Obsérvese que este

¹⁴ La disposición del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias a la que suele aferrarse la doctrina es la contenida en el artículo 13: *“En virtud del presente Acuerdo, los Miembros son plenamente responsables de la observancia de todas las obligaciones en él estipuladas. Los Miembros elaborarán y aplicarán medidas y mecanismos positivos que favorezcan la observación de las disposiciones del presente Acuerdo por las instituciones que no sean del gobierno central. Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembros las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo. Además, los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a esas instituciones regionales o entidades no gubernamentales, o a las instituciones públicas locales, a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo. Los Miembros se asegurarán de que sólo se recurra para la aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias a los servicios de entidades no gubernamentales si éstas se atienen a las disposiciones del presente Acuerdo”.*

compromiso, esencial para un formato de integración que incluye a varios países dentro de una de las Partes, no fue considerado de inmediata ejecución sino que para ponerlo en marcha, Centroamérica dispone de dos años desde la entrada en vigor del Acuerdo (304.1). La obligación ha de complementarse con otra de carácter general: garantizar la no aplicación de aranceles o restricciones a mercancías originarias de la Parte exportadora, una vez que dichas mercancías sean despachadas en la aduana de importación (304.2);

- (ii) Adopción de un documento único administrativo, o bien, su equivalente electrónico en cada una de las Partes a fin de establecer las declaraciones aduaneras de importación y exportación. La Parte centroamericana debe aplicar esta medida no más allá del tercer año contado desde la puesta en vigencia del Acuerdo (303.3);
- (iii) Obligación de armonizar la legislación, los procedimientos y requisitos aduaneros a la importación. Centroamérica debe aplicarla antes de cumplido el quinto año de entrada en vigencia del Acuerdo (303.4)¹⁵.

III.2 En materia de OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO conviene repasar las regulaciones del Acuerdo distinguiendo las condiciones de acceso a los mercados de una y otra Parte. Así:

- (i) Acerca del acceso al mercado de la UE para productos originarios de Centroamérica, tanto con relación al cumplimiento de los reglamentos técnicos como al cumplimiento de los procedimientos de evaluación de la conformidad, la UE garantiza que los productos centroamericanos puedan ser comercializados en Estados miembros distintos de aquel donde el producto hubiera ingresado y sin solicitar requisitos adicionales, con la sola condición del “reconocimiento mutuo”, esto es, que en Centroamérica se ofrezca un nivel equivalente de protección de los diversos intereses legítimos involucrados (305.1). Esta disposición abre un campo de acción indeterminado para la concertación subregional en Centroamérica de

¹⁵ Esta disposición es diferente a la incorporada en el Acuerdo de Colombia y Perú con la UE cuando se trata de bienes que circulan entre los países andinos (debiendo recordarse que en dicho Acuerdo los países andinos actúan como Partes a título individual). Aquí rige una disciplina de aplicación inmediata: “ (...) (a) en materia aduanera, los Países Andinos signatarios aplicarán a las mercancías originarias de la UE procedentes de otro País Andino signatario, los procedimientos aduaneros más favorables que sean aplicables a las mercancías de otros Países Andinos signatarios” (artículo 105.2).

reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. El desafío se refiere a la necesidad de adoptar regulaciones uniformes a ser aplicadas en Centroamérica sobre los mismos productos que se intenten colocar en el mercado ampliado de la UE y cuyo acceso estuviera vedado con motivo, precisamente, del argumento europeo que señalara la dispersión normativa en Centroamérica (305.1).

- (ii) Acerca del acceso al mercado centroamericano, la clave reside en una “Lista de Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) en proceso de armonización” agregada al Acuerdo bajo el Anexo XX. A su vez, los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad incluidos en dicho Anexo, deben distinguirse según (a) sean los incorporados inicialmente dentro del Anexo, esto es “*en proceso de armonización*” o (b) sean objeto de incorporación posterior. Si estuvieran en la nómina inicial, dichos reglamentos y procedimientos tendrían que ser adoptados a nivel de armonización regional dentro de los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo. Si dichos reglamentos y procedimientos fueran incorporados posteriormente al Anexo, deberían ser adoptados a nivel de armonización regional pero sin un plazo preestablecido por el Acuerdo (305.4). Se asigna a un Comité de Asociación la tarea de fijar un programa de trabajo para estudiar la posibilidad de incluir productos adicionales en el Anexo XX (305.5)^{16 17}.

¹⁶ La lista inicial de reglamentos técnicos centroamericanos (RTCA) no es demasiado amplia, si bien abarca a sectores significativos para la actividad económica subregional. Se trata de: (1) Alimentos y bebidas (un RTCA de aditivos alimentarios; un RTCA de buenas prácticas de higiene para alimentos no procesados; y cuatro RTCA de etiquetado de alimentos y bebidas); (2) Medicamentos de uso humano y productos afines (un RTCA de buenas prácticas de manufactura; un RTCA de requisitos para el otorgamiento de registro sanitario; un RTCA de productos naturales, incluyendo verificación de calidad, registro e inscripción, buenas prácticas de manufactura y etiquetado; dos RTCA sobre plaguicidas; y un RTCA de estudios de estabilidad de medicamentos); (3) Medidas de normalización (un RTCA de etiquetado de textiles y otro RTCA de etiquetado de calzado); (4) Insumos agrícolas (dos RTCA sobre plaguicidas; un RTCA de requisitos para el registro de fertilizantes y enmiendas de uso agrícola; un RTCA de medicamentos veterinarios y productos afines; un RTCA de productos utilizados en alimentación animal; y un RTCA de requisitos para la producción y comercialización de semillas certificadas de granos básicos y soya).

¹⁷ Suponiendo que en la COMUNIDAD ANDINA el proceso de armonización está más avanzado, en el Acuerdo entre Colombia, Perú y la UE (debiendo recordarse que en dicho Acuerdo los países andinos actúan como Partes a título individual), la exigencia es genérica, pues “*en materia de obstáculos técnicos al comercio, (1) los Países Andinos signatarios permitirán que las mercancías originarias de la UE se beneficien de las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad armonizados y aplicables al comercio entre los Países Andinos signatarios (...)*” (artículo 105.2.b.i).

III.3 A propósito de las MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS habría que considerar por lo menos cuatro niveles de compromiso, a saber:

- (i) El Acuerdo se limita a formular objetivos programáticos con respecto, entre otras cosas, a la consagración de: un único certificado de importación para cada Parte; una sola lista de establecimientos para cada Parte; una inspección sanitaria de importación única para cada Parte (a reserva del compromiso señalado más abajo para productos incluidos en el Anexo XIX) (306.1).
- (ii) La obligación inmediata de facilitar, por la Parte centroamericana, el tránsito regional para importaciones de animales, productos animales, vegetales y productos vegetales cuando cumplan las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del país miembro de destino final (306.3).
- (iii) Más allá de la obligación de facilitar el tránsito, con respecto a la inspección sanitaria o fitosanitaria de carácter aleatorio ella sólo podrá efectuarse en el punto de entrada de la República centroamericana de destino final si los productos son los incluidos en el breve listado del Anexo XIX. Pero aún en el caso de dichos productos, esta restricción para las autoridades de los países centroamericanos no es de aplicación inmediata sino que operará, en unos casos (lista 1) a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo y, en otros casos (lista 2), a más tardar dentro de los cinco años contados desde la entrada en vigor del Acuerdo (306.4)¹⁸. Estos listados, a su vez, pueden ser objeto de modificación según lo convengan las Partes durante la aplicación del Acuerdo (306.6).
- (iv) A reserva de las disciplinas de la OMC y de las disposiciones establecidas por cada Parte, el Acuerdo fija un criterio de reciprocidad del que bien podría valerse la Parte centroamericana. En tal sentido, la Parte importadora no está obligada a conceder un trato más favorable a los productos importados desde la otra Parte que el brindado por la Parte exportadora en su comercio intra-regional (306.5). Tal criterio de reciprocidad no aparece en el Acuerdo entre Colombia, Perú y la UE¹⁹.

¹⁸ La nómina inicial de la lista 1 del Anexo XIX incluye a productos lácteos (tales como suero lácteo; productos lácteos tratados térmicamente; helados a base de productos lácteos; y leche en polvo); material genético (esperma, embriones y óvulos), etc. La nómina inicial de la lista 2 del mismo Anexo comprende, entre otros, a: quesos; productos lácteos para untar; manzanas; productos de huevo en polvo o tratados térmicamente; y productos de carne de cerdo tratados térmicamente, ahumados o curados.

¹⁹ Según el Acuerdo entre Colombia, Perú y la UE (debiendo recordarse una vez más que en dicho Acuerdo los países andinos actúan como Partes a título individual), "...en materia de medidas sanitarias y

IV. Posibles formatos de un Acuerdo MERCOSUR-UE

Como se ha indicado, los procedimientos aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, que constituyen cuestiones esenciales para un vínculo de integración económica, en el caso del Acuerdo entre Centroamérica y la UE han sido el objeto de un sistema regulatorio que, lejos de agotarse con la puesta en ejecución del mismo Acuerdo, pasa a depender de los avances que puedan ser alcanzados en el marco de futuros programas de trabajo²⁰. Esta modalidad refleja, por un lado, que los Tratados de Libre Comercio de última generación (TLC) pueden sostener su viabilidad sobre la base, ya no solamente de reglas operativas, sino de la concertación progresiva de acciones a partir de un compromiso inicial. Esta posibilidad se plantea cuando, como en el caso de Centroamérica, concurren en calidad de Parte unificada varios países, vinculados entre sí por un formato de integración preexistente. Semejante condición resulta paradójica si la observamos desde la perspectiva de un MERCOSUR devaluado y en crisis. En efecto, si algunos Estados Parte del MERCOSUR se desprendieran del esquema subregional para concertar por separado TLC con países de mayor desarrollo relativo, como sería el caso de la UE, entonces posiblemente deberían afrontar obligaciones más apremiantes que si mantuvieran el vínculo del MERCOSUR y perseverasen en la negociación conjunta. Pero en cualquier caso, una concurrencia plural pero a título individual, como ha sido el caso de Colombia y Perú frente a la UE, tampoco trae aparejada una resignación de atribuciones significativas para cada uno de los países latinoamericanos involucrados. Aquí la característica más destacable consiste en una extensión, a favor de la UE, del mejor trato que hubiesen acordado los países andinos signatarios entre sí en materia de procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias²¹.

fitosanitarias, los Países Andinos signatarios permitirán que las mercancías originarias de la UE se beneficien de los procedimientos y requisitos armonizados, aplicados al comercio (...) (artículo 105.2.(c)).

²⁰ *“El progreso de la Parte Centroamericana en la implementación del presente título estará sujeto a informes periódicos de progreso y a programas de trabajo por parte de la Parte Centroamericana que abarcan los artículos 304, 305 y 306”* (artículo 307.3).

²¹ Véase la transcripción de dichas disposiciones (artículo 105) en este mismo trabajo, dentro de las precedentes notas de pie de página (8), (10) y (12). Por lo demás, el Acuerdo de Colombia, Perú y la UE incorpora un artículo especialmente dedicado a la integración regional, cuyos párrafos más salientes son: *“Las Partes reconocen que los Países Andinos signatarios deben preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre ellos, de conformidad con la Decisión 598 de la Comunidad Andina”; “Teniendo en cuenta la aspiración de las Partes de alcanzar una asociación entre ambas regiones,*

En síntesis, los países del MERCOSUR podrían culminar la negociación con la UE sin necesidad de resolver sus tan agudos como graves desencuentros internos²². Al efecto se presentan tres distintos formatos posibles:

- a) El MERCOSUR como Parte, a semejanza del TLC Centroamérica-UE; o
- b) Los Estados Parte del MERCOSUR a título individual, pero incluyendo la extensión a la UE del mejor trato ya consagrado en el ámbito subregional; así como previsiones relativas a la eventual profundización del MERCOSUR, a semejanza del TLC Perú y Colombia-UE; o bien
- c) Los Estados que son Parte del MERCOSUR pero a título individual y sin referencias específicas al propio MERCOSUR, a semejanza de los TLC Chile-UE o México-UE.

V. Observaciones finales

El caso Centroamérica-UE demuestra que la suscripción de TLC con países desarrollados no tiene por qué invalidar o degradar los compromisos preexistentes de integración entre países latinoamericanos que participan de formatos de integración subregional y concurren a la suscripción del Acuerdo como una Parte unificada. Por el contrario, el vínculo extrarregional puede plantear un aliciente para progresar en la integración subregional²³.

cuando todos los Países Miembros de la Comunidad Andina sean parte de este Acuerdo, el Comité de Comercio reexaminará las disposiciones relevantes, en particular este artículo y el artículo 105, con vistas a adaptarlas a la nueva situación y apoyar los procesos de integración regional” (artículo 10 párrafos 4 y 5).

²² Es cierto que durante las extensas y ríspidas tratativas con el MERCOSUR, la UE ha planteado exigencias que no contempló en sus negociaciones con Centroamérica. Por ejemplo, en distintos momentos reclamó la confección de un listado de productos prioritarios respecto de los cuales el MERCOSUR debería proceder a la previa armonización subregional de distintos procedimientos y reglas (incluyendo reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias) para poder asegurar así la libre circulación de las importaciones originarias de la UE. Sin duda, la importancia económica y comercial de un TLC bi-regional entre la UE y el MERCOSUR difiere de la que representa el TLC entre Centroamérica y la UE. Pero también debe considerarse que, si el MERCOSUR unificase su personería como Parte, la exposición cruzada de mayores sensibilidades podría llevar a ambas Partes a una especie de compensación de sus reclamos recíprocos y, finalmente, dar lugar a soluciones normativas no muy diferente de las adoptadas en el Acuerdo Centroamérica-UE.

²³ Los problemas que pudieran eventualmente plantearse en Centroamérica para cumplir los compromisos de armonización regional acordados con la UE podrán implicar perjuicios a los propios países centroamericanos por la imposibilidad de acceder –con motivo de esos incumplimientos- a mayores beneficios en el vínculo con la UE. Pero, en cualquier caso, dichos problemas seguirán siendo privativos de la propia Parte Centroamericana en el sentido que no pondrán en juego las concesiones ya obtenidas. Ello se desprende del texto del propio Acuerdo: *“Los compromisos de integración regional asumidos por la Parte Centroamericana en virtud del presente título no están sujetos a los procedimientos de solución de controversias del título X (Solución de Controversias) de la parte IV del presente Acuerdo” (artículo 307.5).*

El caso del TLC celebrado por Perú y Colombia con la UE parece igualmente aleccionador, en el sentido que contribuye a consolidar las armonizaciones preexistentes a nivel subregional y a la vez estimula mayores progresos en el mismo ámbito.

Pero aún los TLC formalizados con países extrarregionales por países latinoamericanos actuando a título estrictamente individual también podrían acicatear la integración subregional. Al efecto, en esas tratativas los Estados latinoamericanos deberían lograr la incorporación de instrumentos destinados a estimular la complementación de actividades productivas en el ámbito subregional. Siguiendo la tendencia que proclama una nueva época de “fábricas globales” o “cadenas globales de valor”, parece oportuna la inclusión de este tipo de previsiones en las agendas gubernamentales de negociación externa. Por ejemplo, ya se ha escrito sobre la conveniencia de aplicar, en las reglas de calificación específica de origen, criterios de acumulación ampliada que favorezcan el uso de materias primas o insumos de otros países de la misma subregión en las mercancías y servicios a ser beneficiados por las concesiones comerciales²⁴. Y al irse perfeccionando las cadenas productivas subregionales con vistas al mercado internacional, los más altos estándares vigentes en los países de importación habrían de condicionar no sólo los procesos productivos del país latinoamericano de la exportación final (beneficiario directo de las concesiones comerciales), sino también los procesos productivos en los otros países latinoamericanos aportantes de las materias primas e insumos.

Pero semejantes iniciativas no surgen por generación espontánea o doctrinaria. Se requiere una convergencia de intereses públicos y privados que, por ejemplo, en el caso de la calificación de reglas de origen, permita fijar un contenido preciso a las demandas de acumulación ampliada. En tal sentido, un antecedente de indispensable consideración es el de las concesiones y regulaciones a las que se atienen los países latinoamericanos en sus acuerdos recíprocos. De ahí que la Asociación

²⁴ “Algunos países miembros de ALADI podrían negociar con países de extra-zona, en sus respectivos Acuerdos, cláusulas de acumulación ampliada dentro de los listados de requisitos específicos de origen, con el objeto de beneficiar a terceros Estados Miembros de ALADI en la ejecución de proyectos de integración productiva orientados a la exportación final hacia dichos países de extra-zona” (Alí, María Luciana; Miranda, Juan Ignacio; Ramírez, Lautaro Martín: “Cláusulas sobre acumulación ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas”, en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año XVII número 25, diciembre 2011, página 56).

Latinoamericana de Integración (ALADI) pueda estar llamada a desempeñar un papel significativo en estas renovadas búsquedas de convergencia.