

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA –DUCA- COMO
ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL
MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

Melanie Alexia Barrera Donis

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, abril de 2022



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

RECTOR EN FUNCIONES

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

SECRETARIO GENERAL

Dr. Gustavo Enrique Taracena Gil

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
VOCAL I	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licenciado José Rolando Samayoa Lara
VOCAL IV:	Bachiller Héctor Raúl del Valle Muñoz
VOCAL V:	Bachiller Hellen Herrera Vásquez
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE PRACTICA SUPERVISADA -EPS-

COORDINADOR:	Licenciado Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADORA:	Licenciada Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
EXAMINADORA:	Licenciada Wendy Elizabeth García Curruchiche
EXAMINADOR:	Licenciado Luis David Winter Luther

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR:	Maestro Rubén Corado Cartagena
EXAMINADORA:	Licenciada Mayra del Rosario Villatoro del Valle
EXAMINADOR:	Doctor Pablo Daniel Rangel Romero

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, treinta de marzo de dos mil veintidós.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO”**, presentada por el (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS** registro académico No. **201403285**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintinueve de marzo de dos mil veintidós, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Licenciada Mayra del Rosario Villatoro del Valle, Doctor Pablo Daniel Rangel Romero y Rubén Corado Cartagena, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO”** Presentado por el (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS** registro académico No. **201403285**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Rubén Corado Cartagena
Coordinador de Carrera

c.c.: Archivo
9/ javt



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diecisiete de febrero de dos mil veintidós, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS** registro académico No. **201403285**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Licenciada Mayra del Rosario Villatoro del Valle, Doctor Pablo Daniel Rangel Romero y Rubén Corado Cartagena, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

“ID Y ENSEÑAN A TODOS”

Licenciada Mayra del Rosario Villatoro del Valle
Examinadora

Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
Examinador

Rubén Corado Cartagena
Coordinador de Carrera

c.c.: Archivo
8b /javyt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, dos de febrero de dos mil veintidós. -----

ASUNTO: El (la) estudiante, **MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS** registro académico No. **201403285** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licenciado Luis David Winter Luther en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Msc. Mike Hangele Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

Guatemala, 28 de enero de 2022

MSc. Mike Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Estimado MSc. Contreras.

En atención a la asignación como Asesor de Tesis de la estudiante: Melanie Alexia Barrera Donis, en el tema de investigación: "ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA –DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO"; tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento en que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación elaborado por la estudiante. En tal virtud, considero que el trabajo se realizó con alto nivel de profesionalismo científico y académico, por lo que se convierte en un estudio de apoyo directo a los interesados en conocer la realidad de la temática. Por aparte, se considera un documento valioso producido por la Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial de la Escuela de Ciencia Política que se preocupa por el desarrollo del país.

Por lo tanto, la Tesis reúne los requisitos exigidos por la Escuela, y en consecuencia el dictamen es FAVORABLE para que dicha Tesis continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad de reiterarle, la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente



Lic. David Winter Luther
Asesor
Internacionalista
Colegiado: 1490

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA
DONIS** registro académico No. **201403285**
continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Licenciado Luis David
Winter Luther para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc. Mike Hangeló Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/javt

Guatemala,
17 de noviembre de 2021


Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: "ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO" presentado por el (la) estudiante MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS registro académico No. 201403285 puede autorizarse como Asesor al (la) Licenciado Luis David Winter Luther.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Rubén Corado Cartagena
Coordinador de Carrera



Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA
DONIS** registro académico No. **201403285**
continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador
(a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente,
para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ javt

Guatemala,
16 de noviembre de 2021

Msc. Mike*Hangelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

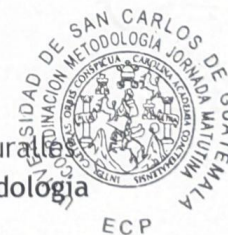
Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: "ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO" presentado por el (la) estudiante MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS registro académico No. 201403285, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Doctor Carlos Orlando Oliva Muralles
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MELANIE ALEXIA BARRERA
DONIS** registro académico No. **201403285**
continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se
sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/javt

Guatemala,
16 noviembre de 2021


Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: “ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN ÚNICA CENTROAMERICANA -DUCA- COMO ALTERNATIVA DE AVANCE O LENTIFICACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL MERCADO DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y EL MUNDO” presentado por el (la) estudiante MELANIE ALEXIA BARRERA DONIS registro académico No. 201403285 puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Rubén Corado Cartagena
Coordinador de Carrera



c.c.: Archivo
1/javt

Dedicatoria

A Dios

Mi Padre celestial, por medio de quien todo me ha sido posible, quien me ha dado la sabiduría necesaria para culminar esta etapa y para quien sea toda la gloria y la honra.

A mis padres

Edy Renán Barrera Pinto y Rosalina Donis Beltrán, por todo el esfuerzo, amor y comprensión, por brindarme las herramientas necesarias por medio de las cuales he podido llegar hasta este momento. Por estar presentes en cada una de las etapas de mi vida académica. Por su motivación y consejos que me mueven a ser una mejor profesional. Por ser un ejemplo en todos los aspectos.

A mis hermanos

Eddy Renán Barrera Donis y Krystalline Rossybell Barrera Donis, por todo su cariño, apoyo y motivación que me alientan a la constante superación, por ser un pilar fundamental en mi vida.

A Han Sol Park

Por su apoyo fundamental en la etapa culminante de este proceso académico. Por motivarme a alcanzar todas mis metas. 항상 내 곁에 있어서 고마워. 사랑해.

A mis compañeras

A Allisson Solórzano, por estar conmigo en todo momento, y por ser para mí como una hermana que la Universidad me obsequió. A mis amigas Jessica Bran, Stefhany Salguero, Dairing Franco y Mishelle García, por ser parte fundamental de este proceso de principio a fin y por su apoyo y amistad tan preciados para mí.

**A la Universidad de
San Carlos de
Guatemala**

Por ser mi gloriosa casa de estudios.

**A la Escuela
de Ciencia Política**

A los docentes, coordinadores y personal administrativo, quienes me han brindado su apoyo y conocimiento a lo largo de este proceso.

Índice

Introducción	1
Capítulo I	1
Abordaje Metodológico	1
1.1 Aspectos Metodológicos	1
1.1.1 Justificación	2
1.1.2 Planteamiento del Problema	4
1.1.3 Delimitación	9
1.1.4 Preguntas Generadoras	9
1.1.5 Objetivos	10
1.1.6 Metodología	11
1.1.7 Metodología Complementaria	13
1.2 Aspectos Teóricos	14
1.2.1 Teoría de la Integración de Karl W. Deutsch	14
1.2.2 Teoría del Segundo Mejor	15
Capítulo II	18
Antecedentes	18
2.1 El Sistema Comercial de Guatemala y Centro América y Sus Relaciones Políticas, Económicas y de Cooperación con la Unión Europea	18
2.1.1 Estado del Arte	19
2.2 Niveles de Integración Económica	22
2.2.1 La Integración Como Instrumento de Desarrollo	24
2.2.2 Integración Económica de los Países al Triángulo Norte	28
2.3 Implementación de la DUCA y los Documentos Anteriormente Utilizados para el Tránsito de Mercancías	37
2.3.1 Problemas de la Implementación de la DUCA y sus Repercusiones para Guatemala y Centro América	40
Capítulo III	46
Desafíos y Avances del Comercio Centroamericano en el Plano Internacional	46
3.1 Actualidad del Sistema Comercial de Centroamérica	46
3.1.1 Planificación Estratégica y Gestión por Resultados	47
3.2 Relevancia de la DUCA para el Comercio Internacional de Centroamérica	53
3.2.1 Actualidad de la DUCA y Resultados	54
El Comercio Extra regional de Centroamérica en la Actualidad	61

3.2.3 Problemas Actuales de la DUCA y sus Repercusiones para Centroamérica Frente a Otros Mercados	68
Capítulo IV	71
Análisis crítico	71
4.1 Análisis sobre Opiniones de Usuarios y Expertos o Encargados del Desarrollo de la DUCA	71
4.2 Análisis Teórico de la DUCA	75
4.2.1 Teoría de la Integración	75
4.2.2 Teoría del Segundo Mejor	78
4.3 Análisis Crítico de la Declaración Única Centroamericana	80
4.3.2 Implementación y Planificación Mal Estructuradas	88
4.3.3 Poca Voluntad de los Involucrados	89
4.3.4 Interminable Burocracia	90
4.3.5 Deficiente Análisis de los Resultados	91
Conclusiones	93
Referencias	99
Anexos	101

Acrónimos

ADA	Acuerdo de Asociación
ADPC	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
DUA	Declaración Única Aduanera
DUCA	Declaración Única Centroamericana
DUT	Declaración Única de Mercancías para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre
FAUCA	Formulario Aduanero Único Centroamericano
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano
FEM	Foro Económico Mundial
FOB	Valor Libre Abordo (por sus siglas en inglés: Free on Board)
FYDUCA	Factura y Declaración Única Centroamericana
MCCA	Mercado Común Centroamericano

PIB	Producto Interno Bruto
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SICA	Secretaría de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
VUPE	Ventanilla Única para las Exportaciones

Introducción

La Declaración Única Centroamericana (DUCA), en sus tres modalidades: DUCA D, DUCA F y DUCA T, es el documento que se utiliza para rendir cuentas de las mercancías y permitir el comercio entre los países que integran la región centroamericana, frente a otros países y mercados. Surge tras la firma del Acuerdo de Asociación (ADA), entre la Unión Europea y los países de Centro América, en 2012, con motivo de mejorar y agilizar la actividad comercial del mercado centroamericano, de tal manera que se propicie la expansión económica y, como consecuencia, lograr una mayor competitividad y desarrollo.

Lo que se pretende con esta investigación, es presentar a la DUCA y sus modelos, pero también hacer evidentes las fortalezas y debilidades de la misma, así como las repercusiones que éstas puedan tener para la economía y el desarrollo de los Estados parte, de forma individual y como mercado.

La idea de la creación de un documento único para la región centroamericana es uno de los primeros pasos para dar un impulso a la fuerza del mercado de la región, para agilizar los procesos, evitar la burocracia y propiciar la expansión económica de los países centroamericanos y su capacidad de influencia frente a terceros. Sin embargo, tras su implementación en 2019, la DUCA ha presentado distintos problemas en todas sus modalidades y, a pesar de que se han buscado soluciones temporales, no se ha presentado una que, en definitiva, evite las pérdidas económicas que han surgido a raíz de su entrada en vigor.

La importancia de esta investigación, radica en evidenciar las consecuencias de los aspectos positivos y negativos del Documento Único Centroamericano, las posibles soluciones que se

planteen para su correcto funcionamiento y que pueda servir como herramienta para los actores involucrados.

Esta es una investigación de tipo exploratorio, debido a la escasa cantidad de antecedentes. En ella se presentan teorías, datos cuantitativos y cualitativos, así como referencias de investigaciones relacionadas, que coadyuven a concretar y a dar sustento a este estudio.

En el primer capítulo de esta tesis, se presenta el marco metodológico y sirve como referencia del contenido que se desarrolla en los siguientes capítulos. Además, en este capítulo, se define la importancia del tema y se desarrolla la problemática y los objetivos que se pretende alcanzar mediante la investigación del mismo, para lo que se instituyen los instrumentos que han de utilizarse para su análisis y para obtener los datos necesarios que sirvan de sustento, con el fin de establecer una concordancia del tema en el marco de las relaciones internacionales.

En el segundo capítulo se muestran los resultados de la investigación bibliográfica, que contiene información necesaria y de utilidad para crear una base que sustente a la investigación de tipo exploratorio-documental. Además, se presentan los antecedentes del estudio de manera general y de los principales temas importantes para el desarrollo del contenido, haciendo énfasis especial en la problemática desde un punto de vista intrarregional: el área de Centro América y principalmente de Guatemala, de tal manera que se pueda comprender el origen del problema, pero también la situación de los representantes principales.

En el tercer capítulo, se presenta la actualidad del tema y se determinan los avances y distintos momentos de la problemática, para que se conozca, de mejor forma, cómo ésta continúa

afectando a los involucrados. En este capítulo, además de conocer la actualidad para Guatemala y del resto de los países de Centroamérica, también se definen los aspectos que contribuyen al desarrollo del tema desde un punto de vista mundial, que evidencian, de mejor forma, cómo se ven afectados los involucrados, directa o indirectamente, derivado de la implementación de la Declaración Única Centroamericana.

En el cuarto capítulo, se presenta un análisis de entrevistas semiestructuradas a expertos en el problema de investigación y cuestionarios cerrados, por medio de los cuales se ha obtenido información útil para conocer la perspectiva de los involucrados que, a su vez, sirve de sustento para la información plasmada en este documento. También se incluye un análisis crítico del tema, en donde se plantean distintos escenarios en tiempo pasado, presente y futuro a corto, mediano y largo plazos, desde el punto de vista del investigador y desde el punto de vista de las teorías consideradas como las más apropiadas para su adecuada explicación.

Por último, se desarrollan las conclusiones generales del tema, que buscan dar respuesta a las preguntas clave, a partir de los datos obtenidos mediante la realización de la investigación.

Capítulo I

Abordaje Metodológico

1.1 Aspectos Metodológicos

En este capítulo se describe, de forma minuciosa, la metodología considerada como la más apropiada para el desarrollo de la investigación.

El objetivo principal del estudio es dar a conocer el documento que actualmente se utiliza para la declaración de mercancías entre los países centroamericanos y frente a terceros, la denominada Declaración Única Centroamericana (DUCA); y, a su vez, evidenciar sus fortalezas y deficiencias, de manera que no sólo se pueda obtener este conocimiento sino sentar las bases para futuras investigaciones y posibles soluciones a los problemas que dicho documento pueda presentar.

Al ser ésta una investigación de tipo exploratorio, no había estudios de los que se pudiera tomar información, por lo que, para recopilar los datos que se describen en este documento, se partió de recoger información de los lugares encargados de la DUCA, en sus distintos modelos: SIECA (Secretaría de Integración Económica), AGEXPORT (Asociación de Exportadores de Guatemala), SAT (Superintendencia de Administración Tributaria), además de algunos de los usuarios de la misma, con lo que obtuvieron de los datos de tipo cualitativo y cuantitativo al igual que la investigación en revistas, periódicos y libros digitales y físicos, páginas web, etc.

1.1.1 Justificación

Actualmente, la Declaración Única Centroamericana (DUCA), es el documento requerido para el tránsito de mercancías entre los países centroamericanos, pero también de los mismos con otros países y otros mercados; es, precisamente, esta premisa la que hace aún más importante la investigación sobre dicho documento puesto que, si el comercio tiene dificultades para llevarse a cabo desde lo administrativo, tiene menos probabilidades de que pueda llevarse a cabo de la mejor manera y contribuir a que la economía de Guatemala y de Centroamérica se vea afectada positivamente.

Este tema es reciente y no cuenta con investigaciones previas, ni con datos de los cuales se pueda partir para la investigación, por lo que la metodología que se utilizó es de tipo exploratorio. Se busca dar a conocer los avances de la DUCA y, al mismo tiempo, todos los factores que han hecho que este documento, implementado desde abril del año 2019, sea motivo de discusión y la necesidad de -contrario a lo que indica su nombre- crear documentos que auxilien para que se pueda cumplir con los objetivos para los cuales fue creado: la eficiencia y la eficacia.

El hecho de la implementación de un Documento Único para la región centroamericana para el tránsito de mercancías entre los países de la región y frente a terceros, es un tema de suma importancia del que se puede derivar en diversas consecuencias económicas, positivas o negativas. Si se toma en cuenta el récord de la economía de los países centroamericanos a lo largo de la historia -aunque puede variar entre cada uno de ellos-, no es lo suficientemente buena ni estable frente a otros países más desarrollados o que integran mercados fuertes.

Por esta razón, los países que integran el Triángulo Norte, han decidido propiciar la integración más profunda de los países centroamericanos, y la DUCA, que forma parte de la iniciativa de la Unión Europea y Centroamérica, parece ser un avance para lograr dicho objetivo, de manera que su economía pueda crecer y ser más estable y tener mejores relaciones con otros países y mercados. Sin embargo, las inconsistencias del documento, no permiten un avance, lo que significa menos desarrollo para la población en general.

A pesar de ser un tema de suma importancia, no ha sido estudiado lo suficiente en cuanto a investigaciones, y las únicas fuentes de información que presentan algunos datos, son los medios escritos y digitales de comunicación; por esto, es de suma importancia el desarrollo de este estudio, que realizado de modo exploratorio.

Dentro de lo social, es relevante no sólo para conocer los antecedentes de la problemática, sino para aportar posibles soluciones que permitan a los actores -en este caso personas, empresas y gobiernos nacionales y extranjeros involucrados en temas de intercambio de mercancías y específicamente con el comercio centroamericano- identificar datos útiles para la evaluación y resolución de posibles escenarios no favorecedores que se les presenten.

En el aspecto académico, además de presentarse datos y posibles soluciones a la problemática, el estudio tiene el objetivo de hacer una contribución científica, al ofrecer nuevos conocimientos en el campo del comercio internacional, social y económico, con el fin de ser un recurso que sirva en los niveles superiores de educación y sentar las bases que permitan a estudiantes y profesionales, generar procesos de investigación que profundicen en este tema y aporten nuevas soluciones.

1.1.2 Planteamiento del Problema

La Declaración Única Centroamericana, es el documento que incluye y a la vez sustituye a los documentos para el tránsito de mercancías y que sirven como principales formas de declaraciones aduaneras para el comercio en Centroamérica y frente a terceros, siendo éstos los siguientes: el Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA), la Declaración para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre (DUT), y la Declaración de Mercancías (DUA).

Estas tres principales formas de declaraciones aduaneras, fueron reemplazadas con las tres modalidades en que se presenta la DUCA; éstas son: la DUCA-F, que debe ser empleada para el comercio de mercancías originarias de la región centroamericana; la DUCA-D, para la importación o exportación de mercancías con terceros países fuera de la región centroamericana; y la DUCA-T, para el traslado de mercancías bajo el régimen de tránsito internacional terrestre. La sustitución de unas modalidades de documentos por otros, no representaron un cambio significativo.

La DUCA-D es manejada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); la DUCA-F está a cargo de la Ventanilla Única para las Exportaciones, que opera la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), y la DUCA-T es coordinada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

El sentido que tiene la sustitución de los documentos, es facilitar el comercio centroamericano en cuestiones de forma; es decir, en cuanto a los formularios, así como en cuestiones de tiempo y de trámites. Estos documentos son el resultado del esfuerzo de los

servicios aduaneros de la región, así como del Consejo de Ministros de Integración Económica.

Sin embargo, este nuevo documento presentó, en todo momento desde su implementación en abril de 2019, suficientes deficiencias que han hecho que quienes necesitan hacer uso de él den a conocer que está muy lejos de cumplir con su objetivo.

También debe mencionarse que la DUCA es otro de los esfuerzos realizados por los países centroamericanos en pro del establecimiento de una unión aduanera, lo cual, a pesar de que durante mucho tiempo han existido intentos de unificación de los países, de formas distintas, sigue existiendo el interés de que se lleve a cabo; esto conlleva al fortalecimiento de la región y de los mercados internos y, a la vez, a tener mayor competitividad frente a terceros.

Como se ha señalado, se busca establecer la unión aduanera en la región centroamericana; para esto, se ha implementado el proceso de integración profunda entre Guatemala, El Salvador y Honduras (países del Triángulo Norte) con el empleo de los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana como fundamento legal para la instauración de un territorio aduanero único.

Cuando un documento como la DUCA entra en vigencia, debe tener la menor cantidad de fallos o ninguno, de ser posible. Luego de más de dos años de que entrara en vigor, se continúa haciendo ajustes para que pueda funcionar correctamente y dar paso a una actividad comercial sin obstáculos.

Los planes de contingencia buscan integrar las distintas modalidades de la DUCA (DUCA-F, DUCA-D y DUCA-T), y corregir los problemas que, a raíz de su implementación, se han

presentado. Como ya se ha mencionado, las distintas modalidades están asignadas a alguna institución; sin embargo, para poder activar los planes de contingencia, es necesario que se unifiquen los esfuerzos de los tres. (El Periódico, 2019).

Sin embargo, estos planes de contingencia son un intento por poner soluciones fijas a los problemas de la DUCA, que resultan realmente onerosos.

En cuanto a los problemas que han presentado las distintas modalidades, se puede hacer un orden para saber cuáles han mostrado un mayor número de los mismos: la DUCA-D, relacionada a importaciones y a cargo de la SAT, es la que menos problemas ha tenido. La DUCA-F, coordinada por la Ventanilla Única para las Exportaciones (VUPE) a cargo de la Asociación Guatemalteca de Exportadores, también ha tenido fallas, pero el mayor número de ellas se ha dado en la DUCA-T, a cargo de la SIECA.

Otro de los grandes problemas, es la desinformación; muchas de las empresas que importan y exportan, no tienen conocimiento alguno o todo el conocimiento del tema, a pesar de que reciben diversos comunicados, además de capacitaciones virtuales y presenciales.

Alrededor del 58 por ciento de los fallos, se debe al mal llenado de las casillas; aunque en este caso debe mencionarse que hay casillas faltantes y otras que no permiten un llenado adecuado, como en el caso de la declaración de bultos y paquetes con cifras decimales de acuerdo a su peso, para lo que, entre otras, se han elaborado documentos auxiliares a la DUCA. A pesar de que los representantes de empresas tienen gran responsabilidad al momento de declarar sus mercancías, no debe atribuirse a los mismos toda la carga, si desde un comienzo los formularios no son los más adecuados; esto, a pesar de que se esté bien informado, puede generar problemas.

Estas deficiencias han sido también restricciones al comercio; las barreras de tipo administrativo, son restricciones o limitaciones que resultan ser muy importantes y suponen un obstáculo para el acceso o tránsito de determinados bienes en un país definido; en este caso, estas restricciones son los trámites, el aumento de la burocracia derivado de dichos errores. (Redacción España, s.f.)

Para los problemas mencionados, se han implementado diversos planes de contingencia ad-hoc, que tienen como fin contemplar los procedimientos para garantizar la continuidad de los servicios aduaneros entre los Estados Parte, ante diferentes importunos. Sin embargo, estos propósitos no han sido suficientes para poder dar fin a los problemas presentados.

Los trámites comerciales no se ven afectados con problemas pequeños, sino con atrasos que van desde vacíos en el documento, hasta problemas técnicos que terminan por provocar demoras en los intercambios comerciales.

Estos planes de contingencia, son un intento por poner soluciones fijas a los problemas de la DUCA que resultan realmente onerosos. Esto se deduce teniendo en cuenta los datos referentes al comercio en el área centroamericana del año 2019, en donde se puede concluir que las pérdidas por día son de alrededor de 144 millones de dólares en las exportaciones y de unos 265 millones de dólares para las importaciones.

Incluso la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO), se alertó por los inconvenientes, principalmente técnicos para el llenado de la DUCA en sus tres modelos. Según ellos, la situación de las deficiencias sólo pone en evidencia que los países de la región no estaban completamente preparados para la implementación del nuevo documento. (Prensa Libre, 2019)

La DUCA tiene el objetivo de facilitar procesos; sin embargo, surgen adaptaciones a partir de las deficiencias que le hacen tener que recurrir a otros documentos que permitan llenar los vacíos que ésta tiene; es por esto que se puede decir que no está cumpliendo con sus objetivos y se vuelve más complicado para todas las partes que se ven involucradas.

Tomando en cuenta los datos mencionados, independientemente de que la Declaración Única Centroamericana sea producto del Acuerdo de Asociación (ADA), que la región firmó con la Unión Europea (UE) en 2012 y que cobrara vigencia en diciembre de 2013, de cualquier manera, los mercados, ya sean grandes o pequeños, buscan expandirse y ampliar su capacidad de alcance. Además de que el mercado que representa la Unión Europea es, por mucho, más grande que el centroamericano, los beneficios que podría obtener éste último, son significativos, principalmente el crecimiento económico que se traduce, por un lado, en mayor desarrollo en todos los sentidos para los países de la región y, por otro lado, en mejores y más eficaces procesos para los exportadores e importadores.

Es por esto que la implementación de la Declaración Única Centroamericana, se presenta como una buena opción, independientemente de cuál sea la raíz de la cual procede; se ha comprobado que los países centroamericanos se verían afectados de forma positiva y los beneficios serían tangibles a mediano y largo plazos, en cuanto a su progreso interno regional y a su protagonismo, capacidad de influencia y de alcance frente a terceros, lo que incluye a países con economías mayores, así como a mercados grandes; esto ocurriría si y solo si, la DUCA funcione realmente como debe.

1.1.3 Delimitación

Unidad de Análisis

Las unidades de análisis que se investigaron, son los países centroamericanos, su economía y el documento que se utiliza para el tránsito de mercancías entre los mismos y frente a terceros; las instituciones que manejan la Declaración Única Centroamericana y la sociedad.

Período Histórico o Temporal

El período que comprende el tema, tiene como inicio las propuestas de la firma del Acuerdo de Asociación entre los países de la región centroamericana y la Unión Europea en 2012 y abarca hasta el año 2021, en que se concluyó la investigación, debido a que es una problemática de momento y que continúa.

Ámbito Geográfico

Los países de la región centroamericana, principalmente Guatemala, y el resto de mercados con los que puedan tener algún tipo de relación.

1.1.4 Preguntas Generadoras

Para el correcto desarrollo de la investigación, surgieron algunas interrogantes centrales, que fueron respondidas y demostradas en las siguientes páginas, con el fin de dar contestación a los principales y más importantes temas dentro del estudio.

- ¿Cuál es la relevancia de la creación de un documento único para el comercio?
- ¿Cuáles son los aspectos positivos de la implementación de la DUCA?
- ¿Cuáles son los aspectos negativos tras la aplicación de la DUCA?

- ¿A quiénes beneficia y perjudica la DUCA?
- ¿Cuáles podrían ser las posibles soluciones para la expansión del comercio en Centroamérica?

1.1.5 Objetivos

Derivado de las preguntas generadoras, surgen los siguientes objetivos, mediante los cuales, se responde a las mismas.

Objetivo General:

- Determinar la relevancia y los aspectos positivos y negativos de la DUCA, y proveer posibles soluciones para mejorar su funcionamiento, que permitan el desarrollo económico de la región centroamericana.

Objetivos Específicos:

Se establecieron 4 objetivos específicos, considerados como los más apropiados y necesarios para el desarrollo del presente estudio:

- Presentar datos que provean información que identifiquen las fortalezas.
- Determinar a qué personas, empresas, gobiernos nacionales y extranjeros, beneficia o perjudica la implementación de la DUCA.
- Evidenciar las particularidades negativas, a modo de evitar riesgos.
- Convertir las propiedades negativas en oportunidades, para una mejor gestión y un mayor desarrollo a nivel nacional y regional.

1.1.6 Metodología

La presente investigación se realizó de forma exploratoria, con ella se procura dar a conocer un tema hasta ahora poco desarrollado. Los datos que en ella se presentaron, incluyen procesos y subprocesos, resultados y propuestas, con relación a los hechos mencionados durante la investigación, para aportar validez y fiabilidad a la misma.

Apoyado en los métodos, técnicas, instrumentos, indicadores y variables considerados como más los apropiados –explicados en los siguientes apartados- mediante los que se procuró hacer un análisis exhaustivo que generó, como consecuencia, una investigación consistente que puede servir para los involucrados y/o afectados por el relativamente reciente cambio de documento oficial para el tránsito de mercancías de los países de la región centroamericana y frente a terceros, al ser esta investigación de tipo exploratorio y no tener muchos datos o investigaciones que la antecedan.

Método

Con el objetivo de profundizar de mejor manera en la investigación, se consideró como más apropiado el método mixto, en el que se combinaron las perspectivas cuantitativa y cualitativa, con el objetivo de obtener la mayor cantidad posible de datos, mediante los instrumentos pertinentes, pero también respaldado por las teorías y los estudios derivados de la experiencia de los involucrados. (Hamui-Sutton, 2013)

Estudio de Casos

Se utilizó el estudio de casos para obtener, de forma más profunda, los datos necesarios sobre el contexto y las características clave en la investigación.

El estudio de casos también fue útil para determinar cada uno de los aspectos positivos y negativos, que luego de la implementación han surgido y cómo éstos han afectado, de alguna manera, a personas, empresas, a Guatemala y al resto de países centroamericanos, y a estos frente a otros mercados.

Al haber sido determinados y examinados a profundidad, los elementos de la DUCA, como tales y de su funcionamiento, el estudio de casos permitió, a su vez, conocer los elementos mediante los cuales se puede, no sólo llegar a conclusiones sino plantear posibles escenarios y resultados positivos a las deficiencias presentadas por el Documento Único Centroamericano.

Técnica

Investigación Documental

Investigación de la que se obtuvo la mayor cantidad de información posible acerca de los momentos relevantes para la Declaración Única Centroamericana y de los actores involucrados, mediante libros físicos, libros en línea, revistas, revistas en línea, sitios web, prensa digital y escrita, etc. Esto, debido a que, como ya se mencionó, no existen investigaciones previas que se relacionen directamente con el presente estudio.

Entrevista Semiestructurada

La entrevista semiestructurada fue útil para la recopilación de información de personal involucrado en el proceso de creación del documento, así como de personal experto relacionado con el mismo.

Por medio de ésta se pudo conocer, de fuentes primarias, información sobre los avances de la DUCA, relevantes para observar los resultados y las mejoras a la misma.

Los posibles entrevistados eran: personal de la SIECA, personal del SICA, personal de la SAT, personal de AGEXPORT y otras entidades de expertos relacionadas con el tema.

Instrumentos

Cuestionarios Cerrados

Los cuestionarios cerrados sirvieron para recopilar información de personas involucradas directa o indirectamente con la DUCA, a través de preguntas y respuestas predeterminadas.

1.1.7 Metodología Complementaria

FODA

Se utilizó para determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que la implementación de la DUCA representa.

Como se describió, la Declaración Única Centroamericana tiene aspectos positivos y negativos que se consideraron sumamente importantes, no sólo para el desarrollo de esta investigación sino también para identificar los principales factores que desembocan en consecuencias negativas, que fueron analizados para, posteriormente, ser transformados en propuestas de posibles soluciones para los involucrados.

Al presentarse como metodología complementaria, éste aparece en la sección de anexos.

1.2 Aspectos Teóricos

La DUCA tiene el objetivo de facilitar procesos; sin embargo, surgen adaptaciones a partir de las deficiencias que le hacen tener que recurrir a otros documentos que permitan llenar los vacíos que ésta tiene; es por esto que se concluye que no está cumpliendo con sus objetivos y que se complica para las partes que se vean involucradas.

Esto se explica mediante dos teorías, que son las que se consideraron como las más adecuadas para explicar por qué lejos de que la DUCA cumpla con sus objetivos ha hecho que existan muchas deficiencias y atrasos en lo que se buscaba mejorar y agilizar: el comercio exterior.

1.2.1 Teoría de la Integración de Karl W. Deutsch

Se basa en las relaciones entre los individuos, sociedades, organizaciones internacionales y principalmente los Estados, por medio de aportes sobre los comportamientos sociales, políticos y económicos de los mismos, en el ámbito internacional y el grado de interdependencia que se generen, derivado de los distintos tipos y niveles de integración.

Dentro de otros elementos, esta teoría tiene como base las siguientes proposiciones:

- a) La Integración es un proceso que busca cohesionar las partes, de manera que se cree un sentido de comunidad y de instituciones que perduren durante un largo tiempo.
- b) El conjunto de unidades integradas por medio de una comunidad pluralista –en la que existen gobiernos separados, con independencia legal-, posee propiedades que no estarían presentes si tal integración no existiese -como es el caso del poder, en este caso económico- que, al estar presente, modifica el comportamiento de al menos una de dichas unidades, lo cual podría generar cierto grado de interdependencia.

c) El comportamiento de las unidades que integran el conjunto, se modifica de forma que se creen procesos que les permitan tener mayor relevancia en el plano internacional, por medio de la capacidad de adaptación y las comunicaciones, lo que provee cierta sensación de estabilidad y de identidad, mediante la creación de vínculos y la idea de obtener mayor capacidad de influencia y crecimiento equitativo. (Deutsch, 1970)

Esta teoría se considera como adecuada porque, en primer lugar, y respondiendo a la primera premisa en que se basa esta teoría, la DUCA en cualquiera de sus tres modalidades responde, entre otras cosas, como el compromiso con la Unión Europea, mediante el Acuerdo de Asociación, a los intereses de los países de la región centroamericana, en sus intentos por llegar a las condiciones que requiere una unión aduanera. En segundo lugar, si los países involucrados no decidieran unificar esfuerzos, su inserción en los diferentes mercados sería mucho más difícil, evitando que éstos tengan mayor relevancia en el plano internacional.

1.2.2 Teoría del Segundo Mejor

También es conocida como la Teoría del Segundo Óptimo, creada por Lisey y Lancaster.

Ésta toma como base dos preceptos principales mediante los cuales puede ser expuesta en conjunto con el fenómeno que busca explicarse y que se está analizando; éstos son:

El “equilibrio general”, que se traduce en una representación de la economía basada en que todas las variables en determinada situación se influyen mutuamente.

Por otro lado, las condiciones paretianas, que son un conjunto de condiciones útiles para garantizar que la economía ha alcanzado sus objetivos; un máximo de bienestar sin que

determinada situación empeore. De las condiciones paretianas, se derivan otros conceptos que deben ser tomados en cuenta: se denomina mejora del Pareto cuando las condiciones de un individuo mejoran sin hacer que las de los demás empeoren, y Pareto eficiente cuando no pueden lograrse mejoras en el Pareto.

Al respecto se menciona que:

De esta manera, uno de los principales argumentos que esta teoría toma como base es que podría ser el caso de que al remover una desorción o condicionante del mercado, contrario a ser positivo, el efecto sea la expresión completa de otros fallos o distorsiones y que incluso pueda llegar a sufrir nuevos fallos en el mercado que antes no existían. (Schwartz, 2001)

La formulación de la Declaración Única Centroamericana y sus tres modalidades, surge como una “segunda mejor opción” que tiene como objetivo principal mejorar las condiciones del comercio entre los países centroamericanos y frente a terceros. Esto, debido a que los documentos que anteriormente se requerían, eran largos, complicados, con deficiencias y se utilizaba uno distinto en cada uno de los Estados Parte.

Sin embargo, podría llegarse a pensar que tomando como base los documentos anteriores a la DUCA, ésta no tendría errores y podría cumplir con sus funciones de ser un documento único para la declaración de las mercancías que cada empresa desea trasladar entre los países centroamericanos y también frente a terceros, en otros mercados, resultando bastante fácil de poder cubrir ciertos vacíos de los documentos existentes, que incluyeran nuevas disposiciones y formas que ayudaran a corregir dichas imperfecciones, compensando los efectos negativos de los mismos, pero la DUCA no ha proporcionado las bases para una

aproximación flexible y realista a la solución de los problemas, más allá de los planes de contingencia.

Por este motivo, se puede decir que, en este caso, las condiciones son “Pareto-eficientes”, porque no logran mejoras en el Pareto y el efecto que se ha producido, luego de la entrada en vigor de la Declaración Única Centroamericana, ha conducido a la aparición de nuevos fallos, como los ya mencionados retrasos en el comercio, y no ha logrado ser una mejor opción que los documentos que se utilizaban para el tránsito de mercancías, que tampoco eran realmente útiles.

Capítulo II

Antecedentes

2.1 El Sistema Comercial de Guatemala y Centro América y Sus Relaciones Políticas, Económicas y de Cooperación con la Unión Europea

Las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea, tienen gran alcance; no se enfocan únicamente en un aspecto, sino que comprenden el diálogo político, la promoción del desarrollo de las actividades comerciales y la cooperación de distintas formas. Esta conexión entre ambas partes, se ha ido afianzando a partir de la década de 1980, y ha buscado continuar proveyendo de herramientas a los países centroamericanos, de manera que éstos continúen realizando cambios sustanciales que les permitan la resolución de conflictos, el desarrollo y el avance en las reformas de sus marcos institucionales.

El primer acercamiento fundamental para las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea, fue de tipo Político en 1984, cuando intervinieron con recomendaciones y debates políticos sobre la resolución de conflictos, los procesos de acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala, la consolidación de la democracia y el desarrollo de la región en general; todo esto, mediante su participación en el proceso del Diálogo de San José, que luego sería renovado en Florencia, Italia, en 1996 y ampliado en las cumbres realizadas entre la Unión Europea y Centroamérica.

En el aspecto comercial, distintos países pertenecientes a la Unión Europea, han estado siempre presentes entre los principales socios para la importación y la exportación con Centroamérica, exportando hacia Europa, sobre todo, productos agrícolas y manufacturados.

En cuanto a la cooperación, en distintos momentos se ha hecho énfasis en la importancia de las relaciones birregionales entre ambas subregiones y de cómo mediante éstas se realiza una labor como aliados estratégicos en la región. Muestra de esto son las Comisiones Mixtas bajo el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC).

Es precisamente bajo estos argumentos que se crea el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, Acuerdo que, entre otros requerimientos, propicia la creación de la DUCA, como instrumento para el avance de los procesos referentes al comercio, pero también para el desarrollo integral de la región en conjunto.

2.1.1 Estado del Arte

- Dentro de los avances para el proceso de unión aduanera, se han creado Puestos Fronterizos Integrados, que cuentan con centros de facilitación del comercio y de control, para que pueda existir control de las mercancías. De la misma forma, se busca implementar aduanas periféricas de la Unión Aduanera, con el fin de atender las operaciones aduaneras de mercancías que ingresan al territorio aduanero único.

Todos estos esfuerzos responden a distintos puntos: 1) según el acuerdo mediante el cual se establece una asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y Centroamérica, el cual dice en el artículo 53 que las partes promoverán y facilitarán la cooperación entre sus respectivos servicios de aduanas y el 304, en el que se preceptúa que las partes acuerdan que sus respectivas legislaciones y procedimientos aduaneros preverán la utilización de un documento único administrativo con el fin de

establecer las declaraciones aduaneras de importación y exportación. (Resolución No. SAT-IAD-05-2019)

- Por otro lado, el Consejo de Ministros de Integración Económica establece que previo al establecimiento de la DUCA no existía a nivel centroamericano formato alguno que fuese uniforme, destinado a la declaración de mercancías, es decir, que cada uno de los Estados Parte utilizaban uno propio, razón con la que se justificaba, por su parte, la creación de un documento único, mediante el cual se promovería una mayor integración económica y la facilitación del comercio, designando los regímenes aduaneros a los que las mercancías son sometidas. (Resolución no.409, 2018)
- Sin embargo, la DUCA en sus tres modelos, tiene ciertos fallos que no permiten que se pueda cumplir con sus objetivos de la mejor manera; entre los principales encontramos los siguientes: a) implica grandes cambios en los sistemas en cada uno de los países de la región centroamericana; b) inconsistencias respecto al declarante (en FAUCA, es el exportador; en DUT, es el transportista); c) no es factible que una mercancía sea sometida a dos distintos regímenes; en este caso, implica régimen definitivo y régimen de tránsito aduanero. (Comité de Aduanas, 2019)
- En el libro “América Latina y el Caribe 2019 Políticas para PYMES Competitivas en la Alianza del Pacífico y Países Participantes de América del Sur” (OECD, 2019), se determina que los niveles relativamente bajos en las cifras de comercio se deben a factores que dificultan el intercambio comercial de los países, a nivel regional y de éstos frente a otros mercados, señalando como los más importantes: la infraestructura

inadecuada, aduanas ineficientes, trámites engorrosos debido a su poca claridad, tecnología atrasada, mala información de todas las partes, entre otros.

De igual forma, señala los beneficios que representaría el aprovechamiento de los productos derivados de la integración regional, como la mayor competitividad frente a otros mercados y el crecimiento económico, con base en los resultados de esta clase de modelos de integración regional.

- También existen investigaciones que muestran la importancia, según los resultados, que tendría la unión aduanera, si ésta fuese posible a nivel centroamericano. Como sabemos, hasta el momento sólo la integran los países que componen el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras); como lo muestra el estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) en 2019, en donde se hace mención de cómo al igual que en cualquier escenario de cambio con respecto al comercio exterior, hay sectores ganadores y perdedores; sin embargo, las simulaciones y los avances para una unión aduanera ampliada a todos los países centroamericanos, muestran una variación positiva del PIB que supera las variaciones descritas en todos los escenarios precedentes; es decir, en cualquier intento previo de unificación profunda de tipo económico.

De esta forma, a manera de predicción, se puede decir que la inclusión de más países en el programa de facilitación del comercio, ya sea moderado o ambicioso, tendría como resultado una variación positiva del PIB, de aproximadamente entre un 1% y un 2,4%. (CEPAL, 2019)

2.2 Niveles de Integración Económica

La integración económica, es uno de los factores más mencionados cuando de modernización de los sistemas comerciales y desarrollo se trata. La idea de la integración profunda, o la unión aduanera, surge de los ideales de crecimiento e independencia económica, mayor capacidad de influencia frente a otros mercados, entre otros.

Es por esto que, dentro de los esfuerzos realizados por los países de la región centroamericana, se ha planteado la idea de buscar el establecimiento de la integración profunda de los mismos; parte de esto es la Declaración Única Centroamericana, tema considerado como fundamental por otros mercados y regiones como la Unión Europea.

Este documento ha surgido a partir de las sugerencias del Acuerdo que mantienen estas dos partes, derivado de lo relevante que lo consideran para el desarrollo de las relaciones internacionales entre ambas regiones, al no sólo considerarlo importante para el correcto desarrollo del comercio -que beneficia a las dos partes- sino importante para el afianzamiento de sus relaciones de amistad, cooperación internacional, institucionalización, superación de la brecha económica con respecto a otros mercados y mejoramiento de las relaciones políticas entre los países centroamericanos, entre otros.

Sin embargo, en este modelo de integración como en otros conocidos, los resultados positivos no siempre duran a través de los años, sino que, contrario a lo que se piensa que es su función principal, genera cambios negativos para algunos, que deciden retirarse de la unión aduanera o nunca llegan siquiera a integrarse. En el caso de Centroamérica, ha sido principalmente Costa Rica, que genera la mayoría de ganancias por exportaciones a nivel intrarregional y extrarregional, que ha mostrado el menor interés para adherirse a la integración profunda.

Por esto, resulta de suma importancia conocer los niveles de integración, de manera que se pueda determinar el nivel de integración por la que atraviesan, en distintos momentos, los países de la región centroamericana, así como las implicaciones que cada nivel tiene, como se explica en el siguiente párrafo.

Las formas de integración económica que pueden existir son:

- a) El Acuerdo preferencial, que es la forma más simple de integración; en éste, se dan determinadas ventajas entre los miembros de la región, por lo general, de tipo arancelario;
- b) El área de libre comercio, que tiene el fin de eliminar barreras del comercio exterior, para dar libertad al comercio en la zona, pero manteniendo dichas barreras con el resto de países;
- c) La unión aduanera, que es el acuerdo entre países, que además de buscar que se eliminen las barreras arancelarias entre los ellos, también pretende que sea de la misma manera frente a terceros, valiéndose de cierta integración de las políticas fiscales y monetarias de los países que adopten esta medida;
- d) El mercado común, en el cual las mercancías tienen libertad de movimiento como consecuencia de la eliminación de controles aduaneros, pero que incluyen ciertos controles como los técnicos y los sanitarios;
- e) La unión económica, que es la forma de unión que se caracteriza por tener una política económica fiscal y monetaria común, que representa, de cierta forma, la pérdida de la soberanía nacional;

- f) La plena integración, que se da cuando entre los países miembros hay aranceles externos comunes, libre movilidad de recursos y de mercancías, políticas económicas, armonizadas y unificadas. (C.V. Alberto, 2017).

Esta información es relevante, para conocer las distintas etapas en las que se pueden encontrar los procesos de integración económica, pero también para identificar los momentos de la integración por los que han pasado tanto Guatemala como el resto de países centroamericanos; estos son los temas y los actores en los que se centra el presente capítulo de este estudio.

2.2.1 La Integración Como Instrumento de Desarrollo

A menudo se ha considerado a la integración económica y todos los procesos que ésta pueda conllevar, como un aspecto sumamente positivo para todos los países que puedan resultar involucrados en dichos procesos. Este pensamiento no sólo proviene de países más desarrollados o de mercados con más capacidad de influencia y poder, sino que también ha sido propio de los países en vías de desarrollo, en donde esta idea ha sido reforzada por los primeros; tal como se ha hecho evidente en el mercado centroamericano y que se puede observar en distintos momentos de la historia de los países que integran la región.

Los intentos de integración de los países de la región centroamericana se remontan luego de que éstos se independizaran en 1821, tras la conformación de las Provincias Unidas de Centroamérica.

Sin embargo, es hasta la 1960 que se comienza a mostrar verdadero interés para la integración económica, bajo las premisas de la integración a la globalización y a la repartición igualitaria de ganancias entre los países que se obliguen por medio de tratados y otros instrumentos

jurídicos a integrar la unificación de países con estos intereses en común, pertenecientes a esta región, así como el crecimiento y desarrollo económico exponencial para los mismos.

Para su análisis, se han dividido los momentos en tres etapas:

1. En un primer momento, el establecimiento de relaciones bilaterales era no sólo lo más fácil y factible, sino también el posible camino hacia el establecimiento y consolidación de la idea de un Mercado Común Centroamericano. Los primeros en expresar sus intenciones formales para la constitución de dicho mercado, serían Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, quienes, desde el año 1951, configuraban el Programa Centroamericano de Integración, en conjunto con la CEPAL, mediante programas de desarrollo económico y la promoción de la integración gradual.

Mediante estos esfuerzos, se consolidó el Mercado Común Centroamericano, por medio de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que incluía compromisos económicos y políticos, promoviendo las ideas del libre comercio, equiparación de gravámenes y la industrialización.

No obstante, las previsiones y los objetivos, no se alcanzaron de la forma deseada: el arancel común resultó en mayor gasto en las importaciones; la manera que cada país utilizaba para exportar, no se modificó ni hubo la suficiente voluntad que permitiera reciprocidad y equidad entre los países, lo que provocó pérdidas en lugar de beneficios para los involucrados.

Así, de todo este proceso, lo único rescatable y que aún permanece, es la SIECA, institución que, como se ha mencionado, está a cargo del desarrollo y manejo de la DUCA-T, para el tránsito de mercancías vía terrestre, que representan la modalidad de la DUCA con mayor cantidad de errores.

2. En el segundo momento, que abarca desde 1980 hasta el 2000, la región centroamericana no centraba sus esfuerzos en la exportación, sino que, principalmente, se endeudaba e importaba bienes; por otro lado, las pocas exportaciones que realizaban los países de la región, se vieron afectadas por la crisis económica del momento, debida a la reducción de la demanda; además de esto, tampoco eran capaces de adquirir la misma cantidad de bienes que antes.

De igual forma, los países se vieron afectados por el entorno político en el que se encontraban, que, a su vez, tenía repercusiones en el ámbito económico y, por lo tanto, en el desarrollo de toda la región. En ese momento, existían conflictos internos en varios de los países centroamericanos -y también entre ellos-, como es el caso de El Salvador y Nicaragua; esto generaba también desconfianza política, acerca de las intenciones que entre países pudiesen tener, consiguiendo, como resultado, un retroceso de los avances que se habían realizado, con intenciones de una integración económica profunda, restricciones a las importaciones y a las exportaciones extra regionales.

Sumado a las dificultades de la subregión centroamericana, América Latina, en conjunto, vio comprometida su estabilidad económica, así como un considerable aumento en su deuda externa.

En el caso de Guatemala, al momento de la década en cuestión, CEPAL (1992) afirmó lo siguiente:

La vulnerabilidad externa de Guatemala se expresa en el hecho de que aumentos en el crecimiento del producto traen como consecuencia incrementos más rápidos en las importaciones, tanto de los bienes de capital e intermedios como de los de consumo.

Al déficit en la cuenta comercial se agrega el de la balanza de servicios, configurando una situación en la cual la economía guatemalteca siempre depende del ahorro externo para crecer. El signo preocupante está en que esta dependencia se ha acentuado en los últimos años.

La época de crecimiento con estabilidad de precios y dinamismo exportador en Guatemala, no pudo crear las condiciones para un crecimiento más autónomo, pues su base exportadora, aunque se diversificó, siguió consistiendo en productos sujetos a severas fluctuaciones de precios y deterioro de la relación de precios del intercambio.

(p. 8)

Luego de la crisis, se hicieron nuevos intentos en pro de la integración centroamericana, pretendiendo, en esta oportunidad, cubrir todos los vacíos que en el primer intento no cubrieron y mejorar en las áreas en las cuales los errores se hicieron evidentes. Uno de los principales planes era mejorar ante la desigualdad económica entre los Estados involucrados, además de la adhesión al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

3. Como tercer momento, se encuentra el periodo que comprende los avances para la integración profunda en Centroamérica, con la Declaración Única Centroamericana como uno de los mayores esfuerzos que se han hecho hasta el momento.

La DUCA es uno más de los esfuerzos realizados por los países de la región centroamericana, con el objetivo del establecimiento de una unión aduanera, motivo por el cual también se han creado Puestos Fronterizos Integrados, que cuentan con centros de facilitación del comercio y puestos de control para que pueda existir registro de las mercancías. De la misma forma se plantea la implementación de aduanas periféricas de la Unión Aduanera, con el fin de atender las operaciones aduaneras de mercancías que ingresen al territorio aduanero único.

La finalidad de la DUCA, también consiste en facilitar procesos para el tránsito de mercancías de todos los países de la región para que, de esta forma, se pueda abrir, de forma equitativa, el camino a oportunidades de avance y desarrollo económico para los involucrados.

2.2.2 Integración Económica de los Países al Triángulo Norte

La integración profunda ha sido siempre un deseo expresado por los países de la región centroamericana; todo esto, bajo el pensamiento del posible desarrollo e impulso de sus economías. Precisamente, a raíz de estos esfuerzos, en 2018 es conformado el Triángulo Norte.

Se conoce como Triángulo Norte a la Unión aduanera constituida entre los países miembros del Subsistema de Integración económica. Para lograr este avance, en abril de 2015 se firmó,

en Panamá, el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas entre Guatemala y Honduras, proceso al que más tarde se incorporó El Salvador en 2018.

Al respecto de esto, CEPAL (2020), señala lo siguiente:

Se emitió la Declaración de los Presidentes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, en la que se indica lo siguiente: “Instruir a la Instancia Ministerial del Proceso de Integración Profunda, a que con el apoyo de la SIECA y de la cooperación internacional presente, a más tardar en el segundo semestre de 2019, una agenda de acciones conjuntas en materia de competitividad, integración productiva y conectividad de los países del Triángulo Norte Centroamericano”. (p. 9)

Conociendo esto, podemos señalar que el objetivo principal de la conformación de la integración profunda del Triángulo Norte responde a los mismos intereses que se han tenido desde los primeros intentos de la creación de un Mercado Común Centroamericano, con objetivos como la competitividad, la productividad y la conectividad, derivado del libre tránsito de mercancías y de personas, orientado a propiciar el impulso de la economía de los países que lo integran o que, en determinado momento, decidieran adherirse a dicha unión aduanera, mediante la implementación de planes basados en una agenda conjunta.

Tomando en cuenta las intenciones expresadas por los países que constituyen el Triángulo Norte y los antecedentes que se tienen con relación a la integración económica de Centroamérica, podría resultar en una útil herramienta para lograr los objetivos trazados, si y solo si, se cumple con lo estipulado en la agenda y si cada integrante trabaja en alcanzar sus propios objetivos.

Esto lleva a preguntarse si los países que desean retomar los procesos de integración económica están lo suficientemente preparados para ello y si realmente todos los países están dispuestos a integrar la unión aduanera, puesto que, desde la adhesión de El Salvador en noviembre de 2018, ningún otro país centroamericano ha optado por incorporarse.

Existen algunos factores principales que se deben mencionar para identificar los aspectos positivos que podrían conducir el proyecto del Triángulo Norte a ser una útil herramienta para el desarrollo; pero también los aspectos negativos del proyecto, que han dado como resultado esfuerzos infructuosos, gastos, dependencia de otros países, retrasos en el proceso de integración profunda del resto de países de la región y ralentización del desarrollo para los países que la integran.

Dentro de los aspectos positivos, se puede mencionar que, luego del establecimiento de la unión aduanera y de que entrara en vigencia la DUCA y la factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA), y tomando como ejemplo el caso de Honduras y Guatemala, los niveles de tránsito de mercancías aumentaron en un 4%; sin embargo, debido a que el comercio a nivel mundial sufrió una considerable desaceleración, como consecuencia de la pandemia del COVID 19, también el comercio de estos dos países sufrió una caída.

Sin embargo, todos los avances han resultado favorables, sobre todo para Guatemala. Entre enero de 2018 hasta septiembre de 2020, se registró que el 83% del valor de las operaciones realizadas desde la entrada en vigor del uso obligatorio de la FYDUCA corresponde a la exportación de mercancías desde Guatemala hacia Honduras, mientras que el 17% restante, a las exportaciones desde Honduras a Guatemala. (CEPAL, 2020)

Otro de los factores positivos, es el incremento de la productividad y competitividad de la región, al unificarse los esfuerzos de los países que la integran.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos negativos, se puede mencionar que quienes deben velar por el correcto desarrollo de la agenda, así como la priorización de los temas de integración en la misma, son los presidentes y los gobiernos en general de los países que integran la unión aduanera, involucrando distintos temas que se ven comprometidos como la voluntad y el compromiso político y que se encuentran determinados por un factor común: la corrupción.

Otros de los factores que se pueden atribuir a que la unión aduanera en los países del Triángulo Norte no funcione de la mejor manera son:

- **Legislación desactualizada:** Contribuye al aumento en la discrecionalidad de los servidores públicos, que se ve reflejada en la corrupción, los sistemas de servicios como la participación de diversas entidades en los procesos aduaneros que no permiten un control riguroso de las mercancías que entran y salen del país, la mala administración y el poco control de los servicios de los agentes aduaneros, el sistema de administración de justicia débil. Por otra parte, la falta de actualización en las normas de los países centroamericanos, se refleja en la poca capacidad de adecuarse a mecanismos comerciales modernos, como es el caso de la DUCA.
- **Falta de institucionalidad:** Se hace evidente en cuanto a la falta de capacidad de que las operaciones sean transparentes y que exista la debida retroalimentación de los procesos comerciales para todos los involucrados por parte de las entidades responsables, de la efectividad de las operaciones relativas a la integración profunda

de Centroamérica y del desarrollo de instrumentos como la DUCA, de forma que la corrupción pueda ser combatida. También puede mencionarse la falta de coordinación de dichas entidades, de forma que documentos como la Declaración Única Centroamericana, pueda cumplir con sus objetivos y que las propuestas que se planteen, provean soluciones realistas y definitivas.

- Sistema de justicia débil: La poca capacidad para el control de las actividades comerciales y económicas puede relacionarse con el aumento de las redes político-económicas que operan de forma ilícita y que tienen gran capacidad de adaptarse a los cambios, de forma que se les facilita encontrar vacíos dentro de las operaciones comerciales, que podrían aprovechar para su propio beneficio, desde mercancía no contabilizada hasta mercancía retenida en aduanas por las que se cobra al exportador o importador cantidades excesivas. Por otro lado, la impunidad es uno de los factores presentes en las actividades comerciales en la región.
- Sistemas electorales y de partidos políticos deficientes: Es importante señalar la debilidad en los sistemas electorales de los países centroamericanos, en donde la democracia también es relativa, pues se limita a la elección de los candidatos que tienen acceso a postularse para cargos de elección popular, independientemente de que respondan o no a los verdaderos intereses de la población. Por otra parte, según los ideales de los partidos políticos que se encuentren en el poder, también se responderá a los intereses en común que el resto de países centroamericanos pueda tener, lo que puede generar variaciones en los planes y objetivos que se hayan planteado.

- Acceso limitado a la información pública: Esto es otra de las grandes limitaciones en cuanto a la conformación de bloques económicos en la región centroamericana; a pesar de integrar sistemas que involucran tecnología, la región centroamericana no se encuentra en la capacidad de replicar la información de forma adecuada, de manera que no existan atrasos para los procesos comerciales que generen pérdidas en cuestión de tiempo y dinero. Por otra parte, a pesar de las leyes de los países centroamericanos referentes al acceso a la información pública, el acceso a la misma no es sencillo, lo que evidencia la falta de transparencia en los datos y la falta de compromiso de las administraciones.
- Falta de interés y limitaciones a la participación ciudadana: La falta de interés por parte de la población, se hace evidente en la falta de exigencias para que las Instituciones cumplan con sus objetivos por medio de la defensa de sus intereses, de forma que se logre una mejor calidad de vida para la población y que implique el desarrollo económico de la región.
- Conflictos de intereses: Esto implica un conflicto entre los intereses de los gobiernos de turno de los países centroamericanos y de las empresas privadas, las cuales son las encargadas de la producción y del desarrollo económico que depende de las mismas, los cuales, en muchas ocasiones, no tienen el mismo enfoque y, por lo tanto, colisionan provocando que no haya un progreso significativo. Esto implica cambios significativos en la población, dependiendo de los gobiernos de turno.

Sin embargo, la ralentización del desarrollo económico, no sólo debe atribuirse a la voluntad política y al resto de elementos mencionados, sino también a la corrupción dentro del sector privado empresarial.

Partiendo de un archivo de 149 investigaciones periodísticas realizadas sobre diversos casos de corrupción que habrían sucedido en dieciocho países de América Latina, entre los años 2000 y 2013, Mujica (2015, como se citó en ICEFI, 2017), demuestra la presencia sistemática de actores del sector privado que se encontraban relacionados de forma directa en el 80% de los casos estudiados.

Es por esto que, partiendo de los datos anteriores, se puede atribuir, en parte, a estos mismos factores la falta de voluntad del resto de países centroamericanos a integrarse a la unión aduanera.

Tabla 1

Total de exportaciones intrarregionales por país, en millones de dólares, 2016-2020

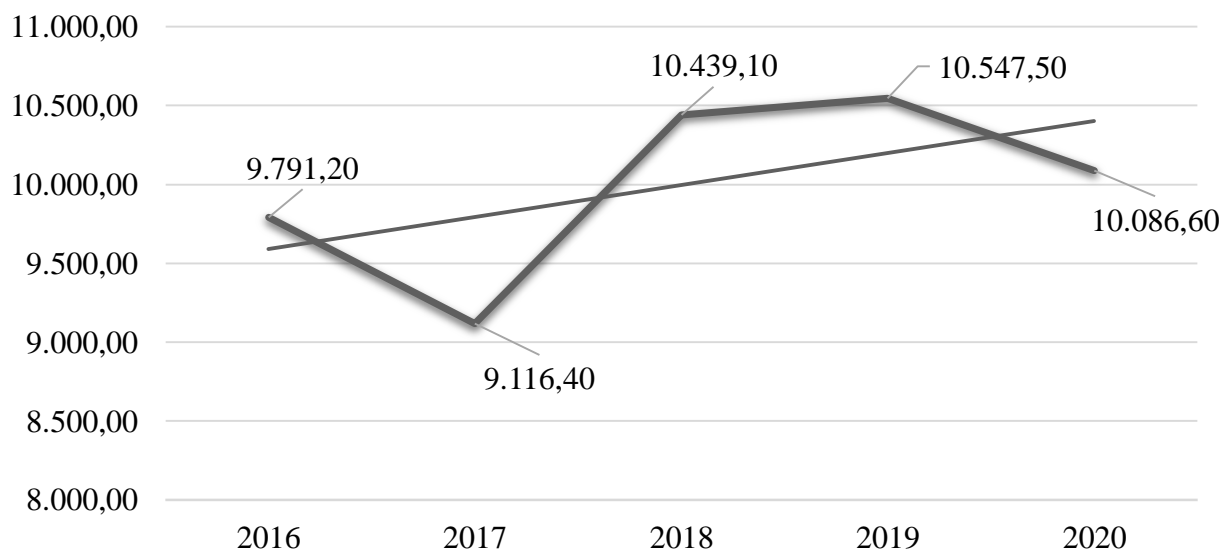
País	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Guatemala	3,133.6	2,216.0	3,320.5	3,294.1	3,356.4	15,320.6
El Salvador	2,010.7	2,114.8	2,235.0	2,317.1	2,040.7	10,718.3
Honduras	954.2	932.0	963.2	1,014.5	1,020.7	4,884.6
Nicaragua	584.2	619.1	657.9	660.8	669.8	3,191.8
Costa Rica	2,133.2	2,215.4	2,268.7	2,283.8	2,180.4	11,081.5
Panamá	975.3	1,019.1	993.8	977.2	818.6	4,784.0
Total	9,791.2	9,116.4	10,439.1	10,547.5	10,086.6	49,980.8

Fuente: elaboración propia, según datos del Sistema de Estadísticas de Centro América (SEC)

Nota: los datos presentados en esta tabla, corresponden a los años de 2016 a 2020, con el fin de hacer un contraste entre las cifras de antes y después de la implementación de la DUCA.

Figura 1

Total de exportaciones intrarregionales centroamericanas, en millones de dólares, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia

Nota: A partir de los datos de la Tabla 1 se grafica una tendencia hacia el alza; sin embargo, luego de la implementación de la DUCA, hay un descenso en 2020 debido a factores externos a la Declaración Única, como la presencia del COVID-19.

A partir de los datos presentados en la Tabla 1 y Figura 1, podemos llegar a una serie de conclusiones sobre la funcionalidad de los avances para la integración profunda de Centroamérica en un período de tiempo cercano a la implementación de la DUCA: la falta de voluntad para integrarse a la unión aduanera, puede deberse a factores como conflictos de intereses y a divergencias entre uno o más países, así como a la ausencia de resiliencia, que no es más que la falta de capacidad para afrontar las crisis y sobreponerse a ellas, y a la estructura administrativa de los mismos. Sin embargo, se puede observar una notable

diferencia en el total de las exportaciones de los países del Triángulo Norte; es por esto que, ciertamente, si se unieran y se encaminaran los esfuerzos hacia objetivos comunes, además de ser prioridad en las agendas de los gobiernos de los países de la región, el crecimiento económico podría ser exponencial.

Por otro lado, si lo que se considera es el total por año, de los años anteriores y posteriores al 2019, año de implementación del Documento Único Centroamericano, todos los países, al encontrarse obligados a utilizar el mismo, y sin tomar en cuenta el descenso en las exportaciones de todos los países a nivel mundial, a partir de la segunda mitad del mismo año, hasta 2020, con excepción de Panamá –que no concentra sus exportaciones en el ámbito intrarregional- han mantenido, o superado sus niveles de exportación.

En esto radica la importancia de encaminar los objetivos hacia uno en común, ya que sólo mediante la suma de dichos factores, llevados a cabo de la manera adecuada, es posible obtener los beneficios de la integración.

Dentro de estos beneficios, se encuentra el objetivo principal y característico de cualquier proceso de integración, que la Comisión Europea (2004) define como:

El aumento del bienestar de un país o del conjunto de los países que forman el grupo integrado mediante la mejora de la eficiencia económica a través de la ampliación de los mercados y del aumento de la competencia con los sectores y empresas de los países integrados, y aprovechando la mayor fuerza negociadora que otorga un carácter de bloque a un conjunto de países en el concierto internacional. (p. 70)

2.3 Implementación de la DUCA y los Documentos Anteriormente Utilizados para el Tránsito de Mercancías

A partir del año 2015, entraron en vigor los documentos que, hasta el año 2019 eran utilizados para el tránsito de mercancías entre los países centroamericanos. Éstos son: el FAUCA, la DUT y la DUA.

El Formulario Aduanero Único Centroamericano -FAUCA-, era el certificado solicitado para la declaración de las mercancías que se deseaban exportar y que eran objeto de libre comercio. El FAUCA, también era utilizado como factura comercial.

La Declaración para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre -DUT- era el formulario utilizado para la declaración de las mercancías que eran trasladadas de país a país por la vía terrestre.

Por último, la Declaración Única Aduanera -DUA- tenía como objetivos los siguientes: la sustitución de múltiples formularios de distintos regímenes aduaneros, por uno solo; presentar las declaraciones de mercancías de una forma uniforme, agrupar los elementos de información que se exigían al declarante con los estándares utilizados a nivel internacional, entre otros.

La utilización de estos tres documentos no duró mucho tiempo hasta que se considerara el cambio de éstos por un solo documento en tres modalidades, debido a que no cumplían con su objetivo, sino que, por lo contrario, volvían más complicados los procesos de declaración de mercancía entre los países que los utilizaban.

Es de esta manera que, derivada del Acuerdo ADA, que es un compromiso birregional entre la Unión Europea y Centroamérica, que tiene objetivos comerciales y políticos, impulsar el acceso de servicios y productos de forma recíproca entre la región Centroamericana y los países que integran la Unión Europea y la cooperación internacional, promoviendo el afianzamiento de las relaciones políticas, la democracia, y la consolidación de la integración centroamericana; también busca proveer de herramientas que permitan a los países centroamericanos encaminar sus esfuerzos para su mejor adaptación y capacidad de influencia frente a otros mercados, además de promover la estabilidad integral de Centroamérica, en los aspectos político, económico y social, mediante la cual se pueda no sólo superar las barreras de conflictos y disputas del pasado, sino generar mayor credibilidad que conduzca a la consolidación de una unión aduanera.

Es así que los países centroamericanos se comprometen, mediante este acuerdo, a facilitar la cooperación entre sus respectivos servicios de aduana mediante la creación de un documento único centroamericano para la declaración de las mercancías de importación y exportación.

Para lograr cumplir con este requisito, el 7 de diciembre de 2018, se aprobó la resolución No. 409-2018 (COMIECO-LXXXV), por el Consejo de Ministros de Integración Económica; y entró en vigencia en mayo de 2019, 5 meses después de su aprobación, con el fin de que los usuarios se adaptaran, de la mejor forma, al nuevo documento de uso obligatorio para el tránsito de mercancías.

La DUCA no sólo es resultado de los esfuerzos del vínculo creado por el acuerdo ADA de integración, sino del Consejo de Ministros de Integración económica (COMIECO), que tiene

dentro de sus competencias el establecimiento de las políticas de integración económica para la región.

La forma en que funcionó la sustitución de los documentos que anteriormente se utilizaban, es que la DUCA los integra de la siguiente forma:

El FAUCA, sustituido por la DUCA-F, que sirve para declarar las mercancías originarias de la región centroamericana; tras la implementación de esta modalidad, los países centroamericanos se benefician con 0% de arancel, además de proveer mayor rapidez en cuanto al intercambio de información entre las partes involucradas para agilizar el proceso de aprobación del formulario y se encuentra a cargo de la Ventanilla Única de Exportación o de Comercio, según cada país centroamericano; en el caso de Guatemala, el encargado es la Ventanilla Única de Exportación de AGEXPORT.

La DUT, sustituida por la DUCA-T, que tiene como función ser utilizada para la declaración de las mercancías transportadas por la vía terrestre, es coordinada por la SIECA.

Por último, la DUA, sustituida por la DUCA-D, que debe ser utilizada para la importación o exportación de las mercancías que no pueden ser declaradas mediante la DUCA-F, es decir que se utiliza para la declaración de mercancías intercambiadas con terceros; es decir, otros países o mercados que se encuentren fuera del territorio centroamericano, además debe ser de utilidad para declarar las mercancías con preferencia arancelaria, al ser presentada con su Certificado y Declaración de Origen.

El objetivo de la DUCA es, aparte de mejorar los aspectos en los que los anteriores documentos mostraban debilidades, preparar el camino para el cumplimiento de los objetivos

necesarios para la consolidación de la integración profunda de toda la región centroamericana, y de los objetivos del Acuerdo ADA, por medio de la correcta utilización de recursos como la reducción de tiempo y costos utilizados en trámites aduaneros, la reducción de la burocracia para la mejor circulación de las mercancías que se trasladan entre los países centroamericanos y fuera de la región.

Para poder cumplir con lo propuesto, se busca, por medio de la DUCA, compartir la información de los usuarios de cualquiera de sus modalidades entre las distintas administraciones aduaneras, de forma electrónica, mediante un portal único, en el que los usuarios pueden, incluso antes de efectuar trámites de importación o exportación, anticipar el llenado del formulario para ahorrar tiempo previo a la llegada a la aduana, al mismo tiempo de mantener registrada y actualizada su información, evitando la duplicidad y la pérdida de documentos y otros posibles riesgos.

2.3.1 Problemas de la Implementación de la DUCA y sus Repercusiones para Guatemala y Centro América

Como se ha mencionado, la DUCA surge como parte de los requerimientos del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con los países de la región centroamericana; por ello, la implementación de este documento único sería de gran utilidad para que la inserción de los productos provenientes de la región puedan ingresar al mercado europeo, siendo éste uno de los principales mercados en los que Centroamérica podría tener mayor presencia y así seguir ampliando sus horizontes conforme a su progreso y capacidades.

Sin embargo, la DUCA ha presentado diversos problemas, en todas sus modalidades y de distintos tipos, que ha generado incertidumbre, no sólo en los usuarios de la misma, sino

también frente a otros países con los que se tienen relaciones comerciales, y una gran cantidad de pérdidas justamente en las áreas en las que se pretende ahorrar recursos, de manera que no ha podido existir una mejora significativa con respecto a los documentos que la preceden, que también tenían deficiencias.

Si hablamos de cifras, en 2019, las exportaciones dentro de la región centroamericana eran de 31,077.3 millones de dólares en las exportaciones; y de las importaciones de 66,006.3 millones de dólares, si comparamos esto con aproximadamente 144 millones de dólares en las exportaciones y de unos 265 millones de dólares para las importaciones de pérdidas diarias que han representado los fallos de la DUCA, que ya se han mencionado, podemos ser aún más conscientes o al menos ver de una forma más objetiva en dónde radica principalmente el problema de que este nuevo documento no esté funcionando como debería. (SEC, 2019)

La modernización de los procesos relativos al comercio, es fundamental, independientemente del nivel de desarrollo de los países que integren nuevos modelos para la declaración de mercancías y que sean similares a los utilizados por el resto de la comunidad internacional. Sin embargo, debe ser tomada en cuenta la capacidad de adaptación que puedan tener los sistemas y la institucionalidad de cada uno de los países, para que, de esta forma, pueda ser notorio el avance y el ahorro, así como la correcta distribución de los recursos empleados, tanto en el proceso de implementación del nuevo modelo, como en el tiempo que sea de utilidad.

Este es un factor que debe ser tomado en cuenta al momento de crear un documento tan importante como lo es el de ayudar a la declaración del comercio, no de uno sino de varios

países, pero también la forma en que éste sea diseñado; la Declaración Única Centroamericana tiene como función facilitar el comercio, eliminando la posibilidad de que cada país cuente con un documento distinto. Al no cumplir con su naturaleza, se retrasan los procesos, ya que tampoco está bien diseñado, como el FAUCA, la DUT y la DUA, reemplazados por la DUCA en sus tres modalidades. Sin embargo, aunque se tienen como base y ejemplo estos documentos para intentar corregir errores existentes, el resultado ha sido el origen de otros errores, que representan graves pérdidas.

Los problemas que limitan el funcionamiento de la DUCA y que se han hecho más evidentes son:

- Implica cambios significativos en los sistemas comerciales de los países centroamericanos, que no están en las capacidades de utilizarlos adecuadamente; si bien deben ser realizados de forma cautelosa y no abrupta, son necesarios para propiciar la evolución y superar el estancamiento económico, si se orientan a objetivos comunes de la región.
- Contiene inconsistencias con consecuencias negativas para el declarante; en el caso de la DUCA-F, afecta al exportador, debido a sus trámites excesivamente lentos, a pesar de que se trabaje las 24 horas del día, lo que genera pérdidas para las empresas, que no pueden cumplir con sus contratos, además de las retenciones de las mercancías en aduana que generan costos por almacenaje, y que, según pasa el tiempo, sólo se acumulan y, en el caso de la DUCA-T, afecta al transportista, puesto que el llenado de los documentos se atribuye a éstos, que muchas veces no estaban lo suficientemente capacitados y, aunque estuviesen debidamente informados, no

pueden llevar a cabo el llenado de todas las casillas del formulario de forma exitosa, debido al mal diseño, vacíos y falta de espacios que permitan su llenado de forma correcta, sin lo cual, declarar las mercancías y el tamaño de los bultos, resulta prácticamente imposible.

- La falta de las debidas capacitaciones para los usuarios, es un grave problema que no sólo se debe atribuir a la DUCA como tal, ni tampoco a las entidades encargadas de cada una de sus modalidades, sino a las empresas que la utilizan. Tomando el caso de Guatemala como ejemplo, la SAT es la encargada de llevar a cabo capacitaciones a todos los involucrados en el proceso del tránsito de mercancías: exportadores, importadores, agentes aduaneros y transportistas.

Mediante estas capacitaciones, se pretende hacer la transición de los documentos utilizados anteriormente hacia la DUCA, de forma que a los usuarios se les facilite este cambio grande pero necesario para el progreso y desarrollo económico de la región y para cumplir con los compromisos adquiridos con la Unión Europea. El tiempo empleado para dichas capacitaciones, es de 5 meses exactos, tiempo suficiente para la transición y trámites de documentos aparentemente más sencillos que los anteriores.

- Otro de los principales problemas es que la DUCA entró en vigencia sin estar debidamente finalizada, al no realizarse correctamente los análisis de riesgos y las revisiones al documento que ayudaran a que, al momento de la entrada en vigor del instrumento, tuviera la menor cantidad de fallos y, de ser posible, ninguno. Luego de

mucho tiempo de que se comenzara a usar de forma obligatoria, aún se siguen considerando los posibles ajustes que debería hacerse a la misma; incluso, a sólo días de su implementación, se consideraba como una opción prudente la suspensión del documento por un plazo indefinido hasta que se resolvieran los problemas técnicos que presentaba o la creación de planes de contingencia ad hoc, con el mismo fin.

Mientras transcurre el tiempo y los problemas prevalecen, la suspensión de la DUCA era probablemente la mejor opción, si se toma en cuenta los datos estadísticos referentes a las pérdidas y ganancias que los países de la región centroamericana han presentado.

- Los planes de contingencia podrían ser una solución a los problemas presentados en el documento único para la declaración de mercancías, si y solo si, éstos presentaran soluciones reales y definitivas a los problemas, puesto que si bien los transportistas y otros usuarios de la DUCA, según la modalidad de la misma que utilicen, no estaban lo suficientemente informados y capacitados para su debida utilización, luego de más de dos años de su entrada en vigencia, debían estar suficientemente familiarizados con el mismo.

Por otro lado, los planes de contingencia han solucionado los problemas únicamente de forma momentánea; sin embargo, los problemas en el documento han persistido, y los obstáculos para la actividad comercial, siguen estando presentes, al igual que los vacíos en los documentos, los problemas de tipo informático y los atrasos en los intercambios comerciales, además de generar documentos adicionales que se deben adjuntar con el fin de completar los trámites.

- Otro problema presente es que si se considera –como su propio nombre lo indica- que la DUCA es el documento único que debe utilizarse para la exportación e importación de mercancías, no es factible que una mercancía sea sometida a dos distintos regímenes; en este caso, implica régimen definitivo y régimen de tránsito aduanero.
- Por último, la falta de voluntad política de parte de los gobiernos de turno y de las entidades encargadas para involucrarse en los procesos comerciales, que son parte de sus competencias, hacen que no exista el suficiente interés para solucionar los problemas que tienen como consecuencia afectar, de forma negativa, el desarrollo y la economía del país y de la región.

Capítulo III

Desafíos y Avances del Comercio Centroamericano en el Plano Internacional

3.1 Actualidad del Sistema Comercial de Centroamérica

El sistema comercial centroamericano ha sido motivo de discusión desde hace mucho tiempo, como se ha señalado en esta investigación y, a pesar de haber tenido momentos no tan favorables, así como pausas después de las cuales se ha tenido que idear nuevas formas para poder llegar a la integración profunda, la necesidad de crecer económicamente y las oportunidades que a través de la misma se podrían obtener, han hecho que se promueva y busque la mejor manera de llevarse a cabo.

Sumado a las inconveniencias en la integración y el desarrollo económico de los países centroamericanos que éstos han presentado, se encuentran los intereses de los principales socios comerciales; Centroamérica se encuentra posicionada favorablemente para el comercio con otras regiones, lo que la hace un territorio bastante atractivo para las inversiones, lo que, a su vez, permite el crecimiento económico de éstos, además de los productos de calidad propios de la región, que pueden exportarse.

Derivado de estos intereses, se han hecho propuestas en los últimos años como un intento más para la integración centroamericana, que han propiciado la creación y desarrollo de proyectos que tienen como finalidad beneficiar tanto a la parte que propone, como a los países centroamericanos.

Los avances más significativos que se han realizado para promover el desarrollo del comercio en la región de Centroamérica en la actualidad, surgen a partir de dos momentos principales:

- La firma del Acuerdo de Asociación ADA en 2012:
Promueve, entre otras cosas, la realización de la Declaración Única Centroamericana, actualmente utilizado en sus tres modalidades por todos los países de la región; como su nombre lo indica, es el documento oficial para el tránsito de mercancías desde 2019 y ha sufrido diversas modificaciones y ajustes debido a sus errores, principalmente desde principios de 2021.
- La Cumbre de Cancilleres en 2014:
Promueve el inicio de la integración profunda en Centroamérica, a la que, hasta el momento, sólo Guatemala y Honduras se han integrado, mientras que El Salvador, aún mantiene bajo estudio, luego de haberse integrado en 2018.

3.1.1 Planificación Estratégica y Gestión por Resultados

La planificación estratégica y la gestión por resultados, son dos elementos que, en el caso de la consolidación de la integración profunda de los países centroamericanos, son indispensables.

La planificación estratégica, es la sistematización e implementación de los planes, con el fin de alcanzar el objetivo para el cual fueron planteados. Por otro lado, la gestión por resultados se enfoca en las estrategias útiles para lograr mejoras significativas en el país.

Conociendo esto, se puede identificar y analizar las distintas acciones que los países centroamericanos realizan, con el fin de alcanzar sus metas y mejoras evidentes para el desarrollo del país y de la población.

A pesar de que el Mercado Común Centroamericano (MCCA), ha sido uno de los mayores acercamientos a la existencia de la unión aduanera y que fuera uno de los proyectos más exitosos, la poca voluntad de los gobiernos centroamericanos, la falta de planificación y la falta de priorización enfocada a los beneficios que mediante la unión aduanera pudieran obtenerse, no permitió que hubiese un avance, sino más bien una pausa que terminó en la necesidad de comenzar de nuevo con un proyecto con fines similares.

Los avances que se han realizado actualmente, dieron inicio con la cumbre celebrada en 2014, entre los cancilleres de Honduras y Guatemala, en la que los mandatarios de los dos países decidieron poner en marcha el proyecto de avanzar en temas de integración comercial hacia la unión aduanera, en un corto plazo.

Sin embargo, las intenciones de los distintos gobiernos de los países centroamericanos, desde esa fecha hasta el período actual, no han coincidido; un ejemplo claro de esto es El Salvador que, a pesar de haberse adherido a la unión aduanera, luego de su cambio de gobierno en 2019, detuvo su proceso para mantenerlo bajo estudio hasta el año 2021, fecha en la cual aún no han anunciado la implementación de los requerimientos necesarios y propios de la unión aduanera, convirtiendo esta situación en un obstáculo para el correcto establecimiento de la unión aduanera del Triángulo Norte y para los avances que ya se habían logrado para la unión aduanera entre Guatemala y Honduras, dificultando la toma de decisiones que permitan a estos dos últimos el perfeccionamiento de los planes trazados.

También puede atribuirse a la poca voluntad por parte de los gobiernos de los países centroamericanos y el problema de la falta de interés del resto de países a integrarse a una

unión aduanera e involucrarse directamente en cada uno de los procesos que se lleven a cabo, exigiendo los resultados que se espera obtener de ellos.

En este caso, el enfoque es fundamental para comprender los distintos momentos y procesos por los que debe atravesarse para lograr el progreso y el avance, así como las acciones que deben tomarse en pro de solucionar problemas concretos, en lugar de un enfoque orientado a reproducir modelos que se encuentran fuera de los límites de lo que es posible; de esta manera, los avances serán aún más tangibles y por otro lado tendrán más éxito al implementarse planes que impliquen reformas y nuevas maneras de llevar a cabo las actividades comerciales dentro y fuera del territorio centroamericano.

Luego de este primer esfuerzo para la agilización y mejoramiento del comercio, se puede mencionar los avances que se han producido tras la implementación de la DUCA, además de la manera en que se ha buscado plantear soluciones a los problemas que ésta ha mantenido desde su implementación en 2019.

Por una parte, la planificación estratégica para la resolución de los problemas que la DUCA presentó en todo momento desde su implementación, no ha sido la correcta, obstaculizando y ocasionando recesión de los esfuerzos en pro de la unión aduanera y pérdidas para los usuarios de la misma.

A pesar de que en el caso de la DUCA se encuentran involucrados todos los países centroamericanos, sus esfuerzos no se han enfocado a resolver, permanentemente, los fallos de la misma.

Además de esto, también en esta ocasión, los cambios de mandatos representan atrasos en los planes que se tienen; sin embargo, para realizar cambios profundos en la institucionalidad y que éstos den resultados positivos, es necesario que, aun cuando cada uno de los mandatos gocen de cierto grado de autonomía en sus planes y decisiones, se tenga un objetivo de progreso en común, ya que un solo mandato por lo general resulta insuficiente.

Al momento de realizarse el presente estudio -año 2021-, han transcurrido más de dos años desde la implementación de la DUCA y alrededor de tres desde que se aprobara por medio de la resolución 409-2018 (COMIECO-LXXXV); aun así, no se ha suspendido en ningún momento, sino que se ha seguido con los mismos planes ad hoc, que no presentan soluciones definitivas para los problemas presentados en la Declaración; hacer cualquiera de las dos cosas, podría resultar aún más costoso.

Por otro lado, deben ser mencionados los avances que se han tenido, a pesar de las dificultades, como por ejemplo la implementación de la DUCA simplificada y de la anticipada, entre Guatemala y Honduras, a partir de inicios de 2021 y la reducción de días para el tránsito de mercancías en aduanas y la reducción de pérdidas económicas, que podrían ser el camino y la solución a los problemas que el documento ha presentado, sumado a la voluntad de los involucrados para que puedan obtener los resultados deseados.

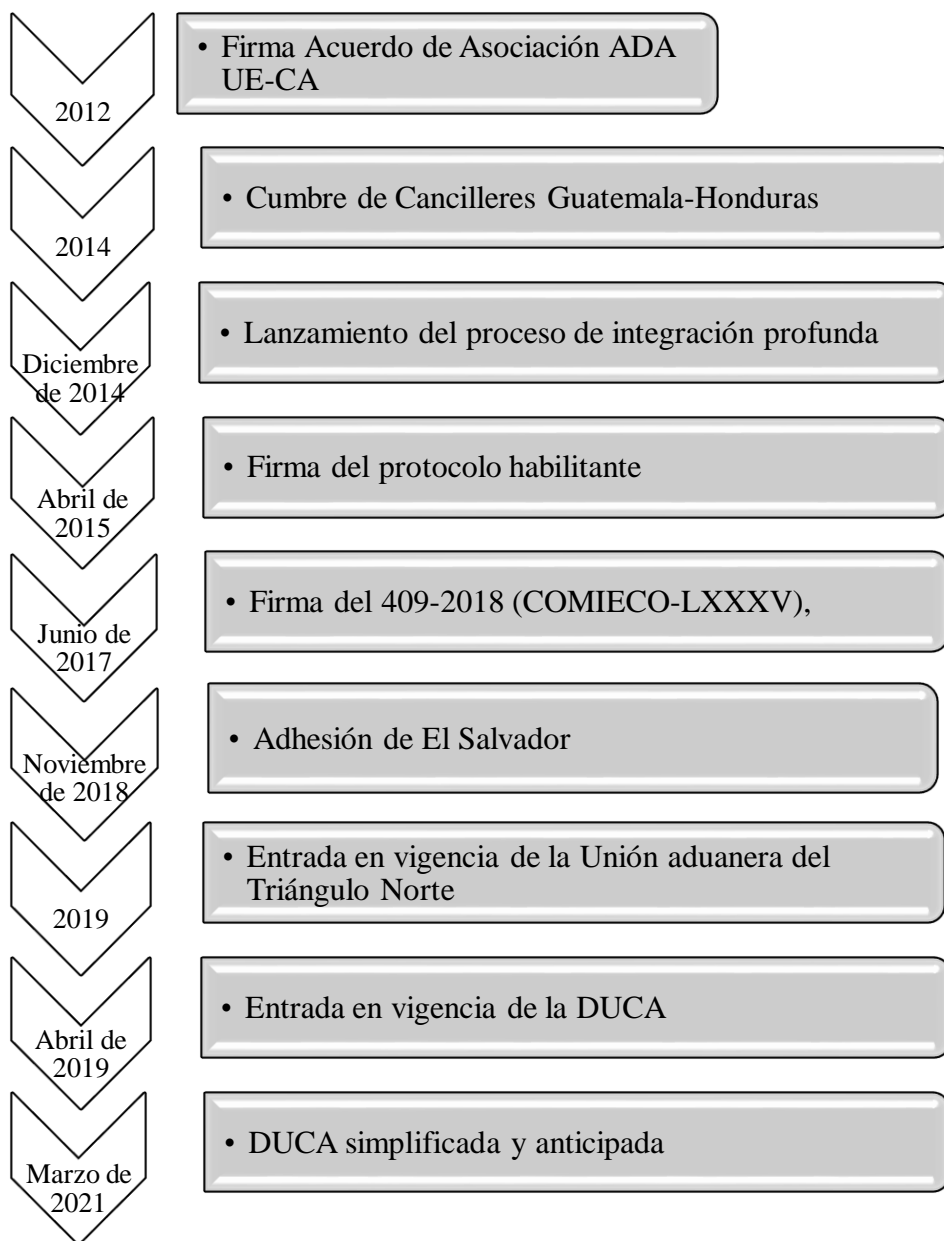
También debe mencionarse la responsabilidad que se tiene frente a la Unión Europea, derivado de los compromisos adquiridos entre ésta y los países centroamericanos por medio del Acuerdo de Asociación (ADA), sobre la creación y desarrollo de un documento único para el tránsito de mercancías dentro y fuera de la región centroamericana, con el fin de facilitar y mejorar la actividad comercial.

Es por esto que se puede decir que la integración profunda y la DUCA, como avances para el desarrollo de la región centroamericana, podrían ser una solución, si y solo si se lleva a cabo con objetivos comunes, tal como se plantea en CEPAL (2020):

No se trata de un fenómeno caprichoso, ya que el avance de los procesos de integración profunda demanda la colaboración de un amplio espectro de instituciones públicas. En particular, de las autoridades tributarias y aduaneras, de las sanitarias y fitosanitarias... incluso de las responsables de la regulación del transporte de carga terrestre, que es el principal instrumento para la movilización de mercancías en el comercio intrarregional, así como eventualmente, de las responsables de la administración de puertos y aeropuertos, que podrían jugar un papel de creciente importancia en el comercio centroamericano. (P.13)

Figura 2

Principales avances del comercio centroamericano



Fuente: Elaboración propia

3.2 Relevancia de la DUCA para el Comercio Internacional de Centroamérica

La Declaración Única Centroamericana fue desarrollada con el objetivo de renovar y reformular los documentos que se utilizaban anteriormente para el tránsito de mercancías en Centroamérica, de forma que, al ser un solo documento el que se utilice para la declaración de las mismas, se aprovechen de mejor manera todos los recursos que en el proceso se ven involucrados.

Como se ha mencionado en distintas ocasiones, a raíz de la implementación de la DUCA, se han presentado diversas fallas que se convierten en grandes inconvenientes para los involucrados en los procesos de la misma.

A pesar de los diversos problemas y errores que sigue presentando la Declaración, es importante señalar la importancia de la misma.

Este documento para la declaración de mercancías, es uno de los tantos esfuerzos que ha hecho la región centroamericana por mejorar y actualizar su sistema comercial, mejorar las relaciones entre los países e impulsar su economía y desarrollo.

Es precisamente en estas premisas en las que radica la importancia de su implementación, además de ser parte de una recomendación hecha por parte de un mercado sumamente importante para el comercio internacional de Centroamérica, el mercado de la Unión Europea. Es por esto que, además de ser importante para la consolidación de la amistad entre estas dos subregiones, también lo es, en gran parte, para el desarrollo de sus relaciones comerciales, puesto que es uno de los mayores socios comerciales de Centroamérica,

Por otro lado, la implementación de un documento único para la región, es fundamental para la resiliencia y para el afianzamiento de las relaciones entre los países centroamericanos, de modo que ayude a resolver definitivamente cualquier conflicto comercial que pudiese surgir, derivado principalmente del intercambio comercial intrarregional; sin estos elementos, la disminución de la brecha con respecto de otros mercados y posibles socios, resulta aún más difícil.

La unificación de esfuerzos y tener objetivos realistas y en común, generan mayor credibilidad por parte de los socios comerciales en la región. La DUCA, al ser una realidad derivada de las negociaciones de países vecinos con objetivos de alcanzar mayor desarrollo, independencia socioeconómica y mayor capacidad de influencia, tiene diversos aspectos positivos que, al ser desarrollada de la manera correcta, y tras su implementación, corregida para su óptimo funcionamiento, podría ser un instrumento útil para el crecimiento económico de la región.

3.2.1 Actualidad de la DUCA y Resultados

La DUCA es uno de los avances más grandes que se han realizado en los últimos años con relación al comercio internacional a nivel centroamericano, siendo otro de los esfuerzos en pro de la mejora del sistema comercial y de los niveles de desarrollo, así como el afianzamiento de las relaciones de la subregión con otros países y otros mercados, por medio del seguimiento de recomendaciones y la adquisición de obligaciones, como es el caso del Acuerdo ADA, que se ha señalado en este estudio.

La DUCA tiene su origen en el Acuerdo mencionado, y tiene la finalidad de facilitar, mejorar y modernizar los procesos comerciales de Centroamérica. Sin embargo, ha presentado, desde su implementación, dificultades que no han permitido que ésta cumpla con sus objetivos y, por otro lado, se ha encontrado con obstáculos que no permiten que desarrolle todo el potencial para el que fue concebida, por ejemplo:

- La falta de voluntad y de objetivos reales y en común de los gobiernos de los países de la subregión: Después de transcurridos más de dos años de la implementación de la DUCA, el planteamiento de soluciones definitivas presentadas para corregir las deficiencias de la misma, ha sido deficiente; a pesar de esto, los encargados del desarrollo de las distintas modalidades del formulario, han propuesto soluciones tales como:
 - DUCA simplificada: Ésta se puede utilizar para las exportaciones realizadas por vía marítima o aérea. Al realizarse el trámite por la vía electrónica, se puede emitir de forma previa a la exportación.
 - DUCA complementaria: Ésta facilita el trámite de la declaración de la exportación de mercancías por la vía marítima o aérea, luego de efectuarla para liquidar el total ante la SAT.
 - DUCA rectificatoria: Ésta sirve para concluir, de manera correcta, el proceso de exportación detallado en la DUCA complementaria, si se hubiese cometido un error con los datos durante el proceso de elaboración de la misma.
 - DUCA anticipada: Dentro de la modalidad de DUCA-F, Guatemala y Honduras promovieron este modelo en el marco de la Unión Aduanera, con

la finalidad de facilitar el comercio y control entre los servicios aduaneros, sin que sea necesario presentar las declaraciones de forma física.

- DUCA provisional: Para las exportaciones a granel amparadas bajo el Decreto 29-89, (Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila)
 - DUCA complementaria provisional: Ésta sirve como confirmación para las exportaciones a granel que se realizan y que se amparan bajo el Decreto 29-89 o definitiva.
 - DUCA normal: Ésta se utiliza para las exportaciones por vía terrestre: exportaciones definitivas o amparadas bajo el Decreto 29-89.
- La falta de interés en la DUCA por parte de los usuarios en sus tres modalidades, continúa deficiente: En un principio, este problema se presentaba principalmente en el poco interés en tomar las capacitaciones y exigir soluciones a los responsables de cada uno de los modelos de declaración; actualmente, el principal problema relacionado con los usuarios, se encuentra en que si bien los responsables buscan alternativas y soluciones a los fallos del documento, los usuarios no se responsabilizan de agilizar los trámites de actualización de datos y correcta declaración de mercancías, necesarios para que los avances que se plantean para simplificar los trámites del documento, como la DUCA complementaria, simplificada rectificatoria, anticipada, provisional, complementaria provisional y normal, puedan llevarse a cabo de la manera más efectiva, dando paso a la exportación definitiva conforme a los requisitos establecidos en los artículos 370 y 371 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA):

- **Artículo 370. Declaración.**

La declaración de mercancías para el régimen de exportación definitiva contendrá, además de la información que establece el Artículo 320 de este Reglamento, en lo que fuere aplicable, lo siguiente:

- a) Identificación del consignatario;
- b) Identificación del número de referencia de la declaración de mercancías, aduana de salida y de control;
- c) Identificación del puerto de embarque, en su caso; d) Peso neto de las mercancías;
- e) Valor libre a bordo (FOB) declarado en la factura;
- f) Valor del seguro y flete, cuando corresponda; y
- g) Identificación de los documentos referidos al cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.

- **Artículo 371. Documentos que la sustentan**

La declaración de mercancías se sustentará en los documentos mencionados en el Artículo 321 de este Reglamento, excepto los indicados en las literales c), d), f) y g). (RECAUCA, 2008)

- Los impedimentos para controlar de manera exacta los datos económicos de los países involucrados: Cuantificar los aspectos económicos positivos y negativos, de manera precisa, resulta realmente difícil, debido principalmente a los niveles de corrupción de los países centroamericanos y a otros aspectos atípicos presentados en los últimos años, como el COVID-19, que no solamente ha afectado negativamente a la economía

de los países en vías de desarrollo, sino a todos en general, haciendo que sea más complicado determinar los avances de la DUCA.

- La complejidad para replicar modelos de países y mercados con mayores niveles de desarrollo: Si bien la modernización es de suma importancia para lograr avances significativos en los modelos comerciales de los países y mercados con menos desarrollo, ésta debe adecuarse a sus condiciones y capacidades para, luego de esto, implementar sistemas desarrollados de la mejor manera y que se pueda cumplir con las necesidades de los usuarios, pero que también cumplan con sus objetivos y, en el caso de la Declaración Única Centroamericana, con los requerimientos del Acuerdo ADA.

Es por esto que uno de los principales factores que deben ser tomados en cuenta es que, replicar de forma exacta los modelos comerciales de los países y mercados más desarrollados, resulta bastante difícil.

3.2.2 Comparación de Resultados de las Tres Modalidades de la DUCA

Las tres modalidades de la DUCA han presentado, desde su implementación, problemas que no permiten su debido funcionamiento, sumados a la falta de voluntad de quienes se encuentran a cargo de las mismas y, en la actualidad, principalmente de los usuarios.

Para corregir estas deficiencias, se han implementado los modelos ya explicados, que permiten que éstos sean aparentemente solucionados; sin embargo, la creación de modelos que no sólo se reducen a corregir los errores propios del documento, sino los que se producen

por parte del usuario, terminan por crear otros documentos que pueden aumentar la confusión de estos últimos para el llenado de formularios, además de hacer que los esfuerzos de las entidades encargadas se dirijan a objetivos innecesarios que generan pérdida de recursos y eximen al comerciante de sus responsabilidades.

Por otra parte, la creación de modelos de DUCA alternativos para países con mayor nivel de integración como el caso de Guatemala y Honduras, aunque simplifica los procesos, privilegiando a estos países con sistema de unión aduanera, no cumple con el objetivo de la Declaración, de funcionar como documento único para la declaración de mercancías.

Figura 3*Comparación del funcionamiento de las tres modalidades de la DUCA, 2019-2021*

AÑO	DUCA F	DUCA T	DUCA D
2019	Contiene errores que perjudican al exportador, en tiempo y costos de almacenaje	Contiene errores que impiden al transportista la correcta declaración de mercancías.	Contiene errores que perjudican en mayor manera que el resto de modalidades al exportador e importador
2020	Implementación de planes de contingencia ad hoc	Implementación de planes de contingencia ad hoc	Implementación de planes de contingencia ad hoc
2021	Creación de: DUCA simplificada, DUCA complementaria, DUCA rectificatoria, DUCA provisional, DUCA complementaria, DUCA reducida: aplicable únicamente para Guatemala y Honduras	Creación de: DUCA normal, DUCA provisional, DUCA complementaria	Creación de: DUCA simplificada, DUCA complementaria, DUCA rectificatoria, DUCA provisional, DUCA complementaria

Fuente: elaboración propia

El Comercio Extra regional de Centroamérica en la Actualidad

El comercio extrarregional actualmente es mayor en cantidad que el comercio intrarregional, como se describe en la Tabla 1. Por esto, es de suma importancia analizar las cifras referentes al comercio, debido a la importancia que tiene para el desarrollo económico y comercial de la región centroamericana.

Tabla 2

Total de exportaciones extrarregionales por país, en millones de dólares, 2016-2020

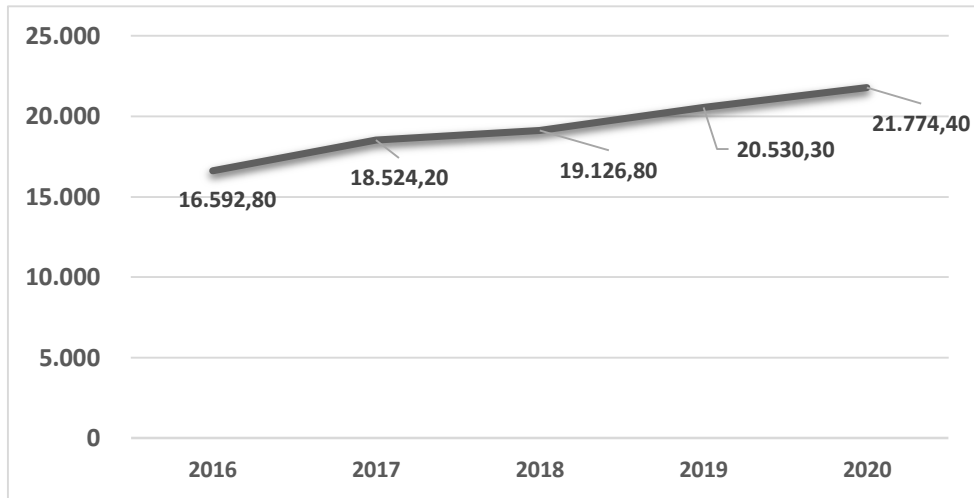
País	2016	2017	2018	2019	2020	Totales:
Guatemala	3.179,90	3.527,40	3.669,40	4.055,30	4.681,50	19.113,50
El Salvador	1.931,90	2.091,20	2.122,60	2.060,30	1.802,80	10.008,80
Honduras	2.755,70	3.364,20	3.145,90	2.990,10	3.065,80	15.321,70
Nicaragua	1.382,70	1.628,60	1.680,50	1.817,80	2.059,60	8.569,20
Costa Rica	6.889,10	7.432,70	8.005,20	8.258,00	8.583,70	39.168,70
Panamá	453,5	480,1	503,2	1.348,80	1.581,00	4.366,60
Total:	16.592,80	18.524,20	19.126,80	20.530,30	21.774,40	96.548,50

Fuente: elaboración propia según datos del Sistema de Estadísticas de Centro América (SEC)

Nota: aunque el análisis de este capítulo y de la Tabla 2 se realiza sobre los datos actuales, del comercio extrarregional en Centroamérica, para ser más precisos, a partir de la implementación de la Declaración Única Centroamericana, se incluyen datos de años cercanos para un análisis más completo, así como para mostrar información que sirve de referencia para determinar los diferentes momentos por los que atraviesa el comercio de Centroamérica.

Figura 4

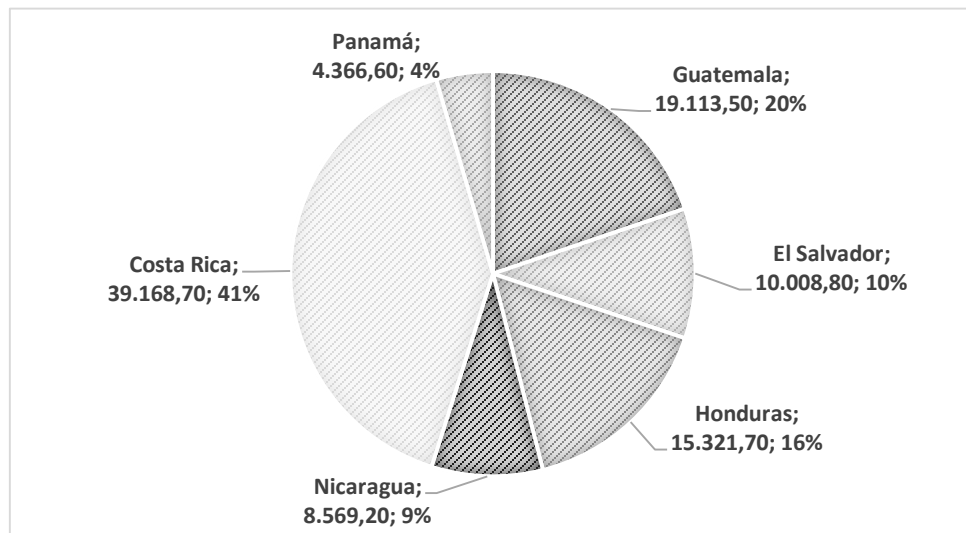
Total de exportaciones extrarregionales, en millones de dólares, 2016 - 2020



Fuente: elaboración propia

Figura 5

Exportaciones extrarregionales por país centroamericano, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia

Nota: Los datos presentados correspondientes a la Figura 5, muestran el porcentaje del total de producción de cada país centroamericano en referencia al total de exportaciones extrarregionales, expresado en millones de dólares.

En la Tabla 2 y en las Figuras 4 y 5 se muestran los datos de las exportaciones extrarregionales de cada uno de los países de centroamericanos hasta el año 2020. A la fecha en que se hace este estudio, aún no se han publicado los datos detallados con los que cierra el año 2021; sin embargo, debe mencionarse los datos más recientes conocidos, que son los presentados hasta el primer trimestre del mismo año, en los que se hace evidente la recuperación que ha estado teniendo la subregión debido a distintos factores, como la unión aduanera, la Declaración Única Centroamericana y la recuperación de la economía en varios países tras la crisis producida a raíz del COVID-19.

Al igual que el análisis correspondiente a las exportaciones a nivel extrarregional por parte de los países de la región centroamericana, es importante conocer y analizar el comportamiento y las tendencias de las exportaciones de la región centroamericana frente a terceros, luego de la implementación de la DUCA como formulario único para la declaración de mercancías, mediante la comparación de datos estadísticos que permiten no sólo conocer quiénes son los principales socios comerciales de la región centroamericana al momento de realizarse el presente estudio, sino cuál es el porcentaje y cantidad correspondientes al movimiento de los productos de exportación.

Tabla 3

Total de exportaciones centroamericanas extrarregionales a principales socios comerciales, por país de destino, en millones de dólares, 2018-2020

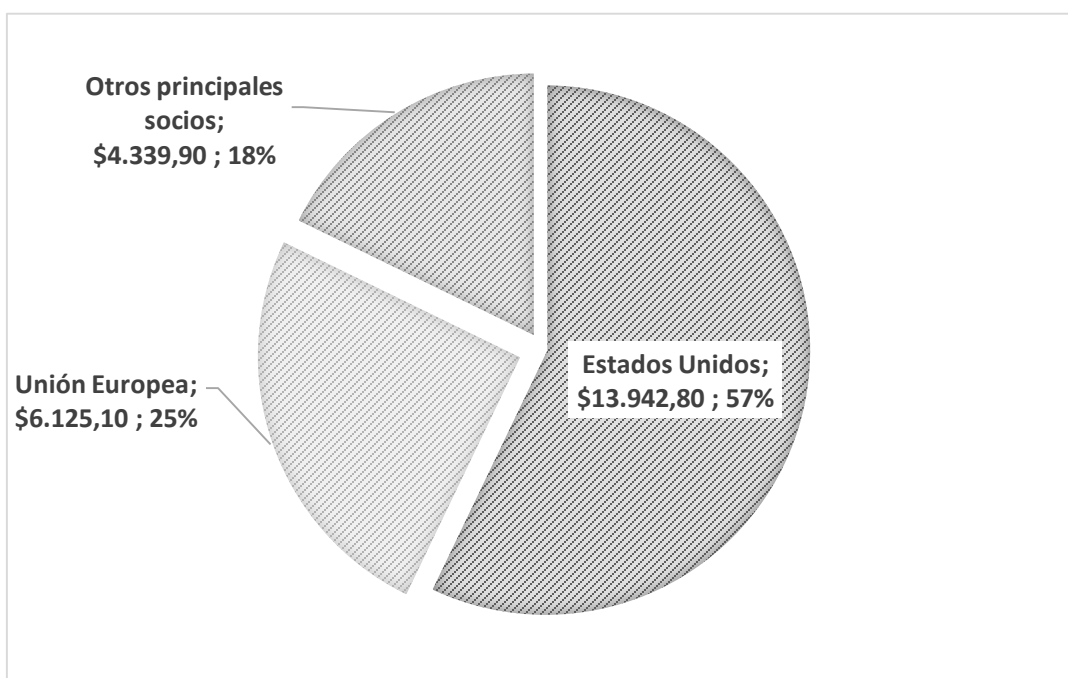
País	2018	2019	2020	Totales:
Estados Unidos de América	4,395.4	4,668.5	4,878.9	13,942.8
Países Bajos	679.0	720.8	895.9	2,295.7
Bélgica-Luxemburgo	675.3	706.4	613.7	1,995.4
México	279.7	221.4	250.2	751.3
China	198.7	122.1	182.5	503.3
España	176.5	175.9	179.0	531.4
Alemania	128.8	167.6	116.7	413.1
Japón	240.7	243.8	258.2	742.7
República Dominicana	219.6	221.1	204.7	645.4
Reino Unido	202.1	221.2	229.9	653.2
Italia	178.7	165.1	152.7	496.5
Corea del Sur	36.2	32.9	80.8	149.1
Canadá	80.3	105.2	75.4	260.9
Irlanda	88.8	79.6	67.8	236.2
Colombia	54.6	61.2	58.8	174.6
Portugal	52.5	51.4	52.9	156.8
Jamaica	58.5	63.4	52.6	174.5
Trinidad y Tobago	53.4	57.9	51.2	162.5
Singapur	20.9	52.1	49.4	122.4
Total:	8,005.2	8,258.0	8,583.7	24,846.8

Fuente: elaboración propia según datos del Sistema de Estadísticas de Centro América (SEC)

Nota: En la Tabla 3 se muestran los datos correspondientes a las exportaciones por parte de Centroamérica hacia sus principales socios comerciales, entre los años 2018 y 2020, con el fin de abarcar los años previos y posteriores a la implementación de la DUCA.

Figura 6

Exportaciones centroamericanas de principales socios comerciales, en millones de dólares, 2018 -2020



Fuente: Elaboración Propia

Nota: En la figura 6 se muestran las proporciones sobre el total de exportaciones extrarregionales, agrupados de la siguiente manera: Unión Europea, Centroamérica, Estados Unidos y otros principales socios comerciales de Centroamérica, con el fin de hacer un análisis –que se presenta a continuación–, sobre la importancia del comercio

extrarregional para la región, partiendo de los datos extraídos de la Tabla 3, con base en los años 2018 al 2020.

Partiendo de los datos presentados en la Tabla 3 y la Figura 6, se puede conocer la relevancia que tiene la creación de un documento que permita la equiparación del sistema comercial centroamericano, con los estándares internacionales y que facilite el acceso a la información, así como la replicación de datos de los usuarios, de forma correcta.

El primer lugar en las exportaciones, son las que tienen su país destino en Estados Unidos y que representan un 57% del total de las mismas; sin embargo, si se toman en cuenta las exportaciones destinadas al resto de los principales socios de la región, se hace evidente el interés del segundo mayor socio comercial de Centroamérica, aunque este sólo representa un 25% de las exportaciones extrarregionales. Por otro lado, se debe mencionarse al resto de principales socios comerciales, que se encuentran principalmente en Asia y en América Latina, que constituyen el 18% restante del valor total de las exportaciones frente a terceros, haciendo un valioso aporte.

Al respecto de esto SIECA (2021), menciona lo siguiente:

Se destaca que las exportaciones de bienes en Centroamérica recobran dinamismo al primer trimestre de 2021. En línea con la recuperación del comercio de bienes a nivel global, las exportaciones totales de Centroamérica alcanzaron un valor de USD 10,207.4 millones al primer trimestre de 2021, resultado que se traduce en un crecimiento del 12.6% respecto al mismo período en 2020. Dicho desempeño se encuentra en concordancia con la estabilización del comercio regional observada desde el tercer trimestre de 2020. El crecimiento registrado en las exportaciones de

bienes se ve explicado por la recuperación el valor exportado tanto hacia el mercado extrarregional (12.9%) como hacia el mercado intrarregional (11.9%).

El crecimiento de 12.9% en las exportaciones extrarregionales al primer trimestre de 2021 es producto del aumento en el flujo de exportaciones hacia mercados como los Estados Unidos (8.6% respecto al mismo periodo de 2020), China (142.2%), Unión Europea (11.3%), Japón (39.1%) y Brasil (40.6%). Por otro lado, mercados de destino como Arabia Saudita (-21.4%), Corea del Sur (-19.8%) y Canadá (-15.3%) reportaron contracciones en los flujos exportados desde Centroamérica.

Los recientes avances más notorios, se han producido a raíz de los intereses de la región por incrementar su desarrollo, pero también por las recomendaciones que han hecho sus principales socios comerciales; por parte de Europa, La DUCA y, por parte de Estados Unidos, la promoción de la unión aduanera, debido, en gran parte, a la posición estratégica de la subregión centroamericana.

Los datos presentados evidencian que la región centroamericana, al estar en una posición estratégica, resulta sumamente atractiva para la inversión y para la exportación hacia otros mercados; es por eso que el correcto funcionamiento de los procesos que se implementan en la región, referentes al comercio, efectuado mediante objetivos realistas y realizados correctamente, podrían ser el inicio del tan anhelado progreso y avance económico como bloque y de forma individual, de cada país centroamericano.

3.2.3 Problemas Actuales de la DUCA y sus Repercusiones para Centroamérica

Frente a Otros Mercados

Los problemas que continúa presentando la DUCA, de no ser corregidos correctamente, podrían afectar en gran manera a los implicados, tal como sigue aconteciendo. Por un lado, afecta a quienes están involucrados en el ámbito comercial, de forma directa o indirecta con la región centroamericana; esto es a los países centroamericanos y sus socios comerciales, que afectan en un inicio a los empresarios, retrasan procesos y limitan la capacidad de éstos y de sus empresas para expandirse a otros mercados. Además, provoca un gasto excesivo para los países y los usuarios, en lugar de que esos mismos recursos puedan ser invertidos en incrementar sus niveles de producción y, dependiendo de la cantidad y magnitud de los errores que la Declaración Única Centroamericana pueda presentar, podría incluso provocar la desaparición de empresas o afectar su capacidad para exportar.

Por otro lado, los problemas y los gastos, a partir del decrecimiento en la capacidad de exportar de un país que se pueden producir, no solamente afectan a los exportadores, sino que las repercusiones van más allá, perjudicando a los consumidores; las pérdidas de los exportadores, se traducen en menor crecimiento económico para cada país y, por lo tanto, en menor desarrollo, afectando a la población en general en su capacidad de consumo, capacidad para generar empleo, etc., debido a que son los exportadores los productores de bienes y servicios, y empleo, por lo que el desarrollo en general depende de estos factores, en su mayoría.

El aumento en las exportaciones e importaciones que como bloque pueden lograrse mediante la implementación de documentos referentes al tránsito de mercancías que sean realmente

útiles, así como de la unificación de esfuerzos de los países centroamericanos mediante la implementación de medidas orientadas a satisfacer objetivos realistas en común y su integración, puede fortalecerlos en cuanto a su economía y nivel de desarrollo; pero, si no se lleva a cabo de esta manera o de la manera más apropiada, mediante la cual se vean significativamente beneficiados, los avances pueden producir una especie de círculo vicioso, en el que las necesidades no se satisfagan y la implementación de nuevos modelos y formas de integración regional no sean funcionales como se espera.

Como se ha mencionado en otras ocasiones, la Declaración Única Centroamericana, nace como parte de las obligaciones a las cuales Centroamérica se suscribió, derivado de la firma del Acuerdo de Asociación ADA. Este requerimiento señala que es necesaria la implementación de un documento único para el tránsito de mercancías entre los países de la región centroamericana y frente a terceros, con el fin de facilitar y simplificar los trámites comerciales y de encaminar los esfuerzos en pro del desarrollo de la región a objetivos comunes.

Los objetivos para los cuales la Declaración Única Centroamericana fueron creados, no han sido alcanzados, y los avances no se han realizado de la manera más adecuada; las pérdidas que se generaban desde su implementación, eran sumamente grandes.

Para el primer trimestre de 2021, las exportaciones totales de la región centroamericana alcanzaron un valor de 10,207.4 millones de dólares, lo que se traduce en un crecimiento del 12.6% respecto al mismo período en el año anterior. Luego de la implementación de la DUCA en 2019 se calculaba que las pérdidas por día, generadas por el mal funcionamiento de la DUCA, era de alrededor de 144 millones de dólares en las exportaciones; es por esto

que resulta tan importante que este documento funcione adecuadamente; a pesar del crecimiento económico referente al comercio que se ha tenido en los últimos años, de existir errores, podrían generar pérdidas por día que son por mucho mayores que lo que se puede obtener actualmente por trimestre a nivel centroamericano.

En un inicio, los planes de contingencia resultaban un problema grande y costoso, ya que se tenía que invertir recursos de todo tipo en documentos que no presentaban una solución definitiva. Actualmente, aunque las nuevas formas de DUCA que se han ideado para cubrir todos los errores y necesidades posibles, podrían ser la solución para que ésta funcione correctamente, el exceso de ellos puede hacer los trámites más largos, evitando que cumpla con su función.

Por estos motivos, es indispensable que se presenten tanto soluciones como planes realistas y bien diseñados, de manera que la región pueda experimentar un cambio positivo en cuanto a su sistema comercial y que exista la motivación suficiente para seguir con los procesos de integración.

Capítulo IV

Análisis crítico

4.1 Análisis sobre Opiniones de Usuarios y Expertos o Encargados del Desarrollo de la DUCA

Como resultado de la investigación, se cuenta con la información relacionada con el funcionamiento de la DUCA, tanto de los aspectos positivos como de los negativos; sin embargo, es necesario conocer la opinión de los usuarios, así como de los expertos en el tema o de los encargados del desarrollo de las distintas modalidades de este formulario, de manera que se pueda profundizar sobre la realidad del mismo.

A partir de los datos obtenidos, según las experiencias de los usuarios, se llega a una serie de conclusiones:

- Algunos usuarios consideran tener conocimiento a profundidad acerca de la DUCA.
- De igual forma, razonan conocer el proceso correcto para el llenado de las casillas del formulario.
- Algunos usuarios no han tenido dificultad para tener acceso al formulario.
- Otros han tenido problemas referentes a atrasos referentes al comercio.
- Aunque la mayoría conoce acerca de la relevancia de la existencia de un documento único para el tránsito de mercancías, a pesar de ser los encargados de importaciones y exportaciones en las empresas, no todos están al tanto del mismo.
- Todos los entrevistados manifestaron que, de ser posible, estarían dispuestos a sugerir cambios con el fin de agilizar los procesos comerciales.

- Por último, la mayoría de los usuarios ha comentado no percibir avances significativos entre los documentos que se utilizaban para el tránsito de mercancías, previo a la entrada en vigencia de la DUCA.

Según la información analizada, probablemente el desarrollo de otros documentos complementarios para la DUCA no sea la mejor solución, ya que éstos pueden generar más confusión.

Por otro lado, se hace evidente la falta de conocimiento por parte de algunas de las empresas en cuanto a la importancia de actualizar los sistemas comerciales y la relevancia que tiene la DUCA dentro de los procesos comerciales en los que se encuentran los países centroamericanos.

De igual forma, se hace evidente la poca funcionalidad del documento en cuanto a los atrasos que algunas de las empresas han experimentado y en cuanto a que, según los usuarios, no ha habido un avance notorio o una diferencia considerable entre los documentos que se utilizaban para la declaración relativa al tránsito de mercancías dentro y fuera de la región centroamericana.

Por otro lado, es importante hacer énfasis en las opiniones de los expertos, a modo de conocer sus opiniones acerca de los procesos que han sucedido en torno a la DUCA, que permitan obtener conclusiones y ser comparadas con la información obtenida por parte de los usuarios, de forma que sirva como respaldo y que contribuya a la presente investigación y a su correcto análisis.

Contrario al caso de los cuestionarios cerrados, obtener información por parte de los expertos en la Declaración Única Centroamericana, no resultó una tarea fácil, y la limitación, en cuanto al acceso a la información, se hizo un tanto evidente; sin embargo, se ha recogido una muestra significativa de la que se puede extraer información valiosa para este estudio.

Es importante mencionar que, en la mayoría de los casos, las preguntas fueron respondidas de forma similar, lo que permite resaltar los elementos principales desde el punto de vista de los expertos.

- En primer lugar, según la opinión de los expertos, dentro de los aspectos más importantes de la implementación de la DUCA, puede señalarse la unificación de los documentos para el tránsito de mercancías de los Estados Parte y la capacidad de replicar la información de los trámites y de los usuarios mediante el uso de la tecnología.
- Dentro de los aspectos positivos, se resalta la modernización y sustitución de los formularios físicos de distintos regímenes y el acercamiento mediante el nuevo modelo de documento a los estándares internacionales referentes al comercio y el reconocimiento de éste a nivel intra y extrarregional.
- Sin embargo, a pesar de tomar la unificación del documento y la utilización de tecnología como aspectos positivos, también han sido señalados estos factores como barreras que impiden el correcto funcionamiento del formulario, debido a la dificultad para unificar o hacer que funcionen las distintas normas de cada país centroamericano; por otro lado, la dificultad que presentan los distintos niveles de tecnología de cada Estado Parte, provocan atrasos en los procesos comerciales; a esto también debe

sumarse la deficiencia de las empresas y de los encargados en crear las capacitaciones necesarias.

- Dentro de los beneficios que tiene la unión aduanera, según los peritos, se encuentran la agilidad de operaciones en los puntos fronterizos y la disminución del tiempo en trámites comerciales, así como una mayor retroalimentación para los países centroamericanos acerca de las cifras y cualquier tipo de fenómeno positivo o negativo en torno al comercio.
- Por otro lado, se resalta la falta de capacidad para la unificación de reglamentos como una barrera para la existencia de la unión aduanera en Centroamérica.
- En cuanto a los errores que presenta la DUCA, se ha mencionado que aún se encuentra en proceso de estabilización y, también, la falta de uniformidad y articulación de políticas.
- Por otra parte, dentro de las recomendaciones que presentan los peritos, se encuentran la actualización continua de la tecnología, normas, procesos, etc., así como la importancia de las capacitaciones constantes, a modo de incluir a nuevos usuarios del documento y que éstos se encuentren siempre informados acerca de los cambios. También se plantea la idea de la apertura de una sección en línea dedicada a preguntas frecuentes, buscar mejoras en el formulario, por ejemplo, en las casillas que generan confusión, específicamente la casilla número 25, y capacitar adecuadamente al personal de las aduanas.
- Por último, los expertos coinciden en que, a partir de la implementación de la DUCA, como documento oficial para el tránsito de mercancías, la situación comercial para Centroamérica en los próximos años podría ser de una integración económica más

fuerte y la agilización de los procesos comerciales, si y solo si, las partes implicadas trabajan por los mismos objetivos.

4.2 Análisis Teórico de la DUCA

El fenómeno que ha surgido en torno a la DUCA, que va desde su creación e implementación, incluyendo los errores y dificultades que ésta ha presentado en todo momento, hasta los aspectos que la rodean como lo es la integración de los países centroamericanos, también puede ser explicado mediante el uso de teorías. De esta manera, se consideran dos teorías como las más indicadas, mismas que ya se han mencionado en este estudio: la Teoría de la Integración y la Teoría del Segundo Mejor, de manera que puedan servir de sustento a lo que se plasma en la presente investigación.

4.2.1 Teoría de la Integración

La Teoría de la Integración, de Karl W. Deutsch, es la primera que analizaremos en conjunto con los factores que presenta la DUCA y que mediante esta teoría se pueden respaldar. Ésta, como se ha explicado en el capítulo I de esta investigación, se basa en las relaciones entre los individuos, sociedades, organizaciones internacionales y los Estados y sus comportamientos derivados de los procesos de integración.

Dentro de otros preceptos de la obra de Karl Deutsch, se resaltan especialmente tres enunciados de los que se parte para explicar determinado fenómeno de la Declaración Única Centroamericana. Éstos son:

- a) La Integración es un proceso que busca la cohesión de las partes, de manera que se cree un sentido de comunidad y de instituciones que perduren durante un largo tiempo.
- b) El conjunto de unidades integradas por medio de una comunidad pluralista, posee propiedades que no estarían presentes si tal unificación no existiese, elementos que modifican el comportamiento de al menos una de dichas unidades, lo cual podría generar cierto grado de interdependencia.
- c) El comportamiento de las unidades que forman parte de la integración, se modifica, originando la creación de procesos que les permitan tener mayor relevancia en el plano internacional, que provee cierta sensación de estabilidad y de identidad, mediante la consolidación de vínculos con la idea de obtener mayor capacidad de influencia y crecimiento equitativo.

De acuerdo con lo descrito en la primera premisa de esta teoría y los datos que se han recopilado mediante este estudio, se infiere que, si bien la DUCA surge por el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, como requerimiento que ayudaría a agilizar y mejorar los procesos comerciales, y como respuesta a los intereses de los países centroamericanos como uno más de sus esfuerzos por propiciar la integración profunda en la región, no es suficiente si se consideran los avances que se han tenido en pro de la unión aduanera como algo coherente, puesto que, para esto, en primer lugar los esfuerzos deberían darse por parte de todos los implicados, poniendo como prioridad en las agendas de los gobiernos de turno los temas comerciales y los cambios que dentro de éstos se produzcan; por otro lado, intentar replicar modelos similares de países y regiones con diferente nivel de desarrollo, no resulta realista.

En segundo lugar, el involucramiento de los países en un sistema funcional y realista, podría dar como resultado el logro de objetivos que durante todo proceso de integración se desean alcanzar, como por ejemplo mayor desarrollo económico de forma equitativa, mayor capacidad de influencia y mayor independencia económica con respecto de los otros, contrario a que si los países involucrados no decidieran unificar esfuerzos, su inserción en los diferentes mercados sería probablemente mucho más difícil, evitando que éstos tengan mayor relevancia en el plano internacional.

Dentro de esta segunda premisa, también se debe mencionar a la DUCA, puesto que, dentro de los esfuerzos realizados por la región centroamericana con relación a la integración profunda, es el único momento en que todos los países se han involucrado; sin embargo, se debe resaltar que dentro de los complementos que se han realizado a partir de inicios de 2021, la DUCA anticipada es un claro ejemplo de lo que se puede lograr mediante la unificación de esfuerzos de dos países que no sólo utilizan el mismo documento para la declaración sino que también integran una unión aduanera, dando como resultado la capacidad de proponer soluciones que los benefician y les permiten ahorrar recursos de tiempo y dinero, no así a los que no forman parte de la integración profunda.

Es por esto que el enfoque correcto de los objetivos es de suma importancia en el proceso de integración centroamericana y de la DUCA, como documento único para la declaración de mercancías, de manera que produzca resultados positivos notables que, de no existir este formulario, la región no los obtendría.

Por otro lado, de acuerdo con los datos ya citados, la creación de este documento podría traer grandes beneficios para cada uno de los países de la región centroamericana, ya que, según

la Teoría de la Integración de Karl W. Deutsch, puede tener mayor fuerza e impacto al unificar esfuerzos, de los que tendría si cada una de sus partes buscara la expansión comercial y el crecimiento económico por separado; esto se puede comprobar según los análisis que han demostrado que la región podría desarrollarse positivamente entre un 1% y un 2,4%, si los países centroamericanos optan por la posibilidad de una integración profunda como la unión aduanera, proceso en el que actualmente se encuentran los países del Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras.

De acuerdo con la tercera premisa de esta Teoría, también puede mencionarse a la DUCA como tal, ya que el propósito de que toda la región decida integrarse al cambio y sustitución de los documentos que se utilizaban anteriormente para el tránsito de mercancías, es precisamente el de fortalecer el papel que como bloque se tiene por medio de la actualización, la modernización y la adaptación por medio de la DUCA al sistema comercial que actualmente se utiliza fuera de la región centroamericana.

4.2.2 Teoría del Segundo Mejor

La segunda teoría que se ha tomado para analizar lo que ocurre en torno a la DUCA, es la Teoría del Segundo Mejor, también conocida como la Teoría del Segundo Óptimo, desarrollada por Lisey y Lancaster. En la que se toman como base dos enunciados principales mediante los que puede ser explicado el fenómeno que se desarrolla en el presente estudio; éstos son:

- El equilibrio general, lo cual es una representación de la economía basada en que todas las variables en determinada situación se influyen mutuamente.

- Las condiciones paretianas, que representan un conjunto de condiciones útiles para garantizar que la economía ha alcanzado sus objetivos; un máximo de bienestar sin que determinada situación empeore.

De las condiciones paretianas nacen otros conceptos que son indispensables para explicar, de mejor manera, lo referente a la DUCA: por un lado, se encuentra la mejora del Pareto, que se da cuando las condiciones de un individuo mejoran sin hacer que las de los demás empeoren, y, por otro lado, el Pareto eficiente, que ocurre cuando no pueden lograrse mejoras en el Pareto.

A partir del primer enunciado que se presenta en esta teoría y de las bases que en él se describen, se asume que, si se remueve o se modifica una condicionante, en este caso relacionada con el comercio, podría, en lugar de resultar positivo y permitir que se obtengan los resultados que se esperan derivados del cambio de documentos para la declaración de mercancías, sufrir de nuevos errores que antes no existían, y que afecten de forma negativa.

Por otro lado, según lo que se menciona en el segundo enunciado de esta teoría, la formulación de la Declaración Única Centroamericana en sus tres modalidades, surge del acuerdo ADA, como una “segunda mejor opción”, con el objetivo principal de mejorar, significativamente, las condiciones del comercio entre los países centroamericanos y frente a terceros, así como optimizar recursos y actualizar la institucionalidad de cada uno de ellos, de manera que sea más fácil su inserción en otros mercados y mejoren su capacidad de influencia, debido a que los documentos que anteriormente se requerían eran extensos, complicados y presentaban deficiencias, además de utilizarse de forma distinta en cada uno de los Estados parte.

Sin embargo, a pesar de haberse tomado como base los documentos anteriores a la DUCA y conocerse los errores y atrasos que se presentaban por la utilización de éstos, la Declaración Única Centroamericana ha presentado inconvenientes en todo momento, impidiendo que cumpla con sus objetivos y que se obtengan ganancias y progreso para los países centroamericanos y también frente a terceros en otros mercados.

A esto se suma la implementación de los planes de contingencia en un inicio, que resultaban costosos y que no lograban dar soluciones definitivas a los problemas del formulario; en la actualidad, los documentos complementarios para la DUCA hacen que los trámites se vuelvan más complicados y éste deje de ser un documento único, el cual era uno de sus objetivos.

De esta manera, los problemas de los documentos anteriores no fueron resueltos al momento de presentar a la DUCA como documento oficial. Es así como se puede concluir que, en el caso de este documento, las condiciones, según esta teoría, son Pareto-eficientes, dado que no logran presentar mejoras significativas con respecto a los documentos anteriormente utilizados, sino que han producido nuevos errores que se traducen en retrasos en el comercio y en pérdidas de recursos para los países centroamericanos.

4.3 Análisis Crítico de la Declaración Única Centroamericana

La Declaración Única Centroamericana es el documento que se utiliza desde el año 2019 en el territorio que su nombre indica, para el tránsito de mercancías; este documento no sólo es útil dentro del territorio centroamericano, sino para los países que se encuentran fuera de la región, con los cuales se lleva a cabo el intercambio de bienes. Es por esto que su análisis

resulta relevante, además de ser uno de los primeros estudios al respecto de este tema que, desde la implementación de la DUCA como nuevo documento de declaración, ha sido motivo de críticas por sus aspectos positivos y negativos, que han dado como resultado, repercusiones grandes para el comercio y el desarrollo de los países centroamericanos a nivel intra y extrarregional.

Para hacer un análisis exhaustivo, definiremos tres etapas, descritas a través de tres escenarios: pasado, presente y futuro:

- 1) La DUCA surge como requerimiento del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, con el fin de agilizar los procesos comerciales, corregir errores que presentaban los documentos que, previo a su entrada en vigencia, se utilizaban para el tránsito de mercancías y permitir que se utilice un mismo documento para todos los países centroamericanos.

Sin embargo, como se ha descrito en distintas ocasiones en este estudio, la Declaración Única Centroamericana ha presentado distintos errores que, desde su implementación en 2019, no han podido ser corregidos, evitando que cumpla con su naturaleza.

Estos errores y deficiencias, se pueden tomar como tipos de restricciones al comercio; barreras de tipo administrativo entre los países centroamericanos, que integran acuerdos mutuos y entre los que buscan el establecimiento de integraciones profundas; suponen barreras para el acceso o el tránsito de mercancías entre países y pueden reflejarse en los trámites con burocracia excesiva.

El documento ha presentado todo tipo de dificultades como la tecnología e institucionalidad inadecuada en todos los países de la región que han generado pérdidas millonarias; los formularios no están elaborados adecuadamente, lo que genera confusión en los usuarios, en las tres modalidades: por una parte, no permite el correcto funcionamiento y transferencia a tiempo de las mercancías trasladadas por vía terrestre, retrasando los procesos y la confiabilidad de los propios países de la región y, por otro lado, frente a terceros, mediante el intercambio de los bienes por las vías aérea o marítima.

Los planes de contingencia han sido diseñados como elementos para llenar los vacíos o arreglar los fallos en los formularios que surgen de momento y no de forma fija; si bien los documentos ad-hoc pueden ser de gran utilidad para resolver problemas de emergencia y no los que surgen a largo plazo, no representan una solución real que evite que con el tiempo las pérdidas sean mayores.

Las contrariedades no se han presentado solamente por parte de quienes han elaborado los formularios y de quienes han estado a cargo de la implementación de este documento, sino que, desde un inicio, también la falta de información provista por parte de los representantes de empresas comerciantes, que son quienes llenan los formularios, ha jugado un papel bastante importante; a pesar de haber recibido las capacitaciones necesarias para utilizar correctamente la DUCA, además del período de aproximadamente medio año antes de que entrara en vigencia, destinado para la mejor adaptación ante el cambio de documentos para la declaración de mercancías, etapa en la que, además de haberse podido adecuar a los cambios, se pudo haber señalado los errores que presentaba el documento, antes de que éste fuera oficial.

Por otra parte, las repercusiones de que un documento tan importante para el desarrollo y el avance del comercio no esté correctamente elaborado, recaen en los empresarios, de forma que puede resultar más costoso el exportar o importar mercancías en cuanto a recursos materiales y tiempo, limitando el crecimiento económico de los países y, por lo tanto, su desarrollo, así como en el nivel de vida de toda una población, convirtiéndose en un círculo vicioso.

- 2) A pesar de que tras su implementación los reclamos sobre el mal funcionamiento y las pérdidas no se hicieron esperar, transcurrieron casi dos años para que se implementaran soluciones definitivas que se analizan más adelante. Mientras tanto, no se presentaban sugerencias a problemas de largo plazo, lo que hace que dichos procesos y la aplicación de planes de contingencia ad-hoc no representaran soluciones reales a los problemas, además de generar costos extra, sumado a lo que genera la DUCA, cada vez que presenta algún error.

Según Forbes Centroamérica, se registró un retroceso en la competitividad de los países centroamericanos, de acuerdo con lo plasmado en el Informe de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial (FEM), en donde cinco de los seis países integrantes de la región presentaron un importante descenso.

Los aspectos que se toman en cuenta para este análisis, son factores socioeconómicos como los descritos a continuación: instituciones, infraestructura, adopción de las TIC (tecnologías de la información), estabilidad macroeconómica, salud, habilidades, mercado de productos, mercado laboral, sistema financiero, tamaño del mercado, dinamismo empresarial y capacidad de innovación. (Forbes Centroamérica, 2019)

- 3) Desde la implementación de la DUCA en 2019, hasta inicios del año 2021, no se mostraron avances significativos o se presentaron soluciones definitivas a los problemas que presentó dicho documento desde su implementación, de los cuales se pudiese hacer recuentos. Sin embargo, sí se puede mencionar los cambios que la Declaración Única Centroamericana ha tenido a partir de inicios de 2021.

A todo esto, se debe sumar el hecho de la unión aduanera, ya que la creación de la DUCA, aparte de tener su razón de ser en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, es uno más de los esfuerzos de los países Centroamericanos por retomar los proyectos o las ideas de la conformación de un bloque, con la finalidad de mejorar sus capacidades de desarrollo, alcance e influencia económica.

Además, debe mencionarse la importancia de que los países del Triángulo Norte, principalmente Guatemala y Honduras, en donde se encuentra establecida la unión aduanera hasta el momento, han presentado una recuperación mayor que el que mostraron los países de la región que no se encuentran en la misma, en cuanto al comercio intrarregional, como se muestra en la Tabla 1.

Por otro lado, la integración profunda entre Guatemala y Honduras les ha permitido crear lo que probablemente representa uno de los mayores avances que se ha realizado en la actualidad para ayudar a resolver, aparentemente de forma definitiva, los problemas presentados por la DUCA; esto es la DUCA anticipada, que fue creada bajo la modalidad F, puesto que es exclusiva para el tránsito de mercancías entre estos dos países, las cuales son provenientes dentro del territorio centroamericano, y tienen el propósito de facilitar los trámites referentes al comercio y para el control entre los

servicios aduaneros con los cuales ya cuentan estos dos, como los Puestos Fronterizos Integrados, para agilizar los trámites, de manera que no sea necesario presentar las declaraciones de forma física.

Otro de los cambios más significativos que ha tenido la DUCA en los últimos meses, es la creación de otros formularios adicionales que tienen la función de dar solución a los problemas presentados por dicho documento desde sus inicios, estos son: DUCA simplificada, DUCA complementaria, DUCA rectificatoria, DUCA anticipada, DUCA provisional y DUCA normal.

Los objetivos principales de estos formularios adicionales son: permitir las declaraciones y liquidaciones previas y posteriores a su exportación y corregir los errores que se hayan cometido por parte de los declarantes durante el llenado de las declaraciones y para las exportaciones a granel realizadas y por realizarse.

De la creación de estos complementos para la DUCA, si bien han sido creados con la finalidad de lograr que la misma funcione de manera correcta, evitando las pérdidas que a raíz de su mal funcionamiento se hayan producido, esto mismo podría hacer que los trámites se vuelvan más confusos y largos, con el consiguiente retraso de los procesos y la generación de pérdidas para los usuarios.

Por otro lado, la creación de gran cantidad de complementos, hace que la DUCA no cumpla con el objetivo para el cual fue creada por medio del acuerdo ADA, de ser un documento único que facilite los procesos comerciales, por lo que podría no ser la solución más adecuada.

A partir de esto, se concluye que, a pesar de que a partir de su implementación la DUCA ha presentado una gran cantidad de fallas y errores que no permiten la correcta declaración de mercancías, como es el caso de las casillas faltantes y de las que pueden causar confusión en los usuarios, también es una buena oportunidad para mejorar las condiciones de competitividad de la región centroamericana,

Lo explicado también conduce a que se plantee otra pregunta que probablemente tardará en poder ser respondida y es conocer quiénes son los beneficiados con que este documento de declaración no sea corregido de la mejor manera y que ni siquiera existan esfuerzos por parte de los encargados de cada uno de los modelos, así como de los nuevos documentos complementarios para poder resolverlos, sumado a la imposibilidad de cuantificar, de forma exacta, las cifras sobre los efectos reales producidos por la ineficiencia de este documento, o por las actualizaciones y adaptaciones del mismo, debido a factores presentes como la legislación desactualizada, institucionalidad débil, acceso deficiente a la información pública, escasa participación de los usuarios de las distintas modalidades de la DUCA y para presentar soluciones e involucrarse en los procesos que puedan hacer que ésta funcione de mejor manera, conflictos de intereses e impunidad.

Si se busca alguna solución realista a los problemas que presenta la DUCA, probablemente el resto de países desearían involucrarse y el nivel de competitividad se vería afectado de forma positiva, resultando bastante beneficioso, según lo evidencian los datos que se han analizado.

De esta manera, si se toma como ejemplo a Costa Rica, principalmente en cuanto a las cifras que alcanza de forma independiente, principalmente en cuanto al comercio extrarregional, se observa que ha alcanzado posiciones superiores que las del resto de países centroamericanos, generando la mayoría de ganancias derivadas de su comercio. En este punto y según los esfuerzos que realizan por una parte la región del Triángulo Norte y por otro lado los países que aún no optan por la integración aduanera, el beneficio podría ser mutuo si todos trabajaran por alcanzar objetivos en común; esto, en cuanto a la integración.

Por otro lado, se encuentra el tema de la DUCA, del que ninguno de los países está exento o puede dejar de utilizarlo en cualquier momento que desee, sino que, al ser un documento de uso obligatorio para cualquier trámite de traspaso de mercancías dentro y fuera del territorio centroamericano, las asperezas derivadas de los distintos intereses debieran no ser tomadas en cuenta, sino trabajar por lograr su correcto funcionamiento, puesto que, independientemente de su nivel de desarrollo o capacidad de exportación intra o extrarregional, los errores que puede presentar la DUCA, la mala administración de la misma o la incorrecta aplicación y creación de soluciones, puede conducir a grandes pérdidas de tiempo y dinero.

A pesar de que no es predecible el camino que puedan tomar en los próximos meses o años los países de la región centroamericana con relación a la integración, ni la solución que pueda darse a los problemas de la DUCA, la unificación y el correcto uso e implementación de un documento único de declaración podría ser el inicio hacia una mayor competitividad de la región.

4.3.2 Implementación y Planificación Mal Estructuradas

En toda situación, para que un determinado objetivo se pueda alcanzar, es fundamental que todos los pasos que conlleve se realicen de la manera adecuada y más prudentemente posible. En el caso de la Declaración Única Centroamericana, la mala planificación se hizo evidente desde un primer momento cuando; a pesar de haber documentos que la precedieron y que tampoco eran funcionales, no se hicieron los esfuerzos necesarios, o no se tomaron en cuenta los factores más importantes, de los cuales pudo haber dependido, en buena parte, la funcionalidad del formulario, al evitar la mayor cantidad de riesgos posibles.

Si el diseño del formulario no se realizó de la manera más cautelosa y contenía errores que podrían haber sido evitados al momento de crearlo, aún existía la posibilidad de que no fuera aprobado por el Consejo de Ministros y de esta manera evitar que al entrar en vigencia produjera incluso más errores que los documentos anteriores.

Por otra parte, el hecho de que haya transcurrido alrededor de dos años para que los planes de contingencia dejaran de ser lo más cercano que se tenía a una solución, refleja la poca capacidad de afrontar los problemas producidos por los errores del documento y de planificar soluciones realistas, adecuadas y definitivas.

Por último, la creación de múltiples complementos para la DUCA, si bien presentan soluciones a los problemas más recurrentes, no han logrado que el formulario funcione adecuadamente, de acuerdo a sus objetivos y, por lo tanto, que no todos los usuarios estén completamente satisfechos porque, además, estos complementos hacen que los procesos sean más complicados y largos, contrario a lo que se espera de la Declaración.

4.3.3 Poca Voluntad de los Involucrados

La falta de interés para que la región se encamine en procesos de integración profunda, puede deberse, además de las crisis financieras de cada uno de los países, a la incertidumbre económica, la baja demanda y a las mencionadas barreras al comercio, pero tampoco debemos hacer a un lado el aspecto político y la evidente corrupción en los gobiernos de turno a los que se suma la falta de interés en las cuestiones comerciales de los mismos.

La falta de voluntad en los aspectos relacionados al comercio en el área centroamericana, también puede atribuirse a otros involucrados en dichos procesos, así como a las organizaciones relacionadas con la integración centroamericana, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), o el SIECA, que aunque puedan tener funciones de ejecución en determinado momento o solamente de recomendación, reflejan su ineficiencia e ineficacia en aspectos como que algunos países siempre deseen mantenerse al margen de ellas, cuánto más desearán mantenerse al margen de formas de integración profundas con el resto de países de la región que no consideren beneficiosas.

Por otro lado, esta falta de voluntad, también ha sido notable en cuanto a los usuarios, en todo momento. Los Diálogos para la implementación de la DUCA comenzaron a finales del año 2018, fecha en la que se aprobó dicha declaración por medio de la Resolución No. 409-2018 (COMIECO-LXXXV), en la que se plasman las resoluciones acerca de la DUCA, aprobada por el Consejo de Ministros, los formularios electrónicos y físicos y un anexo que corresponde a un extenso instructivo que proveería de las herramientas necesarias a los usuarios para adaptarse de la manera más adecuada a los nuevos documentos que entrarían

alrededor de 4 meses después en vigencia. Al tener los usuarios esta herramienta en su poder, habiendo tenido conocimiento de los retrasos producidos por los documentos que se utilizaban para declarar las mercancías que transportan, sumado a las capacitaciones que proveían y siguen proveyendo los distintos entes encargados de la implementación y de velar por el funcionamiento de cada uno de los modelos de la DUCA, podrían haber reportado los errores o proponer cambios previo a su entrada en vigencia, puesto que éstos se hicieron evidentes prácticamente desde su implementación, lo que pudo haber evitado las grandes pérdidas que el mal funcionamiento y diseño produjeron.

Por otro lado, no todas las responsabilidades recaen en los encargados de diseñar el nuevo documento, sino en el desinterés de informarse respecto al correcto llenado de las casillas de la Declaración, así como de la actualización de los datos que, a pesar de las posibles soluciones que no se presentaron sino hasta dos años después de su entrada en vigencia y que se implementaron a inicios del año 2021, todavía siguen siendo uno de los principales y más recurrentes problemas lo que, a su vez, impide que el documento y sus distintos complementos funcionen.

4.3.4 Interminable Burocracia

La burocracia ha sido uno de las principales barreras para el comercio y la consolidación de la integración profunda en Centroamérica. La excesiva pérdida y desperdicio de recursos, debido a la complejidad de los trámites, han estado presentes en cada uno de los intentos por conformar un bloque económico en la región, lo que provoca descontentos y menor intención por parte de algunos de los países de continuar con los procesos de integración.

Por otra parte, en cuanto a la DUCA, se parte de la poca funcionalidad que los documentos anteriores al actual formulario presentaban, debido a la burocracia, siendo éste uno de los principales problemas por los cuales era necesaria la creación de un nuevo documento que simplificara los trámites, dando como resultado la agilización del comercio en Centroamérica, lo que se traduciría en mayor desarrollo.

Sin embargo, a raíz de todos los inconvenientes que el actual documento presentó, y debido a la incorrecta planificación para solucionarlos, ha surgido toda clase de complementos como los planes de contingencia y los recientemente incorporados complementos para la DUCA, lo que hace que los trámites sigan siendo igual o más complicados de realizar, teniendo que pasar, en ocasiones, por más de un proceso para la exportación definitiva.

4.3.5 Deficiente Análisis de los Resultados

Analizar los resultados en el caso de la DUCA, debería ser una de las mayores prioridades de los encargados de cada una de las modalidades de la misma y de los gobiernos de turno de los países centroamericanos, puesto que los errores producidos por el mal diseño y funcionamiento de ésta, dan como resultado grandes pérdidas para los exportadores que retrasan o detienen el desarrollo del comercio de la región.

A pesar de ser un tema de suma importancia, la obtención de información acerca de los resultados y del impacto de la implementación de la Declaración Única Centroamericana, es bastante limitada, puesto que las entidades encargadas de su desarrollo no proveen los insumos necesarios acerca del rendimiento de cada una de las modalidades, que puedan ser

utilizadas para el análisis de los resultados y para el desarrollo de soluciones que sean realmente útiles.

Por otro lado, los resultados y el análisis de los mismos, pueden ser una útil herramienta para que los usuarios que no han obtenido los efectos e impactos esperados para el crecimiento económico, puedan presentar inconformidades y plantear soluciones, después de conocer la raíz de los problemas que puedan surgir, de forma individual o por medio de las cámaras de comercio e industria a la que pertenezcan.

Conclusiones

La Declaración Única Centroamericana es el documento que se utiliza desde 2019 para la declaración y el tránsito de mercancías a nivel centroamericano y frente a terceros. Es un instrumento que surge a partir del compromiso que dicha región adquirió con la Unión Europea, en donde se define la necesidad de crear un formulario único que se acerque a los estándares comerciales internacionales; sin embargo, a raíz de su implementación, la DUCA ha presentado dificultades que no se han solucionado hasta el momento y que provocan atrasos en las movilizaciones de bienes.

Mediante la realización de este estudio, se ha llegado a una serie de conclusiones, que evidencian los principales hallazgos y responden a las preguntas generadoras, lo cual permite definir los aspectos positivos y negativos de la implementación de dicho documento, así como sus efectos, mismos que se desarrollan a continuación:

1. La importancia de la creación de un documento único para la declaración de mercancías, radica en varios puntos fundamentales, en donde se resalta: a) la actualización y equiparación del sistema comercial de los países de la región centroamericana, de forma que sirva como instrumento para la consolidación de las relaciones comerciales, el fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de objetivos comunes realistas en pro de la integración profunda en la región centroamericana; a la vez se genera mayor credibilidad en las relaciones de la región frente a terceros, al aproximarse a los estándares comerciales internacionales; b) el unificar los sistemas comerciales de los países, puede representar mejor aprovechamiento de los recursos, como por ejemplo el tiempo, por medio de la

replicación de información de los usuarios y de las mercancías entre los países de la región.

2. Resulta relevante resaltar los aspectos positivos de la implementación de la DUCA, de forma que se pueda conocer los avances que se pueden tener tras la implementación de la misma, así como las consecuencias que puedan surgir para la relación de los países centroamericanos y de éstos frente a otros países y mercados. A partir de esta premisa, se han determinado ciertos aspectos: en primer lugar, se puede mencionar la modernización y la sustitución de los formularios que se utilizaban para la declaración comercial, de forma física y pertenecientes a distintos regímenes, por la DUCA, que tiene como fin facilitar los procesos comerciales, de forma que se ahorren recursos y sea de mayor provecho para las empresas que los realicen.

Por otra parte, el documento da respuesta positiva al compromiso adquirido con la Unión Europea por medio del Acuerdo de Asociación, para lo cual, a pesar de que aún no ha sido posible la homologación de las normas concernientes al comercio entre los países centroamericanos en su totalidad, se unificaron los esfuerzos en pro de dar pie a uno de los requerimientos de dicho acuerdo, con lo que se logra realizar un acercamiento a los estándares comerciales internacionales.

La DUCA es otro de los pasos que contribuyen a los planes de la consolidación de la integración profunda en Centroamérica. Sumado a esto, surge con el propósito de generar oportunidades de crecimiento económico, lo que mayor credibilidad para

posibles inversores en la región, agilización de trámites comerciales, independencia económica, mayor capacidad de influencia y presencia en otros mercados.

3. Los aspectos negativos que han surgido en torno a la implementación de la DUCA, deben ser definidos de forma que se tenga un panorama completo y exista una contrastación que sea útil para definir la utilidad del documento.

Los principales aspectos negativos que se han definido a partir de este estudio son: si bien la modernización y la unificación de normas son aspectos necesarios y fundamentales para el avance y el fortalecimiento de la institucionalidad en cuanto a temas comerciales, existe una notable dificultad para unificar o hacer que funcionen de la mejor manera las normas de los países centroamericanos en conjunto y una evidente deficiencia institucional de los mismos, que responde, como en muchos otros de los errores que se presentan como consecuencia de la implementación de la DUCA, a la falta de interés por parte de los gobiernos de turno de los países centroamericanos así como de los encargados de dar seguimiento a cada una de las modalidades de este documento, evidenciando las limitaciones de los países de la región para adaptarse a los cambios y la mala administración.

La mala planificación y los objetivos poco realistas al momento de la implementación de este documento, se hacen notorios debido a distintos factores existentes que debieron ser tomados en cuenta a fin de evitar riesgos y, sin embargo, aún persisten como la falta de uniformidad y articulación de las políticas comerciales de los implicados, los distintos niveles de tecnología de cada país de la región, las evidentes

deficiencias en el documento y el proceso largo de adaptación tras su implementación, que sigue generando costos.

Las fallas en el documento, han generado confusión en los usuarios desde el principio, y las soluciones que siguen presentándose no son las más adecuadas, ni definitivas, puesto que generan muchas pérdidas para los usuarios, principalmente para el importador y empresas con menor capacidad, además de que las capacitaciones que se dan a éstos no son lo suficientemente adecuadas para tener un mejor conocimiento sobre su llenado para evitar pérdidas.

Por último, debe mencionarse la imposibilidad para calcular los datos económicos que permitan una mejor retroalimentación y otros factores como la corrupción y la burocracia, que dan como consecuencia la ralentización del desarrollo de los países centroamericanos y generan pérdida de confiabilidad en los mismos para posibles relaciones con terceros y dentro de la región.

4. Las principales dificultades que presenta la DUCA, aparte de los ya mencionados aspectos negativos, son: a) implica cambios grandes en los sistemas comerciales de los países centroamericanos, los cuales no están en la capacidad de adaptarse a los mismos, ni de replicar modelos comerciales de otros mercados; b) contiene inconsistencias que afectan al declarante: en DUCA-F, afecta al exportador; en DUCA-T, afecta al transportista; c) contiene vacíos en el documento, no incluye espacios adecuados para el correcto llenado, impidiendo que se declare de forma correcta el tamaño de los bultos; d) las entidades encargadas no brindan

capacitaciones actualizadas a los usuarios; e) somete a las mercancías a dos regímenes distintos, ya que implica régimen definitivo y régimen de tránsito aduanero; f) los gobiernos de turno no se involucran en las dificultades que presenta la DUCA, a pesar de ser parte de sus competencias; g) las entidades encargadas del desarrollo del formulario, no generan soluciones definitivas ni permiten la retroalimentación de los usuarios al limitar el acceso a la información.

5. Partiendo de los datos obtenidos mediante esta investigación, desde la implementación de la DUCA, puede definirse principalmente a los afectados, partiendo desde las empresas, para quienes son negativos los retrasos y la retención de mercancías, lo que puede disminuir su capacidad de efectuar intercambios comerciales. Por otro lado, las empresas no sólo son las que generan crecimiento económico sino también empleos; los efectos negativos involucran desde el empleador hasta el empleado, lo cual repercute en el desarrollo de los países, situación que resultaría distinta y beneficiosa para los mencionados, si este documento funcionara de la manera que se espera.

Por otra parte, se debe mencionar que la falta de soluciones definitivas y adecuadas, puede beneficiar a quienes reciben los pagos por retención de mercancías cuando el documento presenta algún inconveniente.

6. A partir de la información obtenida en esta investigación, se pueden identificar algunos factores que pueden representar algunas de las posibles soluciones para la expansión del comercio en Centroamérica, por ejemplo, la unificación de las políticas

relacionadas al comercio de los países involucrados, mejor y más transparente administración que permita una mayor retroalimentación, presentar soluciones definitivas a los problemas presentados por la DUCA, la consolidación de relaciones y el planteamiento de objetivos realistas y comunes por parte de los países centroamericanos y el compromiso e involucramiento de los implicados y responsables de dar seguimiento a los planes por medio de los que se busque la expansión económica de la región y su capacidad de influencia frente a terceros.

7. También es importante mencionar las posibles soluciones para el correcto funcionamiento de la Declaración Única Centroamericana, de lo que se puede partir para brindar medidas definitivas a los problemas que a raíz de su implementación se han presentado, tales como: a) el establecimiento de planes de contingencia y de documentos auxiliares que respondan directamente a los principales problemas y no destinados a pequeños inconvenientes que son responsabilidad de los usuarios, como lo son la corrección de errores o el declarar antes o después de la exportación, función que actualmente realizan los documentos adicionales a la DUCA; b) enfocar de forma correcta los objetivos, de manera que se obtengan los beneficios para los cuales fue creada la DUCA; c) orientar los esfuerzos de forma que se superen los conflictos de intereses entre los países centroamericanos; d) fortalecer la institucionalidad, para permitir procesos más transparentes y mayor retroalimentación sobre la funcionalidad del documento; e) velar para que los gobiernos de turno y las entidades encargadas del desarrollo de la DUCA cumplan con sus responsabilidades.

Referencias

- C.V. Alberto. (2017). *¿Conoce las formas de integración económica?*
<https://www.elmundo.cr/opinion/conoce-las-formas-de-integracion-economica/>
- CEPAL. (1992). *Apuntes Sobre el Desarrollo Económico de Guatemala*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28234/S9200166_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL. (2019). *Logros y desafíos de la integración centroamericana*. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2020). *Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46436/4/S2000900_es.pdf
- Comisión Europea. (2004). *La Integración Centroamericana: realidades y perspectivas*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comité de aduanas (julio, 2019). *Desafíos que presenta la DUCA*. Conferencia llevada a cabo en Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Deutsch, K. W. (1970). *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Gernika
- Forbes Centroamérica. (2019). *Centroamérica retrocede en el Índice Global de Competitividad 2019*. <https://forbescentroamerica.com/2019/10/09/centroamerica-retrocede-en-el-indice-global-de-competitividad-2019>
- Hamui-Sutton, Alicia. (2013). *An approach to mixed methods research in medical education*.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007505713727145>
- Icefi. (2017). *La Corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala, Guatemala.
- Prensa Libre. (2019). *DUCA: fallos en nuevo sistema aduanero deja pérdidas de hasta 150 millones de dólares diarios*. <https://www.prensalibre.com/economia/duca-fallos-en-nuevos-sistema-aduanero-dejaron-perdidas-hasta-por-us150-millones-diarios/>
- Redacción España. (s.f.). *¿Cuáles son las barreras al comercio internacional?*
<https://internacionalmente.com/barreras-al-comercio-internacional/>
- Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano [RECAUCA]. *Anexo de la Resolución No. 224-2008 (COMIECO-XLIX)*. Artículos 370 y 371. 25 de abril de 2008. Centroamérica
- Resolución No. SAT-IAD-05-2019. *Diario de Centro América*, Guatemala, Guatemala, 02 de mayo de 2019.

Resolución No. 409-2018 (COMIECO-LXXXV). Publicada por los Estados Parte. Ciudad de Panamá, Panamá, 07 de diciembre de 2018.

SEC. (2019). *Consultas*. <http://www.sec.sieca.int>

SIECA. (2021). *Exportaciones de bienes en Centroamérica recobran dinamismo al primer trimestre de 2021*. [https://www.sieca.int/index.php/news/exportaciones-de-bienes-en-centroamerica-recobran-dinamismo-al-primer-trimestre-de-2021/#:~:text=El%20crecimiento%20de%2012.9%25%20en,%25\)%20y%20Brasil%20\(40.6%25\)](https://www.sieca.int/index.php/news/exportaciones-de-bienes-en-centroamerica-recobran-dinamismo-al-primer-trimestre-de-2021/#:~:text=El%20crecimiento%20de%2012.9%25%20en,%25)%20y%20Brasil%20(40.6%25).).

Swartz P. (2001). *El Comercio Internacional en la Historia del Pensamiento Económico*. Documento de trabajo. 2001-3.

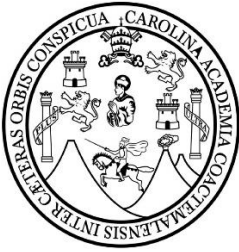
Anexos

FODA

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la DUCA



Elaboración propia



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
**Guía de preguntas para cuestionario cerrado a personal relacionado
con el uso de la Declaración Única Centroamericana**

Marque con una X la opción que considere adecuada

1. ¿Conoce a profundidad qué es la DUCA?

Sí No

2. ¿Conoce del uso correcto para el llenado de casillas del formulario?

Sí No

3. ¿Ha tenido alguna dificultad para utilizar la DUCA?

Sí No

4. ¿Ha tenido atrasos con el comercio de productos?

Sí No

5. ¿Conoce usted sobre la relevancia de la creación de un documento único para el tránsito de mercancías?

Sí No

6. ¿Qué modalidad de DUCA utiliza?

DUCA D DUCA F DUCA T

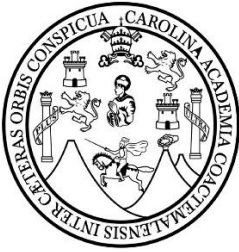
7. Si pudiera sugerir cambios para agilizar los procesos comerciales ¿Estaría dispuesto a proponerlos?

Sí No

8. ¿Considera que ha habido avances entre los anteriores documentos y el actual?

Sí No

Elaboración Propia



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
Guía de preguntas para cuestionario cerrado a personal relacionado con el uso de la Declaración Única Centroamericana

Marque con una X la opción que considere adecuada

1. ¿Conoce a profundidad qué es la DUCA?

Sí No

2. ¿Conoce del uso correcto para el llenado de casillas del formulario?

Sí No

3. ¿Ha tenido alguna dificultad para utilizar la DUCA?

Sí No

4. ¿Ha tenido atrasos con el comercio de productos?

Sí No

5. ¿Conoce usted sobre la relevancia de la creación de un documento único para el tránsito de mercancías?

Sí No

6. ¿Qué modalidad de DUCA utiliza?

DUCA D DUCA F DUCA T

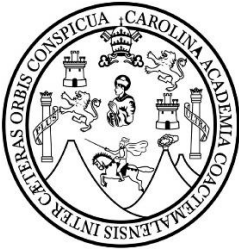
7. Si pudiera sugerir cambios para agilizar los procesos comerciales ¿Estaría dispuesto a proponerlos?

Sí No

8. ¿Considera que ha habido avances entre los anteriores documentos y el actual?

Sí No

Elaboración Propia



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
Guía de preguntas para cuestionario cerrado a personal relacionado con el uso de la Declaración Única Centroamericana

Marque con una X la opción que considere adecuada

1. ¿Conoce a profundidad qué es la DUCA?

Sí No

2. ¿Conoce del uso correcto para el llenado de casillas del formulario?

Sí No

3. ¿Ha tenido alguna dificultad para utilizar la DUCA?

Sí No

4. ¿Ha tenido atrasos con el comercio de productos?

Sí No

5. ¿Conoce usted sobre la relevancia de la creación de un documento único para el tránsito de mercancías?

Sí No

6. ¿Qué modalidad de DUCA utiliza?

DUCA D DUCA F DUCA T

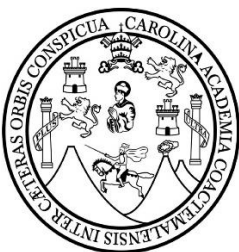
7. Si pudiera sugerir cambios para agilizar los procesos comerciales ¿Estaría dispuesto a proponerlos?

Sí No

8. ¿Considera que ha habido avances entre los anteriores documentos y el actual?

Sí No

Elaboración Propia

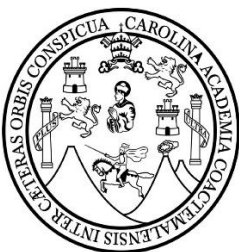


Universidad de San Carlos de Guatemala
 Escuela de Ciencia Política
 Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
Guía de preguntas para entrevista a personal relacionado con el desarrollo de la Declaración Única Centroamericana

Fecha	Enero 2022
Entrevistado	
Institución	Consejo de Usuarios del Transporte Internacional de Guatemala (CUTRIGUA)
Objetivo de la Entrevista: Conocer el punto de vista de quienes se encuentren involucrados en el proceso de desarrollo e implementación de la Declaración Única Centroamericana o de expertos en el tema.	
<p>1. ¿Cuál considera que ha sido el aspecto más importante de la Implementación de la DUCA? El unificar la presentación de la declaración de mercancías en los Estados parte y la replicación de la información por medio del nodo regional.</p>	
<p>2. ¿Cuál considera que es el mayor beneficio que los Países de la región centroamericana han obtenido a raíz de la implementación de la DUCA? Sustituir múltiples formularios físicos que se utilizaban en diversos regímenes aduaneros, por un solo formulario que integra todos los datos de la declaración del valor en aduanas y con ello lograr la reducción de tiempo y demoras en los pasos fronterizos a nivel Centroamericano, por medio de la estandarización y armonización de elementos de información que se exigen al declarante, con estándares internacionales fijados por Naciones Unidas, las Organizaciones Mundiales de Comercio, Aduanas, y tablas nacionales.</p>	
<p>3. ¿Cuál considera que es la mayor dificultad que ha presentado la DUCA? Al momento, como todo cambio, la implementación donde se realizaron planes piloto, capacitaciones con el apoyo de las entidades involucradas, pero se carecía de desconocimiento y criterio del llenado a pesar de ser fácil por parte de las empresas y personas a cargo.</p>	
<p>4. ¿Cuáles considera que son los beneficios de la Unión Aduanera?</p>	

<p>5. ¿Qué opinión le merece sobre el uso actual del documento para el comercio si no hay mejoras en el mismo?</p>
<p>6. ¿Qué mejoras propondría para el correcto funcionamiento de la DUCA?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se identifique de forma más específica los documentos de soporte de la declaración de mercancías • Que se capacite al personal de aduanas, debido a que hay muchas discrepancias en cuanto a la información que se consigna como valor de transacción (Casilla 25 de la DUCA). • Mejoras en el sistema informático al momento de que no aparecen replicadas las DUCAS.
<p>7. ¿Qué recomendaría para evitar dudas en el llenado del documento?</p> <p>Que exista una sección en línea por parte de las entidades que corresponda de los errores comunes al momento del llenado, sin dejar a un lado la capacitación constante para las personas nuevas que se involucran en el tema.</p>
<p>8. A partir de la implementación de la DUCA ¿Cuál considera que será la situación comercial de Centro América en los próximos años?</p> <p>La agilización en tramites del Comercio Internacional y la reducción de tiempos de despacho en Aduanas, pero esto también involucra a distintos actores de la cadena logística no al documento en sí.</p>

Elaboración Propia



Universidad de San Carlos de Guatemala
 Escuela de Ciencia Política
 Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
Guía de preguntas para entrevista a personal relacionado con el desarrollo de la Declaración Única Centroamericana

Fecha	04 de enero de 2022
Entrevistado	Rubén Darío Crespo Consultor Externo SIECA-PDCC
Institución	Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA
Objetivo de la Entrevista: Conocer el punto de vista de quienes se encuentren involucrados en el proceso de desarrollo e implementación de la Declaración Única Centroamericana o de expertos en el tema.	
<p>1. ¿Cuál considera que ha sido el aspecto más importante de la Implementación de la DUCA?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homologación de los procesos de comercio intrarregional. • Uso de la tecnología para facilitar el intercambio de información en una operación de comercio. 	
<p>2. ¿Cuál considera que es el mayor beneficio que los Países de la región centroamericana han obtenido a raíz de la implementación de la DUCA?</p> <p>El establecimiento de un único proceso reconocido intra y extra regional en los procesos de comercio</p>	
<p>3. ¿Cuál considera que es la mayor dificultad que ha presentado la DUCA?</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de homologación de normativas en cada país. • La homologación de tecnologías de información para un funcionamiento adecuado 	
<p>4. ¿Cuáles considera que son los beneficios de la Unión Aduanera?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agilidad en las acciones operativas en puntos fronterizos. • Disminución de tiempos en las importaciones y exportaciones entre las instituciones que participan. 	

- Una más adecuada información de retroalimentación del estado de un proceso de comercio para los interesados.

5. ¿Qué opinión le merece sobre el uso actual del documento para el comercio si no hay mejoras en el mismo?

Considero que está en el momento de la implementación de estabilización del proceso, ya que todos los países de la región ya lo están utilizando, el proceso ya está definido y operando, seguramente en el futuro inmediato se podrán implementar mejoras.

6. ¿Qué mejoras propondría para el correcto funcionamiento de la DUCA?

Actualización continua tanto tecnológicamente como de las normas y procesos implementados con los estándares y normas internacionales.

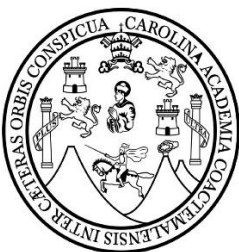
7. ¿Qué recomendaría para evitar dudas en el llenado del documento?

Aunque esta actividad es realizada por personal conocedor y con experiencia en esta actividad, se requiere de capacitaciones periódicas, instructivos, manuales y ambientes de ensayos y pruebas interactivos.

8. A partir de la implementación de la DUCA ¿Cuál considera que será la situación comercial de Centro América en los próximos años?

Siendo esta una medida de facilitación del comercio, con la participación y trabajo de los servicios aduaneros de la región y de las máximas autoridades de la Integración Económica Centroamericana; y constituye un paso firme hacia el fortalecimiento del proceso de la integración económica Centroamericana.

Elaboración Propia



Universidad de San Carlos de Guatemala
 Escuela de Ciencia Política
 Trabajo de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales
Guía de preguntas para entrevista a personal relacionado con el desarrollo de la Declaración Única Centroamericana

Fecha	13 de enero de 2022
Entrevistado	Lic. Carlos Herrera Torres. (Abogado y Notario, Agente de Aduanas y Experto en Defensa Comercial).
Institución	Oficina Profesional
Objetivo de la Entrevista: Conocer el punto de vista de quienes se encuentren involucrados en el proceso de desarrollo e implementación de la Declaración Única Centroamericana o de expertos en el tema.	
<p>1. ¿Cuál considera que ha sido el aspecto más importante de la Implementación de la DUCA?</p> <p>Fundamentalmente, colaborar con la facilitación y la simplificación del comercio internacional. La Declaración Única Centroamericana (DUCA) fusiona en un solo formato el contenido de tres diferentes formularios que se utilizaban antes de la aplicación de la DUCA, el Formulario Aduanero Único Centroamericano –FAUCA-, el cual se utilizaba para el comercio intrarregional (aplicaba únicamente para productos originarios de la región), la Declaración para el Tránsito Aduanero Internacional, conocida como la Declaración Única de Tránsito (DUT), y la Declaración Aduanera de Mercancías, conocida como la Declaración Única Centroamericana (DUA). Vale aclarar que, dependiendo del tipo de operación aduanera que se realice, se deberá utilizar la DUCA F, DUCA T, o DUCA D.</p>	
<p>2. ¿Cuál considera que es el mayor beneficio que los Países de la región centroamericana han obtenido a raíz de la implementación de la DUCA?</p> <p>El avanzar dentro del proceso de facilitación, modernización y actualización de los instrumentos legales del comercio intra y extrarregional.</p>	

3. ¿Cuál considera que es la mayor dificultad que ha presentado la DUCA?

Hace un par de años, el principal problema lo constituyo la forma que se implementa, si bien era un proceso innovador, debemos ser claros, eran muy pocas las personas que estaban capacitadas para este nuevo proceso, lo cual generó retrasos e incrementos en las operaciones de comercio internacional.

4. ¿Cuáles considera que son los beneficios de la Unión Aduanera?

Veamos, la Unión Aduanera per ce es un proceso que aún está lejos de perfeccionarse, para ello existen multiplicidad de factores, pero centrémonos en los principales. Cuando se habla de una Unión Aduanera se debe de considerar procedimientos, reglamentos únicos, lo cual lamentablemente no se da en la región centroamericana. En el momento de que se consolide una Unión Aduanera podremos hablar de una certeza jurídica para el comercio.

5. ¿Qué opinión le merece sobre el uso actual del documento para el comercio si no hay mejoras en el mismo?

El formulario por si solo facilita y agiliza el comercio, sin embargo, se precisa que las propias autoridades aduaneras y comerciales articulen y uniformen sus políticas.

6. ¿Qué mejoras propondría para el correcto funcionamiento de la DUCA?

Un aspecto importante es la correcta interconexión de los diferentes sistemas informáticos que utilizan los países centroamericanos.

7. ¿Qué recomendaría para evitar dudas en el llenado del documento?

La capacitación constante del personal encargado de su llenado. Se debe de considerar que, salvo el caso de los Agentes Aduaneros, existe dentro del medio del comercio internacional mucha rotación de personal, por lo que se requiere que constantemente

se estén impartiendo capacitaciones a los diferentes auxiliares de la función pública aduanera.

8. A partir de la implementación de la DUCA ¿Cuál considera que será la situación comercial de Centro América en los próximos años?

Insisto, el comercio intrarregional debe de crecer, pero ello no deviene de un formulario como el DUCA que, si bien contribuye en el proceso de modernización aduanera y la facilitación del comercio, lo más importante es el planteamiento que puedan hacerse en torno a las políticas públicas que se relacionan con el comercio internacional.

Elaboración Propia