

“Centroamérica y la Unión Europea a la luz del DR-CAFTA”

Jaime Zabłudovsky K. ¹

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA, BID RED DE COMERCIO E INTEGRACIÓN

Marzo 2006

¹ *Socio fundador de la empresa Soluciones Estratégicas S.C. y Vicepresidente Ejecutivo de IQOM. Inteligencia Comercial*

“CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA A LUZ DEL RD-CAFTA”

Dr. Jaime Zabudovsky

El tratado de libre comercio entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y EE.UU. entrará en vigor próximamente. El RD-CAFTA, como se le conoce por sus siglas en inglés (CAFTA de aquí en adelante), marca la conclusión de un arduo y largo camino para los países centroamericanos y representa un paso muy importante en su modernización económica y en el perfeccionamiento su integración regional.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, los países de Centroamérica (CA) habían estado buscando un instrumento que igualara sus condiciones de acceso al mercado estadounidense a las que gozaban los exportadores mexicanos al amparo del TLCAN. Si bien las naciones centroamericanas tienen cierto acceso preferencial a EE.UU. bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), éste no es tan amplio ni certero como el que México consiguió con el TLCAN. El SGP y el CBI requieren altos contenidos de valor agregado nacional, excluyen importantes productos de sus beneficios y, sobretodo, son mecanismos temporales, sujetos a la voluntad unilateral de EE.UU.

El CAFTA, por el contrario, permite no sólo la obtención de un acceso franco y permanente al principal mercado de exportación de los países centroamericanos, sino que también constituye un poderoso aliado de la integración subregional, y una herramienta útil para promover la competitividad centroamericana y fortalecer la cooperación institucional con EE.UU.

Al principio, la negociación del CAFTA, los países centroamericanos pretendían buscar que las disciplinas del tratado se aplicasen sólo bilateralmente con EE.UU., pero no para la relación entre ellos mismos. Se pensaba que de ser “multilateral”, el CAFTA atentaría contra el largo proceso de integración centroamericano y que, por tanto, convenía mantener separadas las relaciones económicas con EE.UU., de las que los países centroamericanos tienen a través de sus propios mecanismos subregionales.

Afortunadamente esta idea no prosperó. Haber procedido con un CAFTA exclusivamente bilateral entre EE.UU. y cada uno de los países centroamericanos, lejos de fortalecer la integración subregional, la hubiera debilitado sensiblemente. Para las naciones centroamericanas hubiera implicado privilegiar el vínculo con EE.UU., por encima de las relaciones entre ellas mismas. Puesto que la cobertura y disciplinas del CAFTA son, en general, más amplias y ambiciosas que las de los mecanismos de integración subregional, el resultado hubiese sido, por ejemplo, que un inversionista estadounidense establecido en Costa Rica, tendría mejores condiciones que las de un inversionista de algún otro país centroamericano.

Al tener una aplicación multilateral entre todos los miembros del acuerdo, el CAFTA contribuirá no sólo a que las relaciones económicas de CA con EE.UU. se realicen en un marco de certidumbre y confiabilidad, sino también entre los propios países centroamericanos. La posibilidad de acumular origen entre todos los miembros del CAFTA, permitirá el aprovechamiento de economías de escala y de especialización, y que las complementariedades de los diferentes países de la zona sean utilizadas plenamente, elevando la competitividad de la región.

Finalmente, el CAFTA también implicará un cambio cualitativo muy importante en los vínculos de Centroamérica con EE.UU. De tener una relación basada en concesiones unilaterales, se pasará a otra fundada en un tratado internacional, que no depende de la voluntad del socio más grande, y que obliga a todas las partes por igual. Así, el CAFTA proveerá un marco institucional para gestionar, sistemática y regularmente, la relación económica con EE.UU. La Comisión Administradora, el Comité para la Construcción de la Capacitación Comercial y el Secretariado para la Solución de Controversias son parte del andamiaje institucional que el CAFTA representa y que, seguramente, promoverá que los países centroamericanos se organicen para administrar el tratado conjuntamente, enriqueciendo su relación con EE.UU. y también entre ellos. De esta manera, y por paradójico que parezca, el CAFTA apuntalará los esfuerzos de integración subregional que las naciones centroamericanas han venido llevando a cabo durante los últimos años.

Una vez concluida esta negociación, surge la interrogante de cuál debe de ser la política centroamericana con respecto al resto de sus socios comerciales, en particular la Unión Europea (UE). El pasado 27 de febrero, el consejo de la Unión Europea señaló que espera que adopten próximamente las decisiones que permitan iniciar negociaciones de un acuerdo de asociación con Centroamérica, que incluya un tratado de libre comercio. ¿Hasta qué punto el CAFTA limita a estos países para emprender una negociación ambiciosas con la UE?, ¿Cuáles serían los desafíos y las ventajas más importantes para Centroamérica de un acuerdo de esa naturaleza?, ¿Cuáles serían los principales retos y divergencias entre la negociación realizada con EE.UU. y la que se emprendería con la UE?, ¿Cómo se puedan resolver estos conflictos? ¿Qué lecciones se podrían obtener de la experiencia de las negociaciones de México con la UE vis a vis el TLCAN?

Este documento busca responder a estas preguntas. La estructura del trabajo es la siguiente: en la segunda sección se discuten los desafíos y las ventajas para Centroamérica de un acuerdo con la UE; a continuación se analizan los temas específicos en los cuales las diferencias entre la negociación con la UE y con EE.UU., pudiesen ser más importantes. En la cuarta sección se consagran algunos elementos de la experiencia mexicana que pudiesen ser útiles a los países centroamericanos. En el último apartado, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo.

I. Desafíos y ventajas para Centroamérica de un acuerdo con la Unión Europea.

(a) Racionalidad de un acuerdo de libre comercio entre CA y la UE.

La negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea (TLCUECA) tiene gran sentido para Centroamérica. Las razones son varias. En primer lugar, mejoraría las condiciones de acceso de CA a la UE, eliminando los aranceles y barreras no arancelarias, que hoy obstaculizan las exportaciones centroamericanas a Europa.

Si bien Centroamérica goza hoy de las preferencias al amparo del SGP y del programa de apoyo al combate de las drogas europeos, estos mecanismos son parciales e inciertos. Además, buena parte de las exportaciones centroamericanas corresponden a productos que ya están exentos en la UE o bien que tienen preferencias limitadas. Como se puede apreciar en el cuadro 1, el porcentaje de importaciones europeas procedentes de Centroamérica que ingresan exentas de arancel a la Unión Europea es de 60 por ciento. Para la oferta exportable centroamericana que pudiese ser atractivo recibir un tratamiento preferencial en el mercado europeo, los mecanismos actuales no son la solución. Esto se puede apreciar en los cuadros que contienen los productos de exportación de los cinco países centroamericanos que representan alrededor de 80 por ciento de sus exportaciones a la UE (cuadros 2-6). En todos los casos, el alcance de las preferencias europeas es muy limitado, pues para los bienes en los que la UE tiene aranceles relativamente altos, no hay tratamiento preferencial o éste es muy reducido, por ejemplo un descuento de 3.5 por ciento sobre la tasa NMF. De los cinco países, solo Guatemala y Nicaragua gozan de una preferencia total (100 por ciento) en uno de sus principales productos de exportación (follaje y plantas), aunque ésta no es muy importante pues el arancel europeo de nación más favorecida es 2 por ciento. Por otra parte, los plátanos costarricenses y hondureños están excluidos y los filetes de atún salvadoreños y guatemaltecos, por ejemplo, están sujetos a un arancel de 23.4 por ciento en lugar del 24 % que pagarían en ausencia del SGP.

Cuadro 1. Importaciones de la UE provenientes de CA

*Valor en millones de euros

	Total	Valor	%
# Fracciones por las que exporta	2107	2,432	100%
• Agrícolas	247	1,107	46%
• No agrícolas	1860	1,325	54%
# Fracciones por las que exporta con NMF 0%	654	1,469	60%
• Agrícolas	66	378	34%
• No agrícolas	588	1,091	82%

Cuadro 2. Importaciones y preferencias de la UE provenientes de Costa Rica

*Valor en miles de euros

Importaciones				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
85422145	Microprocesadores	634,675	0%	NS
84733010	Conjuntos electrónicos montados.	322,147	0%	NS
8030019	Plátanos hortaliza. Los demás.	278,360	680 EUR/1000 kg. /net	NA
8043000	Piñas (ananás).	194,019	5.80%	S
8071900	Melones, sandías y papayas, frescos. Los demás.	44,732	8.80%	S
	SUBTOTAL	1,473,932		
	TOTAL	1,771,830		
	%	83		
Preferencia		Valor	% Total exportable	
SP	Sin Preferencia	278,360	16%	
NMF	0%	956,821	54%	
S	Reducción 3.5%	238,751	13%	
NS	Reducción del 100%	0	0%	
	Total	1,473,932	83%	

NA El producto no está dentro del SGP plus

NS Reducción del 100%

S Reducción de 3.5%

SP Sin preferencia

Cuadro 3. Importaciones y preferencias de la UE provenientes de El Salvador

*Valor en miles de euros

Importaciones				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
9011100	Café sin tostar, sin descafeinar.	53,956	0%	NA
16041416	Filetes, llamados "loins"	34,008	24%	S
85322100	Los demás condensadores fijos. De tántalio.	19,486	0%	NS
85322400	Condensadores eléctricos fijos, variables o ajustables. Con dieléctrico de cerámica, multicapas.	2,400	0%	NS
61091000	"T-shirts" y camisetas de punto. De algodón.	2,258	12%	S
	SUBTOTAL	112,108		
	TOTAL	132,850		
	%	84		
Preferencia		Valor	% Total exportable	
SP	Sin Preferencia	0	0%	
NMF	0%	75,843	57%	
S	Reducción 3.5%	36,265	27%	
NS	Reducción del 100%	0	0%	
	Total	112,108	84%	

NA El producto no está dentro del SGP plus

NS Reducción del 100%

S Reducción de 3.5%

SP Sin preferencia

Cuadro 4. Importaciones y preferencias de la UE provenientes de Guatemala

*Valor en miles de euros

Importaciones				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
9011100	Café sin tostar, sin descafeinar.	81,493	0%	NA
6049190	Follaje, hojas, ramas y demás partes de plantas, sin flores ni capullos y hierbas, musgos y líquenes, para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma. Los demás	20,066	2%	NS
16041416	Filetes, llamados "loins"	13,611	24%	S
7081000	Guisantes (arvejas, chícharos) (<i>Pisum sativum</i>)	9,394		S
	Guisante fresco o refrigerado de tipo " <i>Pisum sativum</i> ", con o sin concha		8%	
3061350	Langostinos (<i>Penaeus</i> spp.)	7,642	12%	S
22071000	Alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol	5,838	19.2 EUR/hl	S
12074090	Semilla de sésamo (ajonjolí). Las demás.	5,137	0%	S
24012020	Tabaco "light air-cured" del tipo Burley, incluidos los híbridos del Burley	5,063	18.4% MIN 22 EUR/100 kg/net MAX 24 EUR/100 kg/net	S
6029070	Esquejes enraizados y plantas jóvenes (excepto las cactáceas)	3,963	6.50%	S
6029099	Las demás plantas vivas, incluidas sus raíces, esquejes e injertos; micelios	2,794	6.50%	S
	SUBTOTAL	155,000		
	TOTAL	195,029		
	%	80		
Preferencia		Valor	% Total exportable	
SP	Sin Preferencia	0	0%	
NMF	0%	86,630	44%	
S	Reducción 3.5%	48,305	25%	
NS	Reducción del 100%	20,066	10%	
	Total	155,000	80%	

NA El producto no está dentro del SGP plus

NS Reducción del 100%

S Reducción de 3.5%

SP Sin preferencia

Cuadro 5. Importaciones y preferencias de la UE provenientes de Honduras

*Valor en miles de euros

Importaciones				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
9011100	Café sin tostar, sin descafeinar.	136,172	0%	NA
89039210	Barcos de motor, excepto los de motor fueraborda. Para la navegación marítima.	23,850	0%	NS
26080000	Minerales de cinc y sus concentrados	15,622	0%	NA
3061350	Langostinos (Penaeus spp.)	15,191	12%	S
8030019	Plátanos hortaliza. Los demás.	14,083	680 EUR/1000 kg/net	NA
8043000	Piñas (ananás)	14,010	5.80%	S
61091000	"T-shirts" y camisetas de punto. De algodón.	9,872	12%	S
16052099	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia. Los demás.	8,297	20%	S
8071900	Melones, sandías y papayas, frescos. Los demás.	4,775	8.80%	S
6029070	Esquejes enraizados y plantas jóvenes (excepto las cactáceas)	2,460	6.50%	S
	SUBTOTAL	244,331		
	TOTAL	270,375		
	%	90		
Preferencia		Valor	% Total exportable	
SP	Sin Preferencia	14,083	5%	
NMF	0%	175,644	65%	
S	Reducción 3.5%	54,605	20%	
NS	Reducción del 100%	0	0%	
	Total	244,331	90%	

NA El producto no está dentro del SGP plus

NS Reducción del 100%

S Reducción de 3.5%

SP Sin preferencia

Cuadro 6. Importaciones y preferencias de la UE provenientes de Nicaragua

*Valor en miles de euros

Importaciones				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
9011100	Café sin tostar, sin descafeinar.	38,619	0%	NA
12022000	Cacahuets crudos, incluso sin cáscara o quebrantados. Sin cáscara, incluso quebrantados	4,803	0%	S
3061350	Langostinos (Penaeus spp.)	4,368	12%	S
12021090	Cacahuets crudos, incluso sin cáscara o quebrantados. Con cáscara. Los demás.	2,997	0%	S
3061380	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia. Las demás.	1,829	12%	S
24021000	Cigarros (puros), incluso despuntados, y cigarrillos (puritos), que contengan tabaco	1,595	26%	S

Continuación cuadro 6 Importaciones y preferencias de la UE provenientes de Nicaragua				
Fracción	Descripción	Valor	MFN	SGP Plus
6049190	Follaje, hojas, ramas y demás partes de plantas, sin flores ni capullos y hierbas, musgos y líquenes, para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma. Los demás	1,027	2%	NS
22071000	Alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol	956	19.2 EUR/hl	S
7099090	Las demás hortalizas, incluso "silvestres", frescas o refrigeradas	874	12.80%	S
61091000	"T-shirts" y camisetas de punto. De algodón.	656	12%	S
	SUBTOTAL	57,725		
	TOTAL	62,203		
	%	93		
	Preferencia	Valor	% Total exportable	
SP	Sin Preferencia	0	0%	
NMF	0%	46,419	75%	
S	Reducción 3.5%	10,278	17%	
NS	Reducción del 100%	1,027	1.60%	
	Total	57,725	93%	

- NA** El producto no está dentro del SGP plus
NS Reducción del 100%
S Reducción de 3.5%
SP Sin preferencia

Una desventaja adicional para CA es el hecho de que otros países con los que la UE ha celebrado acuerdos de libre comercio o les ha extendido tratamientos preferenciales más generosos, no tengan que pagar los relativamente altos aranceles que los países centroamericanos si tienen que enfrentar.

La negociación del TLCUECA resolvería gran parte de estos problemas. Por ser integral y requerir la eliminación permanente de un número significativo de los aranceles de las partes; pondría a los países centroamericanos en igualdad de condiciones de acceso con los países que ya tienen TLC's con la UE.

El TLCUECA también le permitiría a CA continuar su proceso de liberalización económica. Al celebrar un acuerdo comprehensivo con la segunda potencia comercial, CA estaría consolidando el proceso de apertura y elevando el costo de cualquier intento de revertirlo en el futuro.

Finalmente, de la misma manera que el CAFTA será un aliado de la integración centroamericana, el TLCUECA, contribuiría a fortalecerla. Las experiencias europeas con la comisión, el consejo y el parlamento podrían ser elementos muy atractivos a ser incluidos en los programas de cooperación del TLCUECA.

II. EL CAFTA y EL TLCUECA.

(b) Impacto del CAFTA sobre las Relaciones exteriores de Centroamérica.

Como lo demuestran las experiencias mexicana y chilena, un TLC con EE.UU., lejos de ser un obstáculo para nuevos acuerdos, constituye su mejor promotor. Tanto desde la perspectiva del país que celebra el acuerdo con EE.UU., como del resto de sus socios comerciales, un tratado con EE.UU. facilita y hace más atractivas negociaciones ulteriores.

El país que entra en un TLC con EE.UU., difícilmente va a encontrar otra negociación que sea más demandante, comprensiva y estricta. El grado de apertura y el alcance de las disciplinas que se pactan con EE.UU., rara vez son superadas en otros acuerdos. Así, una vez que se acuerda con EE.UU., es relativamente más fácil extender tratamientos similares a otras contrapartes. Así mismo, desde el punto de vista político, es muy probable que después de la aprobación del CAFTA, los órganos legislativos centroamericanos estén más proclives a dar su beneplácito a un tratado con Europa, pues contribuiría a equilibrar sus relaciones externas, sin grandes esfuerzos de liberalización adicionales.

La negociación con EE.UU. constituye, además, la mejor preparación para un acuerdo con la UE. Para Centroamérica, el CAFTA requirió un laborioso ejercicio de coordinación y trabajo conjunto, no sólo durante la negociación misma, pero también desde el lanzamiento de la iniciativa hasta lograr la aprobación del tratado. Estas experiencias seguramente podrán ser capitalizadas en una negociación con la UE.

Para la UE, el CAFTA es también un aliciente para negociar con Centroamérica desde varios puntos de vista. El primero, y más obvio, es buscar eliminar la discriminación que el CAFTA implica para los exportadores e inversionistas europeos en el mercado centroamericano.

La segunda razón es el incentivo que la UE tiene ahora de no ver rezagados sus vínculos diplomáticos con Centroamérica vis a vis EE.UU. Si bien el CAFTA es un acuerdo comercial, su impacto va mucho más allá del terreno económico, como se hizo evidente durante los años en que fue discutido, negociado y aprobado. Opositores y simpatizantes coinciden en que el tratado implica un cambio cualitativo muy importante en las relaciones de Centroamérica con EE.UU. Podrán haber divergencias de opinión con respecto a los impactos que tendrá el acuerdo sobre las economías centroamericanas, pero nadie cuestiona que acentuará la integración económica centroamericana con EE.UU. y que constituye una señal inequívoca del compromiso político de este país con la región. Aunque Centroamérica no tiene para la UE la importancia estratégica que guarda para EE.UU., claramente los europeos quisieran poder mandar una señal de un compromiso similar con la región.

En tercer lugar, el CAFTA le ha demostrado a la UE que los países centroamericanos son socios confiables y capaces de emprender y concluir una negociación ambiciosa de libre comercio. El acuerdo con EE.UU. ha probado que Centroamérica no sólo está dispuesta a asumir disciplinas estrictas y liberaciones ambiciosas, sino que está técnicamente preparada para una negociación compleja y políticamente dispuesta a

tomar las decisiones necesarias para concluirla y, en su momento, lograr la aprobación del acuerdo por sus instancias legislativas internas.

III. Principales retos y divergencias entre el CAFTA y un posible acuerdo con la UE.

La mejor manera de identificar los principales retos y divergencias entre la negociación del CAFTA y la de una con la UE, es comparar el alcance del acuerdo entre EE.UU. y Centroamérica, con el del tratado más ambicioso y reciente que la UE ha celebrado con un socio que no es parte de su ámbito de influencia: el TLC con Chile que entró en vigor el 01 de enero de 2004.

El cuadro 7 compara el contenido de los dos acuerdos. A pesar de que la cobertura de los dos es bastante similar, hay diferencias importantes que surgen a primera vista.

La primera de ellas es que el CAFTA es un acuerdo esencialmente económico, mientras que el TLCUECH contiene también un apartado de diálogo político y un ambicioso programa de cooperación en siete áreas. (Cooperación económica; Ciencia, tecnología y sociedad de la información; Cultura, educación y sector audiovisual; Reforma del estado y administración pública; Cooperación en materia social; Otros ámbitos en materia de cooperación; Disposiciones generales.) (Ver anexo I)

Cuadro 7. Contenido de los Acuerdos.

Tema	TLCUEM	TLC Chile - UE	RD - CAFTA
Diálogo Político	X	X	
Mecanismos de cooperación	X	X	
Acceso de Mercancías	X	X	X
Reglas de Origen	X	X	X
Compras del sector público	X	X	X
Obstáculos técnicos al comercio	X	X	X
Compras del sector público	X	X	X
Solución de controversias	X	X	X
Medidas sanitarias y fitosanitarias	X	X	X
Inversión	X	X	X
Comercio transfronterizo de servicios	X	X	X
Servicios Financieros	X	X	X
Telecomunicaciones	X	X	X
Derechos de Propiedad Intelectual	X	X	X
Transparencia	X	X	X
Comercio Electrónico	X	X	X
Laboral	X	X	X
Ambiente	X	X	X

Aunque paralelamente a la negociación del CAFTA, se acordaron los acuerdos en materia laboral y ambiental, su naturaleza es muy diferente a la de la cooperación pactada entre Chile y la UE. Estos dos acuerdos responden a la preocupación en algunos círculos estadounidenses de que el relajamiento y/o incumplimiento de las legislaciones laborales y ambientales, pudiesen constituir una ventaja comparativa de los países centroamericanos. Para tratar de aplacar estas presiones proteccionistas, el gobierno de EE.UU. ha incorporado en su agenda de negociaciones comerciales, acuerdos laborales y ambientales. Y aunque estos acuerdos también tienen algunas disposiciones para promover la cooperación entre las partes, su naturaleza es esencialmente disciplinaria.

En el caso de la UE, el contenido de cooperación de los acuerdos es eso: un esfuerzo de los socios de tratar de desarrollar temas de interés mutuo, basados en la buena voluntad y la participación espontánea de las partes. Así, los siete temas de cooperación consagrados en el acuerdo son resultado de una agenda de interés compartida entre Chile y la Unión Europea, y cuyo desarrollo dependerá de la participación voluntaria de los dos socios.

En el terreno comercial el contenido de los dos acuerdos pareciera ser bastante similar. Ambos incluyen los temas obligatorios de un Tratado de Libre Comercio como son la liberación de comercio de bienes y servicios, así como inversión, protección de los derechos de propiedad intelectual, compras públicas, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, y mecanismos de solución de diferencias. Sin embargo, en prácticamente todos los capítulos, la profundidad del CAFTA es mayor que la del acuerdo entre Chile y la Unión Europea. A continuación se presenta un resumen de las diferencias más importantes en los diferentes capítulos de los dos acuerdos.

IV. Comercio de bienes.

En bienes industriales la cobertura de los dos acuerdos es universal. Al final de los períodos de desgravación, la eliminación de los aranceles y barreras no arancelarias es total en ambos tratados. Es de esperar, sin embargo, que tal como sucedió en las negociaciones con México y Chile, la UE insista en que sus exportaciones al mercado centroamericano obtengan el mismo tratamiento que los productos estadounidenses recibirán al amparo del CAFTA. La obtención de esta "paridad CAFTA" no debería sorprender, pues para UE constituye uno de los argumentos centrales para buscar una negociación con Centroamérica. Aunque al final de la negociación el resultado más probable es el de una desgravación muy asimétrica, con plazos muy favorables para CA hay que prever una insistencia continua por parte de la UE sobre la "paridad" CAFTA. El argumento europeo es claro: si Centroamérica ya pactó una desgravación con un socio comercial que representa buena parte de su comercio, resulta difícil justificar porque no puede extender este mismo tratamiento a los exportadores europeos.

En el sector agrícola, por el contrario, la negociación con Europa sería muy distinta a la que Centroamérica realizó con EE.UU. Es cierto que en el CAFTA éste fue uno de los temas más sensibles, sin embargo, en el TLCUECA sería aún más complicado. Mientras que con EE.UU. las excepciones a la liberalización son muy reducidas (y se

concentran básicamente en azúcar y productos con contenido de azúcar), las sensibilidades europeas abarcan un vasto número de productos. Éstos tendrían que ser atendidos con regímenes ad hoc, ya sea a través de cupos preferenciales limitados o, de plano, excepciones a la liberalización. En virtud de que algunos de los productos más importantes de la oferta exportable centroamericana coinciden con los intereses más sensibles europeos (banano, azúcar, etc.), es de esperar que ésta sea una de las cuestiones más complicadas en una negociación centroamericana - europea.

Otra diferencia importante en el tema de acceso a mercado son las reglas de origen. Durante la negociación con México éste fue uno de los temas más controvertidos. Las dificultades fueron de dos tipos. En primer lugar, la UE ha venido desarrollando un protocolo de reglas de origen aplicables a todos sus acuerdos preferenciales y de las cuales resulta muy difícil lograr que se aparte. En segundo lugar, y probablemente más importante, es que este protocolo refleja la naturaleza del proceso productivo conjunto entre países geográfica y económicamente mucho más cercanos a la UE que los países latinoamericanos. Aunque en el CAFTA algunas reglas de origen también fueron difíciles de negociar (por ejemplo, en textiles y prendas de vestir), la integración económica que ya existe entre Centroamérica y EE.UU., permitieron que las complejidades fueran más manejables.

Así, en algunos de los productos en los que México tenía más interés, las reglas de origen que Europa proponía tendían a ser muy estrictas (i.e. con un alto contenido regional). Haberlas aceptado hubiese implicado para México una liberalización unilateral de su mercado, pues los exportadores europeos claramente las hubiesen podido cumplir y no así los mexicanos. Por ello, no sorprende que éste haya sido el tema más complicado de esa negociación. México concentró una buena parte de su capital negociador para obtener, en un grupo reducido de productos estratégicos, (textiles, confección, automotriz) cambios sustantivos a las reglas propuestas por Europa o bien plazos de transición para su cumplimiento. Es de esperar que estas dificultades vuelvan a aparecer en una negociación entre Centroamérica y la UE.

(a) Servicios e inversión.

En estos temas, las diferencias de enfoque y alcance entre EE.UU. y Europa son también importantes. Mientras que en los acuerdos con EE.UU., la liberalización se pacta a través de una lista limitada de excepciones, en el tratado entre Chile y la Unión Europea, se hizo a través de listas positiva. Aunque en principio se podría lograr el mismo grado de apertura con listas positivas o negativas, el enfoque de que todo está incluido en la liberalización, a menos de que se haya negociado y acordado una reserva explícita, tiende a resultar en compromisos más ambiciosos y liberales. Esto se hace evidente en el cuadro 9, que enlista los sectores y o actividades que los cinco países centroamericanos excluyeron de algún tipo de disciplinas. A pesar de que el Acuerdo entre Chile y la UE es el primer acuerdo europeo en establecer una lista con una oferta de servicios detallada y ambiciosa, el esfuerzo adicional de apertura al amparo de este tratado es menor.

Cuadro 9. Sectores de la industria sujetos a medidas disconformes existentes.

Sector	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Servicios profesionales	√	√	√		
Transportación marítima	√			√	√
Transportación terrestre	√	√		√	
Transportación aérea	√		√	√	
Comunicaciones: radio y televisión	√	√		√	
Servicio de prensa				√	
Telecomunicaciones					√
Servicios de distribución: comercio mayorista y minorista	√				
Servicios relacionados con minería: diferentes a los hidrocarburos.	√				√
Servicios relacionados a la pesca	√			√	√
Energía eléctrica	√				
Educación superior	√			√	
Audiovisual	√				
Publicidad	√				
Banca	√		√	√	√
Seguros	√		√	√	√
Fondos de pensión					√
Otros servicios financieros				√	
Servicios inalámbricos	√				
Servicios deportivos	√				
Sociedades de producción cooperativa		√			
Centros Comerciales y Establecimientos Libres de Impuestos		√			
Zonas francas	√				√
Agentes aduaneros		√		√	√
Forestal					
Otros servicios financieros				√	
Estaciones de combustible				√	
Casinos y apuestas				√	
Agricultura				√	
Construcción				√	
Entretenimiento				√	
Investigación y servicios de seguridad				√	

En inversión, una vez más, la cobertura del CAFTA es más profunda que la del acuerdo de Chile con la Unión Europea. Mientras este último se limita a la consolidación del régimen plasmado en la legislación nacional, sin implicaciones de liberalización adicional, el CAFTA contiene disciplinas muy precisas de no discriminación, expropiación y prohibición de requisitos de desempeño, y prevé un estricto mecanismo de solución de controversias entre el inversionista y el estado receptor de inversión. Como en el caso de servicios, la liberalización en el CAFTA es a través de una lista negativa.

(b) Propiedad intelectual.

Este es el otro tema en el cual una negociación con EE.UU. es muy diferente a otra con la Unión Europea. Mientras que la UE se conforma con ratificar los compromisos internacionales, EE.UU. convierte cualquier iniciativa bilateral en una oportunidad para avanzar uno de sus temas prioritarios de su agenda comercial. El CAFTA no fue la excepción. Por el contrario, EE.UU. aprovechó esta negociación para introducir disciplinas adicionales para la protección de medios electrónicos y ejecutables, y para que las penas asociadas a las violaciones de los derechos de propiedad intelectual no sólo fuesen publicadas y difundidas, sino también que los países centroamericanos tomaran acciones para asegurar su cumplimiento. Adicionalmente, puesto que el acuerdo sobre protección de derechos de propiedad intelectual asociados al comercio, prevé que cualquier disciplina adicional en este tema que pudiese ser acordada entre las partes de un Tratado de Libre Comercio tenga extenderse multilateralmente, lo pactado en el CAFTA entre EE.UU. y Centroamérica beneficiará también a los europeos.

Resumiendo, como se puede apreciar en este breve ejercicio comparativo del CAFTA con la negociación de Chile con la Unión Europea, desde el punto de vista de alcance de una negociación, los países centroamericanos están más que preparados para una negociación con Europa. Difícilmente, las disciplinas de un Tratado Unión Europea irán más lejos que la del CAFTA.

V. Lecciones de la experiencia mexicana con el TLCUEM.

Si bien cada negociación es distinta, es posible obtener de la experiencia de la negociación entre México y la Unión Europea algunos elementos que pudiesen ser útiles para Centroamérica en una posible negociación con Europa y, en su momento, en la administración del tratado que pudiese resultar.

(a) La negociación del TLCUEM.

La negociación de un tratado de libre comercio con la UE representó un nuevo reto para el gobierno mexicano. Si bien la experiencia del TLCAN constituyó, sin lugar a dudas, un activo muy importante para la negociación del TLCUEM, existieron

diferencias significativas entre los dos procesos que exigieron tácticas nuevas y estrategias diferentes.

En primer lugar, la complejidad de enfrentar una instancia supranacional, la Comisión Europea, así como su interrelación con los entonces quince Estados Miembros, requirió un enfoque distinto al de la negociación con EE.UU. y Canadá, en el que la relación fue entre tres países y sus equipos de negociación. En el caso de Europa se requirió trabajar no sólo con las instituciones supranacionales europeas (comisión, consejo y parlamento), sino también con los estados miembros, y asegurarse que en los cambios de presidencias semestrales, la iniciativa de la negociación con México no perdía momento.

Otra diferencia importante de la experiencia del TLCAN, es que la negociación del TLCUEM no guardaba para Europa la prioridad que el TLCAN sí tenía para EE.UU. Mientras que esta negociación constituyó, en su momento, uno de los temas más importantes de la política exterior estadounidense, para la Unión Europea la negociación con México era, en el mejor de los casos, un asunto secundario. Esta diferencia en la importancia que las contrapartes le otorgan a una negociación es fundamental en el diseño de la estrategia a seguir. Puesto que para México el TLCUEM era más mucho más relevante para Europa, el peso de la negociación recayó sobre el gobierno mexicano.

Así, desde la búsqueda misma del acuerdo, México tuvo que internalizar el costo de que la iniciativa fracasase, y diseñar una estrategia que maximizara las probabilidades de éxito. Congruente con esto, y contrario a las prácticas que había seguido hasta ese momento de utilizar el TLCAN como modelo de sus negociaciones, México se preparó para la del TLCUEM a partir de los textos europeos. En ese contexto, resultaba poco realista esperar que la UE se apartara de esos formatos tradicionales por solicitud de un socio lejano de importancia relativa menor en su comercio exterior.

Por ello, México decidió que, a pesar de que el TLCAN se había convertido en el modelo de sus acuerdos celebrados con países latinoamericanos, para avanzar en esta negociación, habría que abandonar ese formato y adoptar el europeo. Los textos que México presentó en la primera reunión de negociación, celebrada en noviembre de 1998 en la ciudad de México, estaban basados en los acuerdos que la UE ya tenía en vigor, aunque por supuesto, con las modificaciones necesarias para reconocer los intereses de México y conseguir un espacio negociador.

Asimismo, México definió una lista reducida de objetivos prioritarios de negociación, asegurándose, a priori, de que fuesen realistas y asequibles a la luz de las restricciones económicas y políticas europeas. El énfasis se concentró en el acceso a un grupo pequeño de productos agropecuarios y en obtener cierta flexibilidad en la reglas de origen industrial. México sabía que la Unión Europea no se apartaría significativamente de lo negociado en el pasado, y que tampoco estaría dispuesta a dar concesiones que pudiesen sentar precedentes incómodos para negociaciones ulteriores. No importaba que México no representara amenaza alguna en algunos de estos casos, lo relevante es que la negociación del TLCUEM no era lo suficientemente estratégica para Europa para modificar posturas resultantes del delicado balance entre los intereses comerciales de los estados miembros, los objetivos de la comisión, la agenda europea con otros países del mundo y en la OMC.

(b) Experiencia mexicana con la administración del TLCUEM.

En el quinto año de vigencia del TLCUEM (julio 2004 - junio 2005), las exportaciones mexicanas a la UE fueron de 9.5 miles de millones de dólares, mientras que las importaciones procedentes del viejo mundo alcanzaron 23.8 miles de millones de dólares, lo que generó un déficit comercial de 14.3 miles de millones.

Con demasiada frecuencia, el juicio del TLCUEM se centra mercantilistamente sobre este resultado negativo, olvidando que la cuenta corriente es el resultado del balance macroeconómico entre el ingreso y el gasto agregados de una economía. Así, un país en desarrollo como México, con bajos niveles de ahorro interno, es natural que genere un déficit en cuenta corriente, pues éste no es más que la contrapartida contable de los flujos netos de inversión extranjera, directa e indirecta, que está recibiendo del exterior.

La atención puesta en el déficit con Europa también soslaya la naturaleza del comercio agregado de México y de su integración con las diferentes regiones del mundo. Con EE.UU., México tiene un superávit derivado, en buena parte del muy intenso proceso de producción conjunta que existe entre las plantas mexicanas y las estadounidenses. México importa insumos para reexportar productos terminados. Este comercio genera, por definición, un superávit resultado del valor agregado en territorio mexicano. Con Europa y otras regiones del mundo no sucede esto. Por el contrario, importa insumos y componentes que, dictado por la geografía y la integración económica, no se reexportan a los mercados de origen, sino que se destinan principalmente al mercado estadounidense. Visto así, el déficit de México con Europa, explica parte del superávit con EE.UU.

Por ello, para evaluar el TLCUEM es más útil ver cómo se han comportado los flujos a agregados un de comercio entre México y la UE.

Entre 2000 y 2005, las exportaciones crecieron 71.5 por ciento, mientras que las importaciones lo hicieron ligeramente más rápido: 77.8 por ciento, lo que significó un aumento de 76 por ciento en el comercio total bilateral. Esta tasa fue casi el doble de la que registró en el mismo período, el comercio total de México con el mundo.

Los flujos de inversión extranjera también han sido muy dinámicos. Desde la entrada en vigor del TLCUEM (2000 a junio de 2005), la inversión europea en México ha totalizado casi 27 mil millones de dólares, lo que representa alrededor de 65 por ciento del total de la IED de la UE acumulada en México (40 mil mdd).

Sin embargo, es evidente que el comercio México europeo está muy por debajo de lo que podría ser. Como se puede apreciar en el cuadro 10 los cupos preferenciales negociados en el TLCUEM no se aprovechan cabalmente. Y aunque esto se puede ver, algunos de los contingentes pudieran ser demasiado limitados para poder ser utilizados rentablemente, en otros casos se requiere un esfuerzo de promoción y difusión más activo para poder acceder al exigente mercado europeo.

Cuadro 10. Utilización de cupos de exportación a la UE. (2005)

Producto	% de utilización
Aguacate	21%
Atún	0%
Bananos	100%
Chicles	5%
Chíncharos congelados (gusantes, arvejas)	0%
Espárragos, frescos o refrigerados	2%
Espárragos preparados o conservados, excepto en vinagre o ácido acético.	0%
Flores frescas	12%
Las demás, flores frescas	1%
Fresas congeladas	0%
Huevo fértil libre de patógenos específicos	0%
Huevo sin cascarón (seco, líquido o congelado)	0%
Jugo de naranja concentrado congelado	22%
Jugo de naranja, excepto concentrado congelado	43%
Jugo de piña	24%
Materias pécticas, pectinatos y pectatos en polvo.	0%
Melaza de caña	0%
Melones frescos	0%
Mezclas de ciertas frutas preparadas o conservadas, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	0%
Miel natural	45%
Ovoalbúmina apta para consumo humano	99%
Vehículos pesados	0.20%

Uno de los aspectos en los que la experiencia mexicana pudiese ser relevante para Centroamérica es el la utilización y administración de la reglas de origen.

Uno de las razones que probablemente explican la relativamente baja presencia de las exportaciones mexicanas en el mercado europeo es el de los requisitos de contenido regional del TLCUEM. A pesar de haber logrado flexibilidades importantes en las reglas de origen del tratado, los procesos productivos mexicanos tienen un gran sesgo hacia la integración de valor agregado norteamericano, lo que, seguramente,

obstaculiza el cumplimiento de las reglas de origen del TLCUEM y, con ello, el aprovechamiento del tratado.

Un reto adicional que México está enfrentando es el de la administración del régimen de origen de los 12 tratados de libre comercio que tiene en vigor. A pesar de que muchas de las reglas de origen de los TLC's mexicanos son muy similares entre sí, cada uno de los Acuerdos tiene sus propios certificados y exigen una administración independiente. Aunado a esto, los valores agregados implícitos en las reglas de origen de los diferentes TLC's no son acumulables entre sí para reclamar la preferencia al ingresar al territorio aduanero mexicano. Lo anterior implica, por ejemplo, que un producto que se ha manufacturado en su totalidad por una operación conjunta entre la UE y EE.UU., pero que no cumple ni la regla de origen del TLCAN ni la del TLCUEM, tiene que pagar el arancel NMF al ingresar a México. La proliferación de regímenes especiales y su coexistencia con la tarifa arancelaria de NMF genera, además, fuertes incentivos para el contrabando, la subfacturación y la elusión fiscal.

VI. Conclusiones y recomendaciones.

La negociación de un Tratado de Libre Comercio con Europa sería muy atractivo para Centroamérica, pues no sólo obtendría acceso preferencial, permanente y certero a la segunda economía mundial, sino que también permitiría continuar con su proceso de reforma económica e integración comercial. Para maximizar las probabilidades de éxito de una negociación con la Unión Europea, Centroamérica tendrá que ser realista y pragmática. En primer lugar, deberá reconocer la relativamente baja importancia que la UE le da a las negociaciones con países latinoamericanos. Consecuente con esto, Centroamérica, deberá internalizar las dificultades más importantes de la Unión Europea y estar dispuesta a acomodarlas. De lo contrario, es muy difícil que prospere la negociación.

En segundo lugar, debe de escoger muy bien sus prioridades en la negociación y buscar soluciones imaginativas a los problemas que pudiesen surgir en el camino. Uno de los aspectos centrales de la negociación será, seguramente, el relacionado con las reglas de origen. Como hemos visto, en una negociación con Europa es muy probable que las reglas de origen tiendan hacer muy estrictas, lo que dificulta el aprovechamiento de las preferencias para países relativamente pequeños y que no están muy integrados a la economía europea.

Una manera de resolver este problema podría ser aprovechando la existencia del TLCUEM y el hecho de que México y Centroamérica, ya tienen tratados de libre comercio entre sí, lo que en principio pudiese facilitar una acumulación de origen entre México, Centroamérica y la Unión Europea. La adhesión de Centroamérica al TLCUEM sería, probablemente, la manera más inmediata de hacerlo. Esta acumulación regional permitiría que los países centroamericanos y México aprovechen las economías de escala y la especialización regionales y sería la mejor manera en la que la UE pudiese contribuir a la integración centroamericana.

La última recomendación tiene que ver con el reto que implica la administración simultánea de diversos Tratado de Libre Comercio, sobre todo en lo que se refiere al régimen aduanero. En el caso mexicano la coexistencia de 12 Tratados de Libre

Comercio con el régimen de nación más favorecida y otros regímenes especiales (ALADI, programas de fomentos, programas de maquila, antidumping), dificulta la administración aduanera y genera incentivos para el contrabando, la elusión y la evasión fiscal.

Por lo tanto, sería muy conveniente que una vez negociado el acuerdo con Europa, Centroamérica considerara seriamente eliminar unilateralmente los aranceles NMF, *pari passu*, con la desgravación pactada con Europa, al menos para los productos no agrícolas. Esto permitiría colapsar el régimen preferencial del CAFTA y del TLCUECA con el régimen NMF en un arancel de cero. Con esto se evitaría que Centroamérica tuviese que invertir en un complejo sistema aduanero encargado de administrar el tratamiento preferencial y no preferencial. La liberalización unilateral además de simplificar significativamente la administración aduanera centroamericana, constituiría un estímulo muy importante para la competitividad regional.

Bibliografía

GRISANTI, Luis Xavier; El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea - América Latina; Iniciativa Especial de Comercio e Integración, INTAL-ITD; Documento de divulgación -IECI-04

ZABLUDOVSKY, Jaime y GÓMEZ LORA, Sergio: "La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea", INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires 2004