

# Un puente para el crecimiento

Oportunidades y desafíos del Acuerdo  
de Asociación entre Centroamérica  
y la Unión Europea

Jaime Granados  
Eduardo Lizano  
Fernando Ocampo  
**Editores**



Banco Interamericano de Desarrollo



# **Un puente para el crecimiento**

Oportunidades y desafíos  
del Acuerdo de Asociación entre  
Centroamérica y la Unión Europea

Jaime Granados  
Eduardo Lizano  
Fernando Ocampo  
*Editores*

Academia de Centroamérica  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Konrad-Adenauer-Stiftung

© Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung 2009. Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID, de la Academia de Centroamérica ni de la Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Un puente para el crecimiento : oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea / Jaime Granados, Eduardo Lizano, Fernando Ocampo, editores.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1-59782-097-0

ISBN: 978-1-59782-097-4

1. Commercial treaties. 2. Central America—Commercial treaties—European Union. 3. European Union—Commercial treaties—Central America. 4. Foreign trade regulation. I. Granados, Jaime. II. Lizano Fait, Eduardo. III. Ocampo, Fernando. IV. Inter-American Development Bank.

HF1793 .P837 2009

382.7097286 P837---dc22

El diseño y la producción de esta publicación fueron un esfuerzo conjunto del Departamento de Presupuesto y Servicios Administrativos y la Oficina de Relaciones Externas del BID.

# Contenido

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Prólogo</b> .....                                                                         | v   |
| <i>Antoni Estevedeordal y Luis Mesalles</i>                                                  |     |
| <b>Introducción</b> .....                                                                    | vii |
| <i>Jaime Granados, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo</i>                                      |     |
| <b>CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA: CONTEXTO Y ENTORNO</b>                                  |     |
| <b>Capítulo 1. Las relaciones comerciales y de inversión</b> .....                           | 3   |
| <i>Fernando Ocampo y Viviana Santamaría</i>                                                  |     |
| <b>Capítulo 2. El diálogo político y la cooperación económica</b> .....                      | 35  |
| <i>Silvia Miranda y Roberto Echandi</i>                                                      |     |
| <b>Capítulo 3. El marco institucional de los países y de la región centroamericana</b> ..... | 67  |
| <i>Fernando Ocampo y Eduardo Lizano</i>                                                      |     |
| <b>Capítulo 4. El proceso de decisiones de la Unión Europea</b> .....                        | 95  |
| <i>Eduardo Lizano y Roberto Echandi</i>                                                      |     |
| <b>PERSPECTIVAS NACIONALES</b>                                                               |     |
| <b>Capítulo 5. Costa Rica</b> .....                                                          | 115 |
| <i>Alberto Trejos</i>                                                                        |     |
| <b>Capítulo 6. El Salvador</b> .....                                                         | 123 |
| <i>Rafael Barraza</i>                                                                        |     |
| <b>Capítulo 7. Guatemala</b> .....                                                           | 127 |
| <i>Gert Rosenthal</i>                                                                        |     |
| <b>Capítulo 8. Honduras</b> .....                                                            | 133 |
| <i>Luis Cosenza Jiménez</i>                                                                  |     |
| <b>Capítulo 9. Nicaragua</b> .....                                                           | 139 |
| <i>Carlos Guillermo Sequeira</i>                                                             |     |

**Capítulo 10. Panamá** ..... 145  
*Nicolás Ardito-Barletta*

**PERSPECTIVAS REGIONALES**

**Capítulo 11. Los nudos gordianos de la negociación** ..... 151  
*Jaime Granados*

**Capítulo 12. Las oportunidades y los desafíos del Acuerdo  
de Asociación** ..... 171  
*Eduardo Lizano, Fernando Ocampo y Roberto Echandi*

**Capítulo 13 El futuro de las relaciones económicas entre  
Centroamérica y la Unión Europea** ..... 197  
*Fernando Ocampo, Eduardo Lizano y Jaime Granados*

**Acerca de los autores** ..... 217

## Prólogo

A partir de la Cumbre de Viena de 2006, la Unión Europea y América Latina han manifestado su firme voluntad por estrechar sus lazos de colaboración e intercambio comercial. La profundización de la globalización plantea la necesidad de actualizar los instrumentos de política para articular adecuadamente estos acercamientos, que se han dado tanto a nivel birregional como multilateral, principalmente en el marco de los organismos financieros internacionales, en el sistema de las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio.

Desde el punto de vista de la integración regional, sobre todo de índole económica, estos acercamientos habían cobrado particular relevancia a partir del inicio de las negociaciones de acuerdos comerciales y de asociación entre la Unión Europea y algunos de sus socios en América Latina, tales como el Mercosur, México, Chile y los países del Caribe (estos últimos en el marco del Acuerdo de Asociación Económica junto con los países de África y del Pacífico). En seguimiento de los compromisos de Viena, la Unión Europea inició discusiones y negociaciones formales con la Comunidad Andina y con Centroamérica y Panamá, cerrando con ello el círculo de sus relaciones con toda la región.

La presente colección de materiales de diseminación y de ensayos analíticos se enfoca en una de estas iniciativas: el Acuerdo de Asociación que se empezó a negociar en 2007 entre la Unión Europea, los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y Panamá.

Sin lugar a dudas, esta iniciativa tiene una singular importancia por su impacto económico, político y de cooperación. Además, dados los esfuerzos que hace Centroamérica por profundizar su propia integración, el Acuerdo de Asociación tiene el potencial de llegar a ser uno de los primeros y más exitosos ejemplos de integración birregional, sobre todo de carácter Norte-Sur y entre dos regiones tan distantes geográficamente.

Con la presente publicación el Sector de Integración y Comercio de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo y la Academia de Centroamérica buscan poner en manos del público centroamericano un primer documento de fácil acceso, que brinde una perspectiva de las oportunidades que ofrece un acuerdo de asociación entre la Unión Europea, Centroamérica y Panamá, así como de los desafíos que conllevaría. Al hacerlo, el Banco y la Academia desean promover un conocimiento mejor fundamentado de esta importante inicia-

tiva por parte de la sociedad civil, el sector académico, los sectores productivos y el resto de los actores que participan y necesitan informarse al respecto en la subregión centroamericana.

De esta manera, el Banco y la Academia esperan hacer un aporte importante a la disseminación y al debate en torno al Acuerdo de Asociación, bajo el entendimiento de que estos dos aspectos son esenciales para el éxito de las relaciones entre la Unión Europea, Centroamérica y Panamá, y para la sostenibilidad de los procesos de inserción de estos países latinoamericanos en la economía mundial.

Antoni Estevadeordal

*Gerente*

*Sector Integración y Comercio*

*Banco Interamericano de Desarrollo*

Luis Mesalles

*Presidente*

*Academia de Centroamérica*



## Introducción

Centroamérica inició en 2007 la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE). El Acuerdo de Asociación contendría un esquema de integración económica, un marco de cooperación y un convenio para promover la coordinación política birregional. Se trata, en consecuencia, de una oportunidad única y un importante desafío para la región.

Para Centroamérica los desafíos de la integración no son nuevos. Los cinco países tienen una larga historia de integración, tanto intrarregional como extrarregional. De hecho, su nacimiento a la vida republicana se vio matizado por un primer intento de federación política.<sup>1</sup> Durante la década de 1950, con la creación de la Organización de Estados Americanos, se readeúan las aspiraciones integracionistas políticas profundas y se inician procesos de coordinación que constituyen las bases de la actual cooperación a nivel regional. A partir de entonces se inicia un proceso multidimensional, de geometría variable, tanto en lo económico como en lo político, donde cada componente ha adquirido su propia dinámica en términos de velocidades, integrantes, agendas e instituciones.

Esta historia no se ha interrumpido. Centroamérica nunca ha desistido de la idea de integrarse profundamente. Conformer una unidad más compacta subyace a todas las iniciativas que se han lanzado desde la segunda mitad del siglo anterior y desde antes. Por otro lado, el actual proceso de globalización económica que se inicia con el cese de la Guerra Fría, lejos de detener ese ritmo, lo ha acelerado. La región hoy busca estrechar su proceso interno y también sus lazos de integración con el resto del mundo. Esto se ha hecho más notorio a partir de la década de 1990 cuando los países inician la negociación de acuerdos comerciales con sus socios en el vecindario latinoamericano, fenómeno que se ha profundizado recientemente al suscribir la región un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Lo que hoy se inicia con la UE es entonces la continuación de un proceso de ya larga data.

Esta breve reseña histórica es particularmente relevante en esta oportunidad porque esta es la primera vez que las dos dimensiones de la integración

---

<sup>1</sup> La literatura especializada registra más de 25 intentos por establecer una federación política desde 1824 hasta 1960 cuando, con fuerte inspiración en la experiencia integracionista europea de 1957, se establecieron los cimientos de la actual integración económica centroamericana. Ver Karnes, Thomas L., *The Failure of Union, Central America 1824–1960*, The University of North Carolina Press, 1961.

—la interna y la externa— se entrecruzan y se ponen igualmente a prueba de manera simultánea. Adicionalmente, si Panamá ingresa a la negociación (lo cual es posible), se sumaría otra complejidad: se abrirían en realidad tres frentes de negociación paralelos. Por eso, en esta ocasión Centroamérica tiene ante sí una serie de oportunidades y desafíos que no había tenido en el pasado. Estos acontecimientos, cuando se presentan en el contexto actual de inserción de los países en el mercado internacional y de atracción de inversionistas extranjeros, ofrecen un panorama ambicioso y complejo, lleno de viejas y nuevas facetas, que habrá que abordar en el momento para poder concluir el Acuerdo de Asociación. Este es precisamente el tema que busca desarrollar esta publicación.

## OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL LIBRO

Para desarrollar estos temas, el libro se divide fundamentalmente en tres partes. La primera parte ofrece materiales clave para entender el entorno y el contexto en que se ubica la negociación con la UE. La segunda y la tercera brindan una serie de ensayos analíticos sobre los principales desafíos que emergen con esta iniciativa en cada uno de los países y en la región como un todo.

Para poder entender adecuadamente el contexto en que se enmarca el Acuerdo de Asociación, la primera parte incluye cuatro capítulos que describen los principales elementos del entorno en que se desenvuelve esta negociación.

Los editores consideran que los tres pilares de la negociación (el comercial, el de cooperación y el político) son esenciales para lograr un balance adecuado al final del proceso, pero identifican el comercial como el más complejo y el que promete mayor novedad, mayores desafíos y, presumiblemente, mayores ganancias de largo plazo. Por esas razones, el libro se inicia con una descripción de la evolución de las relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea, Centroamérica y Panamá a cargo de Fernando Ocampo y Viviana Santamaría. Se explican las condiciones que enfrentan las exportaciones centroamericanas y de Panamá en la Unión Europea y, a la inversa, las que enfrentan las exportaciones europeas en los mercados del istmo. Este capítulo ofrece un primer panorama del contexto que enfrentará la negociación, es decir, la fuerte asimetría en términos de la importancia relativa que este Acuerdo de Asociación tiene para cada una de las regiones. Europa es el tercer socio comercial del istmo, en tanto que este tiene muy baja incidencia comercial —y ninguna en inversión— para Europa. Además, los focos de comercio e inversión europeos en Centroamérica están sesgados hacia Costa Rica. Por otro lado, si bien el comercio entre las dos regiones es complementario, es poco diversificado y ha estado tradicionalmente concentrado en pocos productos. Con algunas pocas excepciones, Centroamérica exporta productos agrícolas a Europa, lo cual ofrece una primera indicación de que los instrumentos de acceso a ese mercado no han funcionado como mecanismos de diversificación comercial, como

sí lo ha sido, por ejemplo, la dinámica de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos. Este capítulo también acentúa la necesidad de lograr, por la vía del Acuerdo de Asociación, mejores condiciones de acceso a la UE mediante concesiones arancelarias y contingentes arancelarios para productos clave del istmo centroamericano.

El capítulo 2, escrito por Silvia Miranda y Roberto Echandi, se enfoca en los otros pilares del Acuerdo de Asociación: la cooperación económica y el diálogo político. Se hace un recorrido por el proceso desde su inicio en San José en 1984, se revisan rápidamente los cambios acaecidos en el entorno regional e internacional desde entonces, así como sus repercusiones sobre la cooperación y el diálogo político. También se ofrece un resumen de varias evaluaciones que se han hecho de la cooperación europea en la región, la más generosa que recibe Centroamérica.

El tercer capítulo, redactado por Fernando Ocampo y Eduardo Lizano, brinda un panorama del marco institucional en el que se desarrollan estas negociaciones en la región. Se hace un breve recorrido por la evolución de la integración centroamericana desde sus inicios y se hace una breve evaluación del estado actual de la Unión Aduanera. También se describen los compromisos adquiridos por Centroamérica en la Cumbre de Viena de 2006 para preparar el lanzamiento de la negociación, así como las perspectivas en torno a estos compromisos. Finalmente, se describe el marco organizativo bajo el cual se conducirá la región en estas negociaciones, tema este que ha sido por sí mismo parte de la negociación preliminar con la Unión Europea.

Para explicar brevemente el proceso de integración y el marco institucional de la Unión Europea, el capítulo 4, cuyos autores son Eduardo Lizano y Roberto Echandi, introduce al lector en la complejidad de su estructura institucional y en su proceso de toma de decisiones, fundamentalmente en los temas de política exterior, política comercial y de cooperación. Este capítulo pretende ubicar al lector en la comitología que se ha debido orquestar en Europa a través de los años para poder avanzar en una política de interrelación de 27 países con el resto del mundo, en un marco que a su vez busca imprimir legitimidad al quehacer regional que se dirige desde Bruselas. El capítulo explica el proceso de negociación de un acuerdo de asociación con Centroamérica y Panamá en ese contexto institucional comunitario.

La segunda parte se refiere a los desafíos que ofrece el Acuerdo de Asociación desde una perspectiva nacional. Se ofrecen seis ensayos cortos escritos por analistas de primer orden de cada uno de los cinco países de Centroamérica y de Panamá.

Alberto Trejos, de Costa Rica, argumenta que el Acuerdo de Asociación es importante para Centroamérica por varias razones. Primero, porque promueve la integración regional. Segundo, porque actualiza los instrumentos de acceso de los productos centroamericanos al mercado europeo, lo cual diversificaría la

estructura de las exportaciones regionales y fortalecería la capacidad de la región para enfrentar la competencia internacional, principalmente la de China, en un contexto de términos de intercambio decrecientes. Tercero, porque el Acuerdo de Asociación puede contribuir a generar una economía política global que facilite una conclusión exitosa de la Agenda de Desarrollo de Doha en la Organización Mundial del Comercio.

Rafael Barraza, de El Salvador, señala en su contribución tres puntos principales. Primero, que la relevancia del Acuerdo de Asociación va a depender fuertemente de que permita abrir oportunidades de comercio e inversión para los países del istmo centroamericano. Segundo, que las ganancias dinámicas para El Salvador como país bisagra entre la Unión Europea y Estados Unidos serán una función de la capacidad que tenga el régimen de origen del Acuerdo de Asociación para facilitar el reposicionamiento del aparato productivo salvadoreño —y regional— en las cadenas globales de valor. Y tercero, que el Acuerdo de Asociación puede tener el efecto deseado de apalancar la unión económica centroamericana, pero que para poder lograr ese efecto se requerirá superar varios problemas, entre ellos los desafíos fiscales (que erosionan la capacidad estatal de promover políticas complementarias robustas), la falta de un mecanismo adecuado de solución de controversias intrarregionales y, finalmente, la ya endémica reticencia de Costa Rica a la profundización de la integración con el resto de la región.

Gert Rosenthal, de Guatemala, inicia los análisis calificando esta negociación como una verdadera e importante oportunidad para Centroamérica. Sus argumentos son, en esencia, que la iniciativa apunta a continuar el proceso de inserción internacional de la región; que su enfoque integral (comercio, cooperación y diálogo político) es positivo para cubrir la gama de temas de interés del istmo; que se promueve con ello la integración centroamericana; que el componente de cooperación es clave para maximizar los beneficios de la negociación y que se promueve la interdependencia de Centroamérica con la Unión Europea.

Luis Cosenza, de Honduras, apoya la idea de que el Acuerdo de Asociación es positivo y viable. Indica que requerirá importantes esfuerzos de profundización de la integración regional, lo cual califica como positivo y factible. Sin embargo, señala que se necesitará mucha creatividad para que los intereses ofensivos y defensivos se complementen adecuadamente. Cosenza señala que la integración centroamericana puede estar llegando ya a un momento en que el tema de la supranacionalidad se empieza a perfilar como inevitable si se desea avanzar por la dirección adecuada.

Carlos Guillermo Sequeira, de Nicaragua, rescata en su contribución tres ideas primordiales. Primero, que el Acuerdo de Asociación debe satisfacer un mínimo de proporcionalidad entre las condicionalidades que la UE le impone a la región y los incentivos que está dispuesta a ofrecer. Segundo, que dado el estado de desarrollo relativo de Nicaragua así como sus escasos flujos de comercio e inversión, resulta natural para su país privilegiar el componente de cooperación

que ofrece este Acuerdo de Asociación. Tercero, que las negociaciones deberán promover un muy alto grado de participación ciudadana en todo el proceso para dotarlo de mayor legitimidad.

Finalmente, Nicolás Ardito-Barletta, de Panamá, también comparte la idea de que el Acuerdo de Asociación, si eventualmente fuera a incluir a su país, ofrecería una excelente oportunidad económica y política para todos los países involucrados. Sin embargo, para poder llegar a ese punto, Panamá deberá completar un largo y complejo proceso de integración más profunda con Centroamérica.

La tercera parte ofrece tres ensayos analíticos con una perspectiva regional, ya no de país. El capítulo 11, de Jaime Granados, aborda el tema de los nudos gordianos de la negociación del Acuerdo de Asociación. La negociación es caracterizada como una muy buena oportunidad para Centroamérica y Panamá. El autor sostiene como idea central que el Acuerdo de Asociación está expuesto a muchas complejidades, pero si se internalizan algunas lecciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLCCA-RD), sobre todo tendientes a promover una mayor legitimidad del proceso y la formulación pronta de agendas complementarias, y si se concibe a la Unión Aduanera Centroamericana como un objetivo de largo plazo, la amplitud misma de los temas propios de este Acuerdo de Asociación podría ofrecer un marco para alcanzar el balance necesario para culminar esta negociación con éxito.

El capítulo 12, de Eduardo Lizano, Fernando Ocampo y Roberto Echandi, aborda el tema de las oportunidades y los desafíos del Acuerdo de Asociación. Este capítulo destaca los principales desafíos y oportunidades tanto para Centroamérica como para la Unión Europea. Entre las oportunidades se señala, para Centroamérica, la consolidación del proceso de apertura, el aumento en los flujos comerciales, la atracción de inversiones y la cooperación como medio para fortalecer la integración regional. Para la UE, el Acuerdo de Asociación abre la oportunidad de consolidar una relación histórica mediante una mayor presencia en la región, lo cual se perfila como un acercamiento plenamente consistente con la política exterior de la UE. Por el lado de los retos, Centroamérica deberá cumplir con los compromisos de profundización interna adquiridos en Viena (en materia de arancel externo común, servicios e inversión, unión aduanera y solución de controversias); deberá saber manejar bien una compleja relación de región a región; deberá promover una diversificación de su oferta exportable; se enfrentará a una administración de tratados intra y extrarregionales muy compleja, y deberá manejar una serie de desafíos técnicos en temas de acceso a mercados, origen, normas técnicas y sanitarias, propiedad intelectual y servicios, entre otros. En la vertiente europea, los desafíos consistirán en materializar el primer acuerdo de región a región de forma balanceada, sobre todo desde el punto de vista comercial.

El capítulo 13, escrito por Fernando Ocampo, Eduardo Lizano y Jaime Granados, se refiere al tema del futuro de las relaciones económicas entre Centroamérica y la UE. En él se recapitulan los principales desafíos que surgirán de manera inme-

diata en la negociación, tanto políticos como económicos y técnicos, muchos de los cuales ya han sido mencionados en los capítulos anteriores. La negociación no luce fácil, pero sí factible. Concluyen los autores enfatizando la necesidad de trabajar ya en el mejoramiento del clima de negocios de la región y de los esquemas de promoción comercial como vehículos para llegar al mercado europeo con una oferta diferenciada y de valor agregado.

Sin pretender abordar todas las dimensiones posibles, estos 13 ensayos persiguen poner sobre la mesa de discusión toda una gama de temas políticos, económicos y técnicos que influyen sobre las decisiones de negociación que se juegan en esta iniciativa, tal y como son percibidas hoy al iniciarse el proceso. Así, se concluye que el Acuerdo de Asociación será un ejercicio difícil que exige de la región un esfuerzo muy importante de coordinación y trabajo conjunto, como pocas veces se había presentado. La región ha acumulado ya bastante experiencia en estas lides, pero aun así la tarea es larga e intensa. Conviene, por ello, conocer sus principales rasgos para poder participar de la manera más constructiva posible en los debates que se generarán. Los editores tienen la convicción de que estos materiales apuntan en esa dirección.

La audiencia meta de este libro es el público regional en general. Se ha evitado deliberadamente utilizar un lenguaje técnico para hacerlo más accesible a la sociedad civil y cumplir con ello la tarea de promover un análisis lo más amplio posible de los contenidos y repercusiones de esta iniciativa de integración con la Unión Europea.

Jaime Granados  
Eduardo Lizano  
Fernando Ocampo

San José, enero de 2009



# **CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA: CONTEXTO Y ENTORNO**





# 1

---

## **Las relaciones comerciales y de inversión**

*Fernando Ocampo y Viviana Santamaría*

**E**n este capítulo se analizan las principales características de la relación comercial entre Centroamérica (CA) y la Unión Europea (UE) como antecedente fundamental para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques.

La UE es un socio comercial importante para los países centroamericanos: es el destino del 13,8% de las exportaciones y el origen de un 9,1% de las importaciones anuales. Adicionalmente, una proporción significativa de la inversión extranjera directa que llega a la región proviene de Europa.

En la actualidad, las exportaciones de los países centroamericanos hacia la UE se realizan en su mayor parte al amparo de un sistema unilateral de preferencias comerciales que permite exportar los productos pagando aranceles preferenciales. Sin embargo, como esquema unilateral tiene varias limitaciones:

- Puede ser modificado, suspendido o eliminado unilateralmente por la UE, pues no es un derecho, sino una concesión.
- Tiene una cobertura limitada, dado que productos importantes para la región centroamericana todavía deben pagar aranceles o enfrentar barreras no arancelarias.
- Solamente contempla beneficios arancelarios, pero no incluye una normativa comercial para fijar las reglas de la relación comercial.
- No incorpora un mecanismo de solución de controversias para resolver los conflictos comerciales.
- Afecta el comercio en una sola vía, a diferencia de un acuerdo comercial bilateral, que al abarcar tanto exportaciones como importaciones genera también beneficios a los consumidores.

- Establece requisitos específicos para la concesión de los beneficios, como el cumplimiento de convenios en materia laboral, ambiental, de derechos humanos y de gobernabilidad.

Estas limitaciones reflejan el interés y la necesidad de avanzar en el establecimiento de un marco de mayor cobertura, seguridad y previsibilidad en el intercambio de bienes y servicios de ambas partes.

La suscripción de un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones fortalecería la relación comercial y crearía incentivos para atraer nuevas inversiones. A continuación se revisan los principales elementos del comercio actual y las oportunidades de crecimiento para el futuro.

## **DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA DEL CARBÓN Y EL ACERO A LA UNIÓN EUROPEA**

La conformación de la Unión Europea ha sido un proceso evolutivo de más de 50 años, que tomó fuerza especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ante la necesidad de unificar una Europa separada y maltrecha.

En un momento de grandes diferencias y resentimientos —la reconstrucción económica de posguerra— el deseo de evitar nuevos movimientos nacionalistas como los surgidos en Alemania en los años treinta y la necesidad de crear un mecanismo para garantizar la seguridad en los umbrales de la Guerra Fría fueron algunos de los antecedentes por los que en 1950 se gestaron las bases de la actual Unión Europea.

Desde un punto de vista histórico, la consolidación de la UE ha transitado por una serie de etapas bien definidas dentro de las que se destacan el Plan Schuman de 1950, cuyo principal objetivo fue la unidad de Europa, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951, la consolidación de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957), el establecimiento de una Unión Monetaria en 1993, las posteriores incorporaciones de nuevos países, que al día de hoy suman 27 miembros, y finalmente los recientes planteamientos de una posible Constitución europea.

La UE está sustentada en cuatro tratados que moldean su desarrollo histórico, político y legal: el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, finalmente, el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht. Los tres primeros tratados dieron origen a las comunidades, sin embargo el tratado de Maastricht marcó claras diferencias en cuanto a terminología, estructura y competencia.

Con Maastricht se definió la consolidación de una estructura más profunda y comprensiva de cooperación intergubernamental en materia de política exterior,

políticas internas de Europa, seguridad y justicia. No obstante, esa nueva definición no sustituyó a las tres comunidades ya establecidas. De hecho, la UE es una entidad política que cubre todos los aspectos de la integración europea, sin por ello llegar a ser una entidad legal. Así, las comunidades se mantienen para definir el sistema conjunto de toma de decisiones en diferentes sectores de la economía de los Estados miembros.

En razón del término comunidades, el tratado de Maastricht sustituyó el uso de Comunidad Económica Europea por Comunidad Europea haciendo referencia a su margen de competencia, con respecto al mercado común y en comparación con la competencia restringida de las otras dos comunidades. Por su parte, gracias a este tratado, se definió una estructura cimentada en tres pilares que en conjunto constituyen la UE: el ámbito comunitario, la política exterior y la seguridad común, y la cooperación policial y judicial en materia penal.

El primer pilar se refiere a las tres primeras comunidades en operación y también incluye una serie de tareas relacionadas con los nuevos objetivos de unión económica y monetaria. El término comunidad o comunidades se continúa utilizando después de establecida la Unión Europea como referencia al primer pilar, así como desde un punto de vista legal, tanto en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en acuerdos internacionales. El segundo y tercer pilar surgen a partir de organismos gubernamentales, de manera que la competencia de las instituciones de las comunidades se mantiene limitada.

En conclusión, el Tratado de Maastricht aceleró el proceso unificador y busca solventar las diferencias y conflictos que pudiesen surgir entre los márgenes de acción de la comunidad y la competencia de los Estados miembros. En la actualidad el proceso busca evolucionar hacia una unión política, económica y legal más fuerte y mejor estructurada; sin embargo esta evolución no seguirá sin tropiezos o contratiempos, como quedó evidenciado por los resultados de las votaciones nacionales para la aprobación del Tratado de Lisboa.<sup>1</sup>

## **LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: UNA RELACIÓN ESTRECHA**

Durante muchos años, la Unión Europea<sup>2</sup> y Centroamérica han desarrollado y mantenido fuertes vínculos basados en el respeto mutuo y la promoción de objetivos comunes. Ambas regiones comparten numerosos valores en cuanto al respeto de

---

<sup>1</sup> El Tratado de Lisboa modifica la operación de la Unión Europea en una serie de asuntos institucionales y actualmente está siendo votado para su aprobación. Algunos países como Francia, Bélgica o Grecia ya han ratificado el tratado, hecho que contrasta con el rechazo de Irlanda en referéndum.

<sup>2</sup> Para efectos de este documento, la Unión Europea se refiere a los 25 países que conformaban este bloque comercial a diciembre de 2006, salvo indicación expresa en sentido contrario.

los derechos humanos y los principios democráticos, los esfuerzos por consolidar los esquemas de integración, la economía de mercado, el reparto equitativo de los beneficios de la globalización y las consecuencias derivadas de la aplicación de nuevas tecnologías. Este conjunto de valores comunes permitió establecer desde 1984 un marco de cooperación mediante el Diálogo de San José, cuyo objetivo primordial es apoyar la paz, la consolidación democrática, la estabilidad política y el respeto de los derechos humanos en la región. Esta asociación estratégica fue consolidándose y evolucionando con el tiempo. Así, se establecieron como ejes prioritarios de acción el diálogo político, la cooperación económica, científica y cultural, la consolidación de los lazos comerciales y la inserción armoniosa de los socios en la economía mundial.

En el contexto comercial, Centroamérica ha mantenido por mucho tiempo lazos económicos estrechos con Europa, los cuales se han visto beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, que otorga acceso preferencial a la mayoría de los bienes centroamericanos. A pesar de ello, productos de gran importancia de la oferta exportable regional como banano y azúcar, entre otros, están excluidos de esa iniciativa; por eso desde hace varios años los países de la región han deseado avanzar en la profundización de la relación comercial mediante la suscripción de un acuerdo de libre comercio.

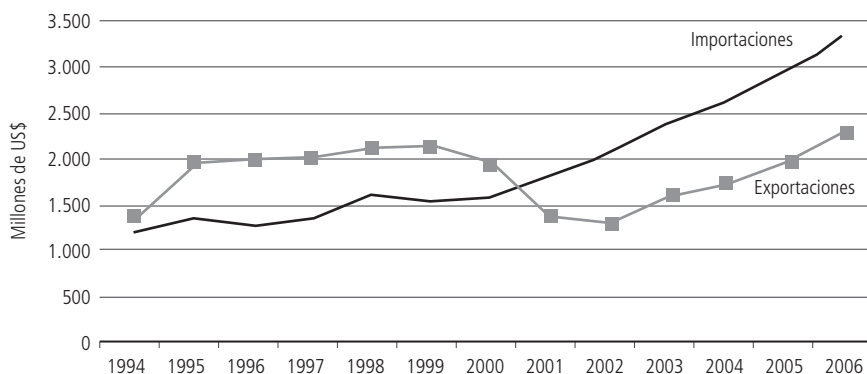
La consolidación de estos esfuerzos tuvo su punto culminante durante la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, Austria, en mayo de 2006. En esa reunión los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea y de América Latina, el Caribe y Centroamérica tomaron la decisión de entablar negociaciones para suscribir un Acuerdo de Asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio.

Un tratado de libre comercio con la Unión Europea representa una iniciativa de gran trascendencia para consolidar el ingreso de productos centroamericanos a ese mercado, promover la expansión de las exportaciones, atraer inversiones, aumentar el turismo y generar nuevas oportunidades de empleo.

Antes de iniciar las negociaciones, es importante analizar el grado de aprovechamiento por parte de los países centroamericanos del SGP de la Unión Europea. A continuación se analizan los principales elementos y resultados de esta relación comercial como punto de partida para la negociación de un Acuerdo de Asociación.

## **LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA UE Y CENTROAMÉRICA**

Más allá de los vínculos derivados de la cooperación y el diálogo político, la UE es un socio comercial importante para Centroamérica. En 2006, este bloque fue el segundo comprador de productos locales fuera de la región centroamericana. Hacia este destino, el istmo envía el 13,8% de sus exportaciones y desde ese origen recibe el 9,1% del total de mercancías importadas.

**GRÁFICO 1.1 Balanza comercial Centroamérica-Unión Europea**

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Durante la última década, las importaciones desde la UE han crecido a un promedio del 10% anual; las exportaciones hacia ese mercado lo han hecho más lentamente, a una tasa anual promedio del orden del 4%. Así, de 1996 a 2005, las importaciones se duplicaron, mientras que las exportaciones, después de sufrir una fuerte contracción entre 2001 y 2002, se encuentran prácticamente en el mismo nivel (gráfico 1.1).

Esta divergencia en el ritmo de aumento del comercio con Europa ha hecho que la región pase de una balanza comercial positiva en la década de 1990 a un saldo negativo durante la primera mitad del decenio siguiente. Los cambios continuos en las condiciones de acceso de las exportaciones de banano y la exclusión de ciertos productos de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias han contribuido a desacelerar el crecimiento de las exportaciones al continente europeo.

Cuando se incluye Panamá al balance de Centroamérica, las exportaciones hacia la UE superan los US\$2.577 millones y las importaciones alcanzan los US\$3.626 millones, con lo cual el déficit comercial sobrepasa los US\$1.000 millones.<sup>3</sup>

Según cifras de Eurostat, Centroamérica representa menos de una doceava parte del comercio de la UE con América Latina y el Caribe. El Mercosur, la Comunidad Andina, México y Chile constituyen sus principales socios comerciales en la región.

A pesar de ello, la participación relativa de la UE en el comercio con estos países o grupos de países ha venido en descenso en los últimos 10 años, con excepción del caso mexicano y chileno, que después de la entrada en vigencia

<sup>3</sup> Panamá se incorpora en el análisis estadístico porque con base en la Declaración de la Cumbre de Viena, ese país podría integrarse a la negociación del Acuerdo de Asociación entre la UE y CA siempre y cuando a la fecha de inicio de la negociación se haya integrado al Mercado Común Centroamericano. Los datos de Panamá se refieren al comercio nacional y no se incluyen las reexportaciones de la Zona Libre de Colón.

de los acuerdos de asociación económica suscritos en años recientes presentan algunos signos de recuperación importantes.

En la región centroamericana, la Unión Europea también ha perdido participación relativa como proveedor, pero sobre todo como destino de exportación de los bienes regionales. Durante la última década, las exportaciones de Centroamérica a este socio comercial cayeron significativamente, pasando de representar un 27% a un 13%, mientras que las importaciones pasaron de 11% a 10%. Lo anterior pese al aumento, en términos absolutos, de ambos rubros durante el mismo período.

Varios elementos explican esta menor importancia relativa de las exportaciones centroamericanas. Por un lado, la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales por parte de los países centroamericanos ha promovido la apertura de nuevos mercados para las exportaciones regionales. Por otro, los beneficios unilaterales concedidos por Estados Unidos con la ampliación en 2000 de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) han permitido una fuerte participación en ese mercado, principalmente en el campo textil pero también en otras áreas de importancia.

A la fecha, esta situación no ha logrado ser equiparada por el sistema unilateral de preferencias de la Unión Europea, ni en cuanto a la cobertura de productos, ni en cuanto a la “relativa estabilidad” de sus condiciones de acceso debido a la periodicidad de sus revisiones y al mecanismo de graduación. Algunos productos exportables de gran interés para la región centroamericana como banano, azúcar, algunas carnes, tomate, algunos cereales, productos lácteos, coco, nueces, algunas especias y la gran mayoría de los licores no se encuentran cubiertos por el esquema europeo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005), mientras que prácticamente la totalidad de estos productos goza de acceso libre de aranceles gracias a la ICC, vigente desde 1983, y a su ampliación en 2000, comúnmente denominada “Paridad NAFTA”, aun cuando algunos —como azúcar, alcohol etílico y carne de bovino— se encuentran sujetos a cuotas.<sup>4</sup>

El principal comprador de productos europeos en Centroamérica es Costa Rica, que absorbe el 43,8% de las importaciones procedentes de la UE y concentra el 59% de las ventas centroamericanas a este bloque comercial, como se observa en el gráfico 1.2. No obstante, cuando se incluye Panamá al análisis regional, este país se ubica como el principal importador de bienes desde la UE y el segundo más importante exportador de mercancías hacia ese destino.

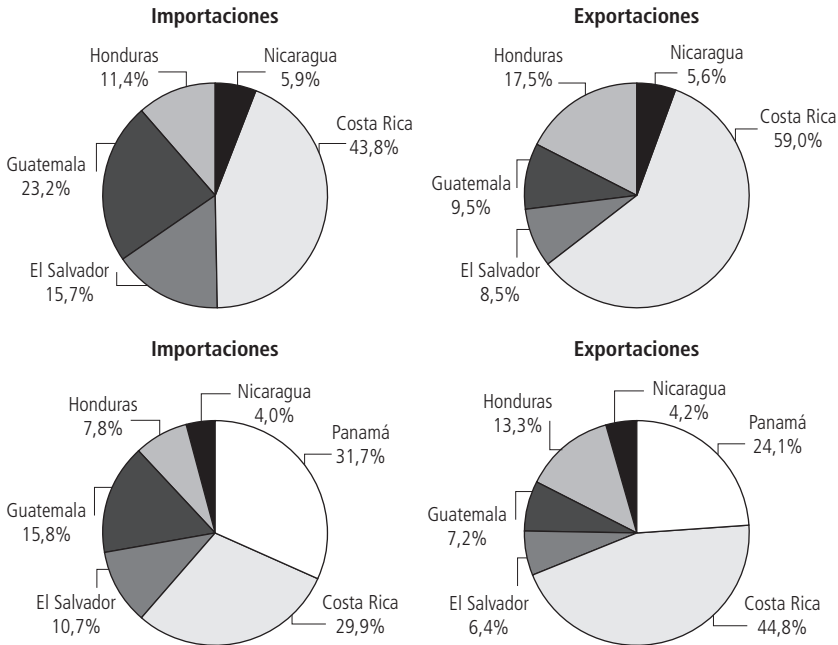
## **El comercio: concentrado y complementario**

El comercio con la UE se encuentra concentrado en algunos pocos productos. El 62% de las exportaciones centroamericanas lo ocupan cuatro bienes: café, partes

---

<sup>4</sup> Caribbean Basin Economic Recovery Act. Public Law 98–67, título II; 5 de agosto de 1983; 97 Stat. 384 (19 U.S.C. 2701 et seq.) y Caribbean Basin Trade Partnership Act. Public Law 106–200, título II, 18 de mayo de 2000, 114 Stat. 275 (19 U.S.C. 2701 note).

**GRÁFICO 1.2 Comercio de Centroamérica con la UE: participación relativa por país, con y sin Panamá, 2005**



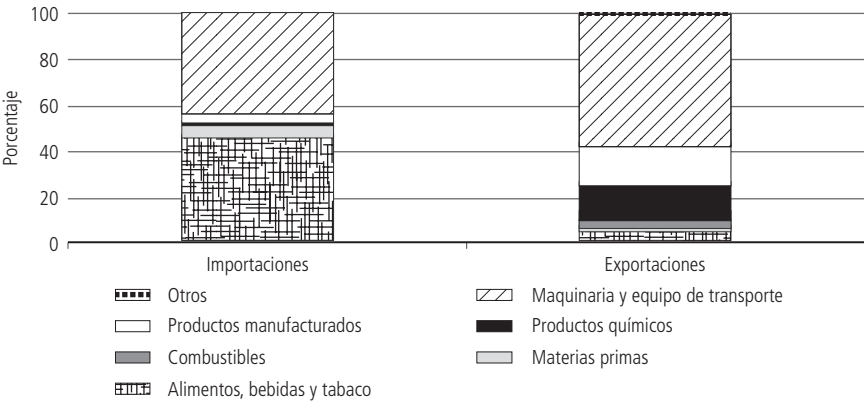
Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica y Contraloría General de la República de Panamá.

de computadoras, banano y piña. Según datos europeos, el sector de alimentos, bebidas y tabaco y el de máquinas y equipo, en conjunto, representan el 89,6% del total de mercancías importadas por la UE desde Centroamérica en 2006, como lo muestra el gráfico 1.3. En tanto, las importaciones de la región desde Europa son más diversificadas; se trata de productos industriales en su gran mayoría (93%, en 2006). Dentro del sector industrial predomina la importación de máquinas y equipos de transporte, productos manufacturados y de la industria química. Estos tres rubros cubrieron el 88% del monto exportado por la UE a los países del istmo.

Como se nota en el gráfico 1.3, existe un grado de complementariedad importante entre los productos comerciados por ambos bloques de países. Centroamérica exporta principalmente productos agrícolas y bienes de alto contenido tecnológico, mientras demanda de la UE bienes de capital o insumos productivos y, en mucha menor medida, productos agrícolas.

Como se puede observar en los cuadros 1.1 y 1.2, las exportaciones hacia la UE están mucho más concentradas que las importaciones. El café, las partes de computadoras y el banano conforman más de la mitad de los bienes centroamericanos vendidos a este destino y los principales 15 productos representan el 85% de las ventas de la región a la UE.

GRÁFICO 1.3 Composición del comercio de la UE con Centroamérica, 2006



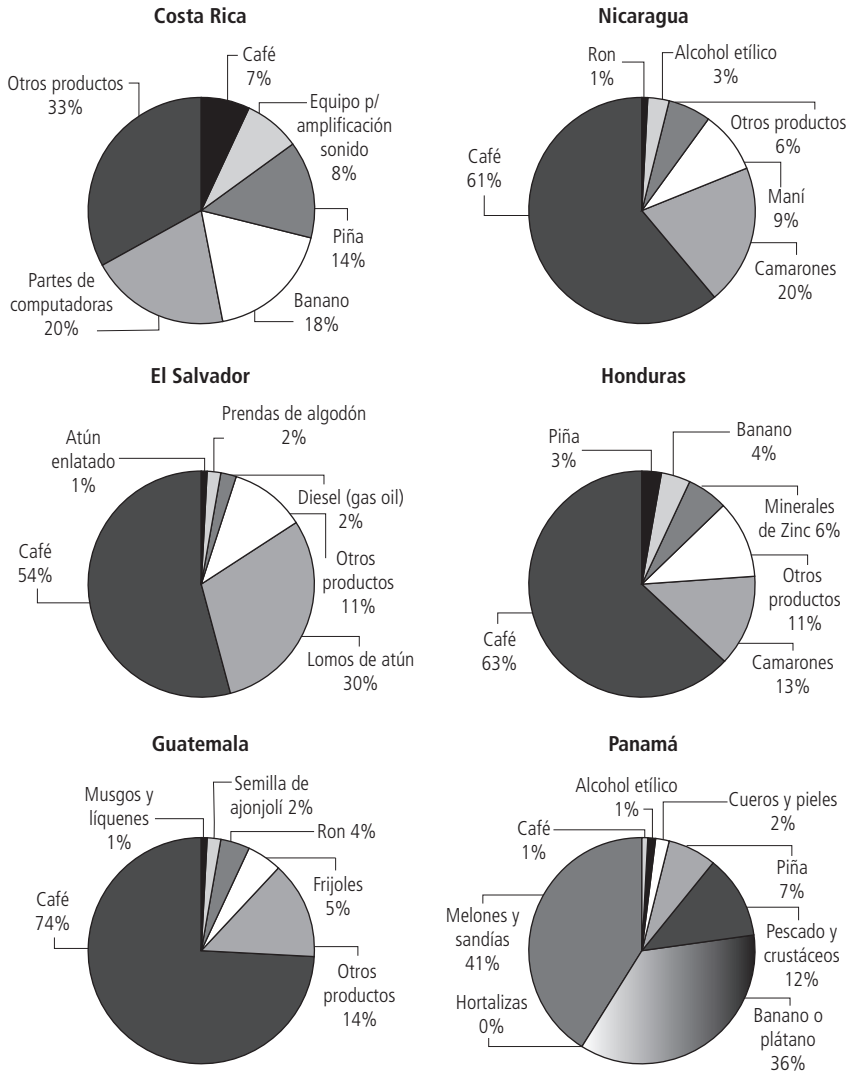
Fuente: Eurostat.

Cuadro 1.1 Centroamérica: Principales 15 productos exportados hacia la UE, 2005

| Producto                                           | Valor en millones de US\$ | Participación relativa |
|----------------------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| 1. Café sin tostar                                 | 582,9                     | 30,0                   |
| 2. Partes de computadoras                          | 228,1                     | 11,7                   |
| 3. Banano                                          | 226,3                     | 11,7                   |
| 4. Piñas                                           | 170,8                     | 8,8                    |
| 5. Equipos eléctricos para amplificación de sonido | 87,0                      | 4,5                    |
| 6. Camarones, langostinos y demás decápodos        | 78,8                      | 4,1                    |
| 7. Atunes, listados y bonitos                      | 59,8                      | 3,1                    |
| 8. Follajes frescos                                | 57,6                      | 3,0                    |
| 9. Melón                                           | 30,9                      | 1,6                    |
| 10. Plantas, esquejes e injertos                   | 30,6                      | 1,6                    |
| 11. Minerales de zinc y sus concentrados           | 20,6                      | 1,1                    |
| 12. Purés, jaleas, mermeladas y compotas de frutas | 19,6                      | 1,0                    |
| 13. Antenas y reflectores de antena                | 17,9                      | 0,9                    |
| 14. Aceites de petróleo y lubricantes              | 16,7                      | 0,9                    |
| 15. Circuitos integrados monolíticos, digitales    | 13,5                      | 0,7                    |
| Subtotal                                           | 1.641,1                   | 84,7                   |
| <b>Total</b>                                       | <b>1.942,0</b>            | <b>100,0</b>           |

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.



**GRÁFICO 1.4 Principales productos exportados a la UE en 2005**

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica y Contraloría General de la República de Panamá.

Individualmente, estas exportaciones son aún más concentradas que a nivel agregado y están conformadas fundamentalmente por bienes agrícolas, con excepción de Costa Rica.

Para Guatemala, por ejemplo, el café oro constituye las tres cuartas partes de sus exportaciones al mercado europeo. Situación similar presentan Honduras y Nicaragua donde este producto representa más del 60%, como se muestra en el gráfico 1.4.

**Cuadro 1.2. Centroamérica: Principales 15 productos importados desde la UE, 2005**

| Producto                                  | Valor en millones de US\$ | Participación relativa |
|-------------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| 1. Semiconductores de óxido metálico      | 396,6                     | 13,6                   |
| 2. Medicamentos                           | 205,4                     | 7,0                    |
| 3. Aceites de petróleo y lubricantes      | 161,7                     | 5,5                    |
| 4. Vehículos                              | 102,0                     | 3,5                    |
| 5. Aparatos de telecomunicación           | 50,0                      | 1,7                    |
| 6. Aparatos de radiotelefonía             | 55,8                      | 1,9                    |
| 7. Fungicidas                             | 30,2                      | 1,0                    |
| 8. Placas y baldosas de cerámica          | 29,9                      | 1,0                    |
| 9. Urea                                   | 28,1                      | 1,0                    |
| 10. Productos laminados de hierro o acero | 23,1                      | 0,8                    |
| 11. Máquinas y aparatos eléctricos        | 20,5                      | 0,7                    |
| 12. Preparaciones alimenticias            | 20,4                      | 0,7                    |
| 13. Partes de motores                     | 19,8                      | 0,7                    |
| 14. Sulfato de amonio                     | 18,2                      | 0,6                    |
| 15. Partes de aparatos eléctricos         | 17,6                      | 0,6                    |
| Subtotal                                  | 1.179,3                   | 40,3                   |
| <b>Total</b>                              | <b>2.925</b>              | <b>100,0</b>           |

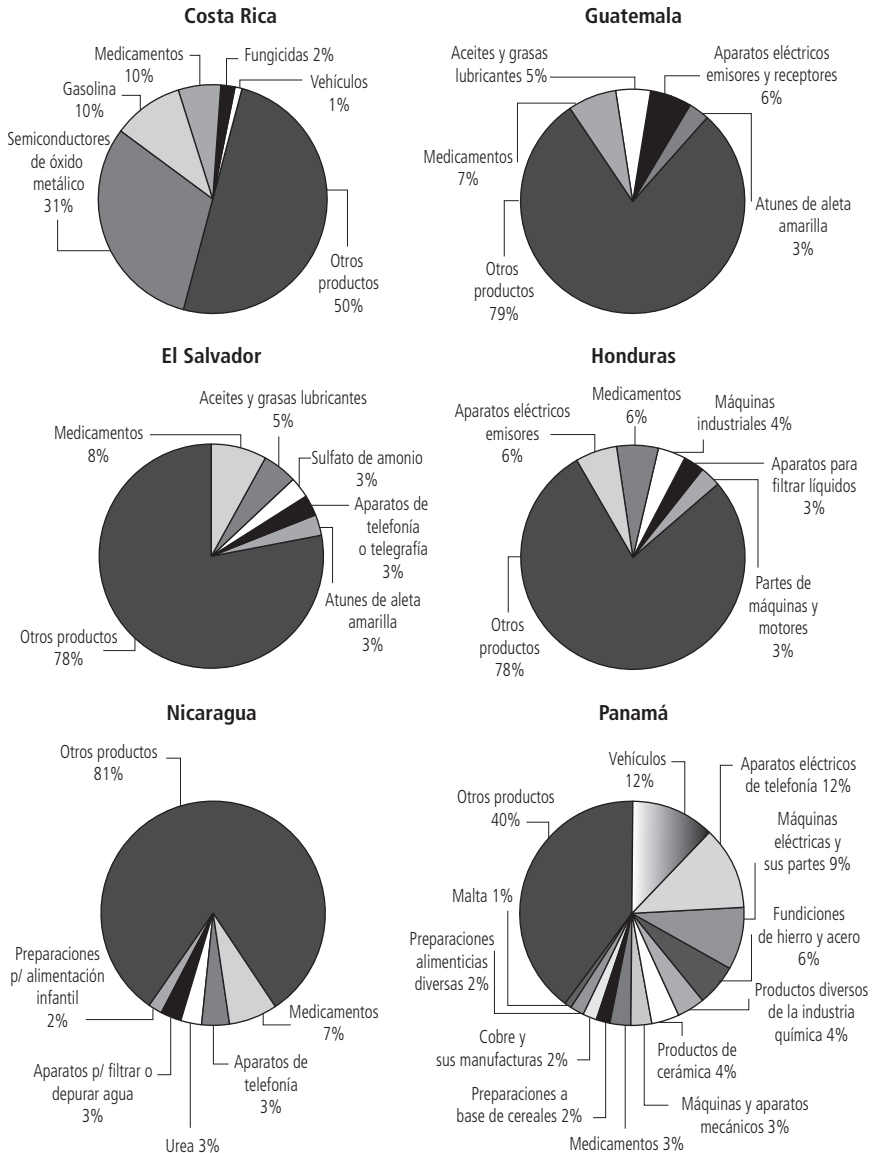
*Fuente:* Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Pese a su cercanía y al tamaño del mercado centroamericano, existen diferencias importantes entre las economías. Lo anterior se refleja en el comercio de cada uno de estos países con la UE. Alrededor del 80% de las exportaciones de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador al bloque europeo se concentran en dos productos, en tanto los dos principales bienes de exportación de Costa Rica significan el 38% del total de ventas a la UE.

Las importaciones son más diversificadas. Los principales 15 bienes representan un 40% del total de compras realizadas por Centroamérica a la UE. Encabezan la lista los semiconductores de óxido metálico, medicamentos, combustibles y lubricantes, y vehículos.

Esta diversificación también se refleja a nivel desagregado, como puede observarse en el gráfico 1.5. Costa Rica es el país con mayor concentración de mercancías importadas desde Europa: los primeros cinco productos representan el 50% del total. En las otras cuatro economías centroamericanas los principales cinco productos representan menos de una cuarta parte del total importado desde el mercado europeo.

**GRÁFICO 1.5 Principales productos importados por los países centroamericanos desde la UE, 2005**



Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica y Contraloría General de la República de Panamá.

Las importaciones de productos europeos por parte de los países del istmo son más homogéneas, cuando se analizan individualmente, que sus exportaciones hacia ese mismo destino. Lo que en otras palabras significa que hay una mayor

variedad entre los productos exportados que entre los importados en el comercio con Europa.

Las exportaciones centroamericanas a la UE todavía están muy concentradas, por cuanto la oferta exportable de la región no ha sido aún aprovechada suficientemente, a diferencia de otros mercados como el de Estados Unidos o, recientemente, Canadá.

Además de los textiles, un número importante de sectores, como pescado y productos del mar, hortalizas, raíces y tubérculos, tabaco y sucedáneos, o algunos frutos tropicales, exportan más de una quinta parte a Estados Unidos y menos de un 5% al mercado europeo. Una muestra del potencial exportador de la región si mejorasen las condiciones de acceso a la UE.

## **La presencia de capital europeo en Centroamérica**

La UE es el principal inversionista del mundo y el inversionista extranjero más importante de América Latina. Sin embargo, sus flujos de capital han estado dirigidos, principalmente, hacia los procesos de privatización de los países sudamericanos (BID, 2004); hacia finales de los años noventa los países de la UE empezaron a aprovechar las oportunidades de los acuerdos de asociación firmados con Chile y México.

Durante el quinquenio 2000–2004, los países centroamericanos<sup>5</sup> recibieron de Europa un monto acumulado de US\$1.147 millones, prácticamente 2,4 veces menos que las inversiones provenientes desde Estados Unidos.

Costa Rica es el mayor receptor de inversión extranjera europea, seguido por Nicaragua, Honduras y El Salvador. Solo en el caso nicaragüense, el 40% de la inversión extranjera directa (IED) provino de Europa, mientras que en los demás países predomina el capital estadounidense (López y Umaña, 2006).

Los flujos de capital europeo han estado dirigidos fundamentalmente hacia el sector terciario o de servicios, tales como los subsectores de finanzas, construcción, energía, agua, transporte y comunicaciones; su participación en el sector secundario (manufacturas) y en el primario (agricultura y minería) ha sido menor. El Salvador ha sido el principal receptor de flujos de capital externo hacia el sector terciario, mientras que en los otros dos sectores los recursos han tenido como destino, en mayor medida, Costa Rica y Honduras respectivamente (López y Umaña, 2006).

Si bien la UE es el segundo inversionista más importante de la región, la presencia en Centroamérica de las compañías europeas es mucho menor que la de las estadounidenses. Durante la última década, con excepción de 2002 y 2003, Costa Rica, considerada una de las experiencias exitosas en atracción de IED de América Latina, percibió en promedio cerca de US\$30 millones de capital europeo al tiempo

---

<sup>5</sup> No se incluyen los datos de Guatemala, porque al momento de realizar este estudio no se encontraban disponibles.

**CUADRO 1.3. Inversión extranjera directa en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, según país de origen**  
(en millones de dólares de EE.UU.)

|                       |                     | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | Período<br>2000–2004 |
|-----------------------|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|
| Nicaragua             | EE.UU.              | 52,2           | 31,6           | 21,5           | 66,5           | 28,6           | 200,4                |
|                       | EUROPA              | 149,3          | 67,1           | 114,5          | 85,8           | 15,0           | 431,7                |
|                       | Resto Centroamérica | 19,3           | 22,8           | 49,2           | 4,8            | 85,7           | 181,8                |
|                       | OTROS               | 45,7           | 28,7           | 18,7           | 44,2           | 120,7          | 258,0                |
|                       | Total               | 266,5          | 150,2          | 203,9          | 201,3          | 250,0          | 1.071,9              |
| Honduras              | EE.UU.              | 50,7           | 60,5           | 144,6          | 135,1          | 61,9           | 452,8                |
|                       | EUROPA              | 173,5          | 63,7           | –45,7          | 7,1            | 46,8           | 245,4                |
|                       | Resto Centroamérica | 37,9           | 29,8           | 37,5           | 17,1           | 35,2           | 157,5                |
|                       | OTROS               | 19,9           | 39,1           | 39,1           | 87,9           | 149,2          | 335,2                |
|                       | Total               | 282,0          | 193,1          | 175,5          | 247,2          | 293,1          | 1.190,9              |
| El Salvador           | EE.UU.              | 109,5          | 111,9          | 57,4           | 70,0           | 65,4           | 414,2                |
|                       | EUROPA              | 9,8            | 54,1           | 70,7           | 12,8           | –170,4         | –23,0                |
|                       | Resto Centroamérica | 20,3           | 29,3           | 20,9           | 20,6           | 5,6            | 96,7                 |
|                       | OTROS               | 35,8           | 83,7           | 58,9           | 52,6           | 596,4          | 827,4                |
|                       | Total               | 175,4          | 279,0          | 207,9          | 156,0          | 497,0          | 1.315,3              |
| Costa Rica            | EE.UU.              | 279,5          | 260,3          | 329,6          | 357,7          | 4.46,3         | 1.673,4              |
|                       | EUROPA              | 48,9           | 37,6           | 243,8          | 102,6          | 60,0           | 492,9                |
|                       | Resto Centroamérica | 19,3           | 26,5           | 27,7           | 27,2           | 16,2           | 116,9                |
|                       | OTROS               | 60,9           | 134,1          | 57,3           | 86,7           | 94,8           | 433,8                |
|                       | Total               | 408,6          | 458,5          | 658,4          | 574,2          | 6.17,3         | 2.717,0              |
| <b>Total 4 países</b> |                     | <b>1.132,5</b> | <b>1.080,8</b> | <b>1.245,7</b> | <b>1.178,7</b> | <b>1.657,4</b> | <b>6.295,1</b>       |

Fuente: Estadísticas para el período 2000–2004 tomadas de las siguientes fuentes: UNCTAD, Banco Central de Costa Rica, Banco Central de Honduras, Banco Central de Reserva de El Salvador, Banco Central de Nicaragua.

que las inversiones provenientes de Estados Unidos registraron un monto promedio de poco más de US\$370 millones por año. Los Países Bajos, Alemania y España son las principales fuentes de origen de la inversión procedente de Europa. La compra del 25% de la empresa costarricense Florida Bebidas por parte de la holandesa Heineken, en 2002, así como la adquisición de la empresa de servicios logísticos y de transportación Corporación Cormar por la empresa estatal alemana Deutsche Post, el año siguiente, y la continua participación de capital español en el sector turístico han sido las transacciones más importantes en territorio costarricense por parte de los europeos (Banco Central de Costa Rica, 2002, 2003 y 2004).

En países como El Salvador, la IED europea ha estado concentrada en los procesos de privatización de los servicios de telefonía. Dos de las más importantes adquisiciones realizadas en ese país fueron la compra del 51% de las acciones de la Compañía Internacional de Telecomunicaciones (Intel)<sup>6</sup> por parte de Telefónica de España y de la Compañía de Telecomunicaciones (CTE)<sup>7</sup> por France Telecom,<sup>8</sup> en 2004, por un monto de US\$41 millones y US\$275 millones, respectivamente. En los últimos años se ha constatado una mayor presencia de inversionistas europeos en desarrollos turísticos en El Salvador.<sup>9</sup>

De igual forma, Telefónica de España también tiene presencia en Guatemala y Nicaragua desde principios de los años noventa cuando ambos países iniciaron los procesos de privatización de sus telecomunicaciones. En el campo de los productos lácteos, la italiana Parmalat es otra de las empresas europeas con una importante participación en el mercado regional y tiene varios años de realizar sus operaciones desde Nicaragua.

Pese a lo anterior, la región no ha figurado como un destino interesante para los flujos de inversión europeos, como sí ha ocurrido en otras partes del continente americano. México, por ejemplo, a partir de 2000 ha percibido anualmente más de US\$5.700 millones de IED desde la UE de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía. Otros países, como Chile, también se han convertido en receptores importantes de capital europeo. Según cifras del Comité de Inversión Extranjera Directa de Chile el promedio anual de flujos de capital de origen europeo, en el período 2002–2006, rondó los US\$2.400 millones.

## **LAS CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO**

### **El caso de la Unión Europea**

#### ***Situación general***

En 1968, 10 años después de la suscripción del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), los entonces seis Estados fundadores decidieron fusionar sus aranceles aduaneros en un arancel externo común.

Durante las décadas siguientes, la CEE adoptó, de manera progresiva, la legislación aduanera comunitaria para garantizar el trato homogéneo en el comercio

---

<sup>6</sup> Una de las sociedades en las que fue dividida la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que comprendía el derecho de la frecuencia del espectro radioeléctrico para instalar telefonía celular y ofrecer este servicio.

<sup>7</sup> Otra de las sociedades de la estatal ANTEL, que comprendía la red alámbrica para la prestación de los servicios de telefonía local y de larga distancia.

<sup>8</sup> En setiembre de 2003, la empresa mexicana América Móvil adquirió la participación de France Telecom en CTE.

<sup>9</sup> Información suministrada por la Agencia de Promoción de Inversiones de El Salvador, PROESA.

interregional. En 1993 se consolidó el mercado interior; entonces las aduanas perdieron su función de recaudadoras de tributos entre los Estados miembros y, al mismo tiempo, se eliminó la obligación de presentar una serie de documentos y formalidades aduaneras. Un año más tarde, la UE logró armonizar la legislación pertinente y se convirtió en un territorio aduanero único.

### **Estructura arancelaria en la UE**

La UE tiene prácticamente la totalidad de sus aranceles externos en los niveles máximos permitidos por la OMC. Sin embargo, cuenta con una compleja estructura arancelaria mediante la cual aplica, además de los derechos *ad valorem*<sup>10</sup>, aranceles específicos<sup>11</sup>, compuestos<sup>12</sup>, mixtos y derechos variables.<sup>13</sup>

Según el Examen de políticas comerciales de las Comunidades Europeas (OMC, 2004), el arancel promedio de la UE es de 6,5%.<sup>14</sup> Los derechos arancelarios oscilan entre 0% y 209,9%, puntos máximos *ad valorem* aplicados fundamentalmente a los productos lácteos. Un 27% de las fracciones arancelarias está exento de aranceles para terceros países y cerca de un 82% paga un derecho de importación menor al 10%.

Los productos agrícolas gozan de una mayor protección arancelaria y presentan un promedio de 16,5%. En el sector industrial la media es sustancialmente inferior al rondar el 4,1%. Dentro del primer grupo, la protección arancelaria más elevada se ubica en los subsectores lácteo, de cereales y cárnico. En tanto, en el segundo grupo tienen aranceles más altos el pescado y los productos del mar, el subsector de cuero, caucho, calzado y artículos de viaje y los productos de la industria química, como se muestra en el cuadro 1.4.

### **Sistema Generalizado de Preferencias de la UE**

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) nació en 1968 en el seno de la UNCTAD para enfrentar las desigualdades en las estructuras económicas y los

---

<sup>10</sup> Aranceles *ad valorem*: derechos que se imponen en términos de un porcentaje específico sobre el valor de la mercancía. Por ejemplo, un arancel *ad valorem* de 7% equivale a 7% del valor de la mercancía.

<sup>11</sup> Aranceles específicos: derechos definidos que se imponen por unidad o cantidad de mercancía importada. Por ejemplo, \$100 sobre tonelada métrica.

<sup>12</sup> Aranceles compuestos: combinación de derechos *ad valorem* y específicos.

<sup>13</sup> Aranceles mixtos: constituyen derechos en virtud de los cuales, dependiendo de ciertas condiciones de la mercancía importada, se paga un arancel diferente. Por lo general están compuestos por un arancel *ad valorem* y uno específico. Derechos variables: aranceles aplicados en función de los precios de las mercancías importadas.

<sup>14</sup> Para este cálculo la Secretaría de la OMC utilizó los aranceles equivalentes *ad valorem* de los derechos *no ad valorem* (el 46% de las líneas arancelarias agrícolas y 39 líneas arancelarias no agrícolas). El análisis abarca el 87,2% de los derechos *no ad valorem*. El restante 12,8% representa 129 líneas arancelarias que no fueron consideradas para este cálculo.

**Cuadro 1.4. Arancel promedio de la UE por subsector productivo, 2004\***

|                                                            | Tipos aplicados en 2004 |                                      |                                              |                        |
|------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|
|                                                            | Nº de líneas            | Nº de líneas utilizadas <sup>a</sup> | Promedio aritmético del arancel (porcentaje) | Intervalo (porcentaje) |
| Total                                                      | 10.174                  | 10.145                               | 6,5                                          | 0–209,9                |
| Productos agrícolas                                        | 2.091                   | 1.962                                | 16,5                                         | 209,9                  |
| Animales vivos y productos del reino animal                | 332                     | 300                                  | 26,1                                         | 0–192,2                |
| Productos lácteos                                          | 160                     | 108                                  | 41,7                                         | 0,2–209,9              |
| Café y té, cacao, azúcar, etc.                             | 303                     | 279                                  | 16,6                                         | 114,4                  |
| Flores cortadas y plantas                                  | 65                      | 65                                   | 4,1                                          | 0–19,2                 |
| Frutas y hortalizas                                        | 452                     | 452                                  | 15,3                                         | 0–150,1                |
| Cereales                                                   | 55                      | 55                                   | 39,6                                         | 0–101,1                |
| Semillas oleaginosas, grasas, aceites y sus productos      | 164                     | 160                                  | 6,7                                          | 0–75,8                 |
| Bebidas y licores                                          | 274                     | 264                                  | 12,8                                         | 0–71,3                 |
| Tabaco                                                     | 30                      | 30                                   | 18,3                                         | 2,2–74,9               |
| Otros productos agrícolas                                  | 256                     | 249                                  | 4,7                                          | 0–76                   |
| Productos no agrícolas (excluido el petróleo)              | 8.042                   | 8.042                                | 4,1                                          | 0–26                   |
| Pescado y productos de la pesca                            | 381                     | 381                                  | 12,6                                         | 0–26                   |
| Productos minerales, piedras preciosas y metales preciosos | 518                     | 518                                  | 2,4                                          | 0–12                   |
| Metales                                                    | 1.043                   | 1.043                                | 1,8                                          | 0–10                   |
| Productos químicos y productos fotográficos                | 1.397                   | 1.397                                | 4,4                                          | 0–23,3                 |
| Cuero, caucho, calzado y artículos de viaje                | 291                     | 291                                  | 4,7                                          | 0–17                   |
| Madera, pasta de madera, papel y muebles                   | 449                     | 449                                  | 1,2                                          | 0–10                   |
| Textiles y vestido                                         | 1.329                   | 1.329                                | 8,0                                          | 0–12                   |
| Equipo de transporte                                       | 273                     | 273                                  | 4,7                                          | 0–22                   |
| Maquinaria no eléctrica                                    | 1.033                   | 1.033                                | 1,7                                          | 0–9,7                  |
| Maquinaria eléctrica                                       | 605                     | 605                                  | 2,8                                          | 0–14                   |
| Demás productos no agrícolas                               | 723                     | 723                                  | 2,4                                          | 0–14                   |

Fuente: OMC, Examen de las políticas comerciales de las Comunidades Europeas, 2004.

\* Es probable que el cálculo de estos aranceles se encuentre subestimado debido a las líneas arancelarias que no han podido incorporarse por no contarse con el derecho *ad valorem* equivalente.

<sup>a</sup> Se refiere al número de líneas utilizadas para calcular el arancel *ad valorem*. Las que no se consideran es porque no contaban con un arancel *ad valorem* equivalente.



niveles de desarrollo. Mediante la creación de un “sistema generalizado, no recíproco y no discriminatorio de preferencias a favor de los países en desarrollo”, se pretendía contribuir a incrementar los ingresos de exportación de las economías más pobres, promover su industrialización y acelerar sus tasas de crecimiento económico.

En este contexto, en 1971 comenzó el primer SGP de la CEE como instrumento de cooperación económica para las economías en desarrollo y menos adelantadas. Este esquema consiste básicamente en el otorgamiento de preferencias arancelarias para las importaciones procedentes de un grupo seleccionado de países que cumplan con ciertos requisitos. Inicialmente este programa estuvo vigente por una década pero se ha venido porrogado sucesivamente, haciéndose acompañar de revisiones e implementación de lineamientos en períodos trianuales.

A lo largo de su existencia, el SGP europeo ha experimentado modificaciones importantes en su cobertura, en el mecanismo de evaluación y en los cortes arancelarios. En 1994, la CEE decidió hacer un cambio integral a este mecanismo.

El SGP vigente para el período 2006–2008 se compone de tres niveles o regímenes escalonados de preferencias, establecidos en el Reglamento (CE) No.980/2005 y que se clasifican de la siguiente manera:

- SGP General, o régimen aplicable de manera estándar a todos los países beneficiarios.
- SGP Plus, cuyas preferencias están condicionadas por conceptos más amplios como la suscripción de convenios e implementación de políticas que contribuyan al desarrollo sostenible y al buen gobierno.
- SGP Especial para economías menos adelantadas, llamado “Todo menos armas”, cuyas condiciones arancelarias son más favorables para ingresar al mercado europeo.<sup>15</sup>

Los cinco países de Centroamérica y Panamá pueden acceder a la UE gracias al segundo programa de preferencias, el SGP Plus. Los aranceles se reducen de acuerdo con la sensibilidad de los productos dentro del sector productivo europeo.

Este esquema de incentivos cubre una parte importante de las mercancías agrícolas exportadas por Centroamérica, tales como pescado y productos del mar, atún en conserva, yogurt, miel, flores y follajes, cebolla, papa, zanahoria, repollo, lechuga, raíces y tubérculos, plátanos, piña, aguacates y algunos cítricos. En el ámbito industrial se incluye una gama amplia de mercancías: abonos minerales, pinturas y barnices, tuberías y otros artículos de plástico, máquinas y aparatos eléctricos, manufacturas de hierro, acero o aluminio, textiles y prendas de vestir, entre las más importantes.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Reglamento (CE) N° 980/2005.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

## El SGP y la disputa con India en el marco de la OMC

El Sistema Generalizado de Preferencias, también conocido como el programa de concesiones unilaterales concedidas por la Unión Europea a los países en vías de desarrollo y economías en transición, fue sometido a litigio ante un panel de la Organización Mundial del Comercio en enero de 2003. India presentó ante la OMC una querrela en contra del SGP, en particular el sistema para la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (régimen droga), porque sus beneficios se aplicaban solo a 12 países que experimentan problemas de cierta gravedad relacionados con las drogas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú y Venezuela). India se basó en la defensa de sus productos importados por la UE frente a los de los 12 países beneficiarios.

El primer foro concluyó que el régimen droga no se adecuaba a las normas de la OMC, en particular con el trato de nación más favorecida y la Cláusula de Habilidadación. Sin embargo, ante la apelación de la UE, aunque el fallo confirmó la conclusión del Grupo Especial de Arbitraje, revocó su razonamiento y constató que no todas las diferencias en el trato arancelario de los beneficiarios del SGP necesariamente constituían un trato discriminatorio. El otorgamiento de distintas preferencias arancelarias a productos originarios de distintos beneficiarios del SGP está autorizado por los términos “no discriminatorio” que figuran en la nota 3 al párrafo 2 de la Cláusula de Habilidadación, siempre que las preferencias arancelarias respondan positivamente a una “necesidad de desarrollo, financiera o comercial” concreta y se ponga a disposición, sobre la base de un criterio objetivo, de “todos los beneficiarios que comparten esa necesidad”.

A raíz del vencimiento del SGP y aunado al fallo a la disputa de India ante la OMC, la Comisión Europea decidió establecer los principios bajo los que se rige el SGP vigente en el período 2006–2015. Este nuevo sistema cuenta con una modalidad de premios y castigos que buscan promover el desarrollo sostenible en los países beneficiarios; además incluye la innovación de la inclusión de las cláusulas social y ambiental. Con ellas se pretende otorgar beneficios arancelarios adicionales a países en desarrollo que formen parte de los convenios internacionales más importantes en estas áreas.

A diferencia del anterior SGP, que contenía una selección a priori de países beneficiarios de los distintos regímenes, el nuevo estaría abierto a todos los países en desarrollo que cumplan con los requisitos. Otra diferencia es que el SGP Plus se convertiría en un premio a los países que realizan un esfuerzo en pos del desarrollo sostenible de manera integral en varios campos a la vez (social, laboral y ambiental) y no esfuerzos sectoriales o parciales. Además, el nuevo SGP pretende ser más objetivo y transparente al establecer los convenios sujetos a ratificación y someter la evaluación del cumplimiento de los mismos al escrutinio de organismos internacionales. Por otra parte, también incluye una modificación al sistema de graduación de los países. El nuevo sistema de graduación reemplaza el criterio de graduación de los países tomando en cuenta el porcentaje del mercado comunitario expresado como porcentaje de las importaciones preferenciales; de esta manera solo se graduarían grupos de productos de los mayores beneficiarios.

Cabe señalar que, de los países centroamericanos, Honduras y El Salvador presentan los niveles más bajos de ratificación de convenios internacionales sobre el trabajo.

*Fuente:* “SGP+ y el desarrollo sostenible en las economías latinoamericanas: retos y oportunidades”, Revista Puentes, Vol.V No.4, julio-agosto 2004 y documento resumen de la OMC CE- Preferencias Arancelarias (DS246) de 2003.

La mayoría de las mercancías del sector agrícola califica como sensible para la UE; dentro de estas un número considerable cuenta con aranceles específicos o mixtos. Dentro de los no sensibles, predominan los productos industriales. Si bien una parte importante de las mercancías elegibles gozan de arancel cero, bajo la sombrilla del SGP Plus este beneficio no se hace extensivo para los productos con aranceles mixtos.

Asimismo, están excluidos del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno una serie de productos de alta sensibilidad para los países europeos, entre ellos carnes y animales vivos de las especies bovina, porcina y avícola, leche fluida y en polvo, quesos, huevos de aves de corral, tomate, coco y nueces, banano, cereales, azúcar y productos con alto contenido de azúcar, pastas y alimentos de panadería, vino, whisky y otros licores.

Según datos suministrados por la Delegación de la Unión Europea en Costa Rica, un 27% de las importaciones europeas desde Centroamérica son productos elegibles o susceptibles del beneficio del SGP. De este porcentaje un 70% goza de algún tipo de preferencia arancelaria y el restante 30%, aunque puede ser objeto del programa preferencial, no logra cumplir con alguna de las condiciones de la aduana europea o bien no ha solicitado la aplicación del arancel reducido.

La subutilización de las preferencias del SGP europeo se debe, entre otras causas, a los costos elevados para acogerse a ellas. De hecho, cuanto más bajo es el margen de preferencia, la tasa de utilización tiende a ser menor. En el caso de Centroamérica, el grado de utilización es bastante más elevado que el promedio de todos los países beneficiarios, pues para 2003 ascendió a 50%. Lo que en otras palabras significa que la mitad de las importaciones europeas desde los países centroamericanos que pueden gozar de una preferencia bajo el SGP, efectivamente la utilizan (Candau, Fontage y Sébastien, 2004).

Los costos administrativos y el cumplimiento de reglas de origen bastante restrictivas, principalmente en agroindustria y manufactura, son elementos que han contribuido a elevar la tasa de subutilización del SGP europeo. El cumplimiento de las reglas de origen establecidas por la UE dificulta, en muchos casos, el aprovechamiento cabal de las preferencias por parte de los países beneficiarios (Lippoldt y Kowalski, 2005).

Aunque Centroamérica ha tratado de aprovechar la ventana de acceso del SGP, en una economía con aranceles promedio como los de la UE las exportaciones centroamericanas se concentran todavía en unos pocos productos.

Esta situación obedece a diversos factores. Pese al grado de cercanía, al tamaño y al nivel de integración comercial, los países centroamericanos tienen economías bastante heterogéneas (véase el cuadro 1.5). En pocos kilómetros, el ingreso por habitante puede cambiar sustancialmente, así como los grados de apertura económica. No obstante, la región ha aumentado, en diferente medida, su inserción en los mercados internacionales.

**Cuadro 1.5. Centroamérica: Indicadores relevantes**

|             | Ingreso per cápita<br>(en US\$, 2005) | Grado de apertura<br>(porcentaje) <sup>a</sup><br>2005 | IED<br>(en millones<br>US\$, 2004) |
|-------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Costa Rica  | 4.590                                 | 87                                                     | 620                                |
| El Salvador | 2.450                                 | 59                                                     | 466                                |
| Guatemala   | 2.400                                 | 39                                                     | 155                                |
| Honduras    | 1.190                                 | 77                                                     | 293                                |
| Nicaragua   | 910                                   | 70                                                     | 250                                |
| Panamá      | 4.320                                 | 30                                                     | 1.027 <sup>b</sup>                 |

Fuente: Banco Mundial, CEPAL, Banco Central de cada país y Contraloría General de la República de Panamá.

<sup>a</sup> El grado de apertura se refiere al peso de las exportaciones más las importaciones sobre el producto interno bruto.

<sup>b</sup> Corresponde a los datos de 2005.

En El Salvador, aunque la importancia del comercio de bienes respecto a su producto interno bruto es de las más bajas de la región, existe una fuerte dependencia de los ingresos por concepto de remesas internacionales. En Honduras, las exportaciones vinculadas a la industria textil, especialmente maquila, han llegado a convertirse en la primera fuente de generación de divisas. En Costa Rica y Panamá la dependencia del mercado externo es más diversificada (exportaciones, inversión extranjera directa, servicios financieros y turismo).

No obstante, los países centroamericanos no han logrado todavía diversificar suficientemente su oferta y dependen aún, en buena medida, de los productos tradicionales exportados a ciertos mercados. El 42% de las exportaciones del istmo son de origen agrícola y se dirigen, principalmente, hacia Estados Unidos, la Unión Europea y al propio mercado regional.

Productos como el azúcar, el banano y la carne de bovino, cuyas condiciones de acceso son muy limitadas en la UE por no estar cubiertos por las preferencias del SGP, siguen ocupando los primeros lugares dentro de las exportaciones centroamericanas y representan una proporción importante de la producción agrícola.

En Guatemala, segundo exportador en América Latina de azúcar y el quinto en el mundo, la producción de este bien representa un 3% del PIB, un 24% del valor de la producción agrícola y casi un 14% de las exportaciones totales.<sup>17</sup> Además, esta actividad absorbe el 15% de la fuerza laboral del país.

Situación similar experimenta Nicaragua con el ganado en pie y la carne de bovino, su segundo producto de exportación; Honduras y Costa Rica con respecto al banano, y prácticamente toda la región con la actividad textil y de la confección.

<sup>17</sup> El 71% de la producción de azúcar de Guatemala se destina al mercado externo, donde más de un 30% se dirige al continente asiático y un 14% a Estados Unidos.

Este último sector, si bien está cubierto por el SGP Plus, enfrenta exigencias en materia de reglas de origen que dificultan su aprovechamiento.<sup>18</sup> Si a lo anterior se agrega el fuerte grado de integración del sector textil centroamericano con la economía estadounidense, las posibilidades de cumplir con las exigencias de origen se tornan muy complejas para los países centroamericanos.

De lo anterior se desprende que existe un gran potencial para aumentar el comercio entre Centroamérica y la Unión Europea al amparo de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. La suscripción de un acuerdo de esta naturaleza permitiría ir más allá del SGP y abrir nuevas oportunidades comerciales, fortalecer los vínculos políticos y consolidar la cooperación europea en la región.

### ***Discriminación de los productos centroamericanos: el trato para los países ACP***

En las preferencias otorgadas por la Unión Europea se pueden encontrar cuatro niveles: 1) las derivadas de sus acuerdos comerciales, 2) las concedidas al amparo del SGP Especial o régimen “Todo menos armas”, 3) las establecidas por el SGP Plus y 4) las preferencias del SGP General o Estándar.

Como se analizará más adelante, los países centroamericanos actualmente pueden ingresar al mercado europeo utilizando las preferencias concedidas por el Régimen Especial de Estímulo al Desarrollo y la Gobernanza, también denominado SGP Plus. Este nivel del régimen SGP se encuentra en un punto intermedio entre el SGP Estándar y el Especial.

Mientras el SGP Plus excluye la posibilidad de aplicar aranceles reducidos al banano, al azúcar y a la mayoría de los lácteos, entre otros productos agrícolas, el programa “Todo menos armas”, como su nombre lo indica, permite el libre acceso para todas las mercancías con excepción de las armas, incluso bienes de gran sensibilidad para la UE como azúcar, arroz y banano. Según el reglamento europeo vigente en esta materia, estos tres productos gozarán de libre ingreso a partir de 2009, en los dos primeros casos, y de 2006, en el tercero.<sup>19</sup>

Este tratamiento, el mejor que actualmente otorga la Unión Europea a un tercer país, lo reciben las economías de menor desarrollo relativo, de acuerdo

---

<sup>18</sup> Para la mayor parte del sector textil el SGP exige que el producto sea “suficientemente elaborado o transformado”. Así, para la mayoría de las prendas de algodón, la UE indica que el origen se cumple si la “fabricación es a partir de hilados”. Por lo tanto, la fabricación de una prenda a partir de hilados no originarios inhibe el carácter originario. Lo anterior quiere decir que el tejido y todas las etapas subsecuentes de la fabricación deben realizarse en el país beneficiario. Este criterio implica que una etapa más temprana de la fabricación (por ejemplo, las materias químicas o las fibras naturales) también confiere el carácter originario, mientras que no sucede así si se parte de una etapa posterior (por ejemplo, el tejido).

<sup>19</sup> El Reglamento sobre el SGP (CE) N° 980/2005 de junio de 2005 también establece la apertura de contingentes, con aranceles nulos, para el ingreso de azúcar y arroz una vez que los derechos aduaneros para estos países alcancen el 0% en 2009.

## El régimen de importación de banano de la UE

A partir de 1993, con la creación de la Organización Común del Mercado de Banano, la UE procuró garantizar para este producto una libre movilidad dentro de la Comunidad, un trato preferencial para las importaciones de los países ACP y la protección a los productores comunitarios. Sobre la base de estos tres principios, los países europeos habían establecido un sistema de cuotas con un claro sesgo a favor de los exportadores tradicionales de los Estados ACP (entre los que figuran Belice, Camerún, República Dominicana, Granada, Jamaica, Madagascar, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Somalia, entre otros). En segundo término, se favorecía a los Estados ACP no tradicionales y, por último, a terceros países.

En 1996, varios países latinoamericanos y Estados Unidos decidieron abrir un proceso de solución de diferencias ante la OMC por considerarse perjudicados por el régimen de importación europeo. El panel de la OMC encontró este sistema de importación de banano inconsistente con los principios de trato nacional y nación más favorecida del GATT, entre otras disposiciones.

En un esfuerzo por alcanzar un acuerdo con los países proveedores de banano, el régimen de importación de la fruta de la UE pasó en enero de 2006 a un sistema de arancel único (€176/TM) para las importaciones de terceros países. No obstante, todavía se mantiene una cuota de 775.000 toneladas métricas sin arancel para las importaciones procedentes de los países ACP. En febrero de 2007, Ecuador volvió a solicitar la celebración de consultas con el propósito de evaluar si las acciones de la UE cumplen en materia de banano con lo dictaminado por el panel de la OMC. Como no se logró acuerdo después de las consultas, en marzo de 2007 el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC decidió remitir al Grupo Especial de Arbitraje que atendió inicialmente el asunto la cuestión de si el nuevo régimen para el banano es acorde con las recomendaciones y resoluciones dictaminadas en su oportunidad.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de UNCTAD y OMC.

con la clasificación de las Naciones Unidas. Sin embargo, quienes encabezan la lista son sus antiguas ex colonias o territorios de ultramar de Asia, el Caribe y el Pacífico, países también conocidos como ACP.<sup>20</sup>

Aunque no todos los Estados miembros ACP se benefician del SGP Especial, las importaciones de banano desde estas economías han estado sujetas a mejores condiciones que las de los países centroamericanos. Primero por lo establecido por la Convención de Lomé y recientemente por los principios del instrumento sucesor, el Acuerdo de Cotonou.<sup>21</sup>

El banano representa cerca del 35% de las importaciones de la UE de productos agrícolas centroamericanos. Históricamente, las modificaciones del régimen bananero europeo han tendido a erosionar las condiciones de acceso de la fruta

<sup>20</sup> Grupo de ex colonias francesas, portuguesas e inglesas conformado por 79 países de esas tres regiones. Cabe indicar que el SGP Especial aplica solamente a 49 de las economías ACP.

<sup>21</sup> Es un Acuerdo Global de Cooperación entre la UE y los países ACP firmado en junio de 2000 que sustituye y, a la vez, garantiza la ayuda y los beneficios otorgados por la UE a estos países, durante 25 años, a través de la Convención de Lomé y sus reformas.

a ese mercado y, al mismo tiempo, han favorecido las importaciones de este producto desde los países ACP.

En enero de 2005, la UE informó sobre su nuevo arancel para el ingreso de este producto a su territorio: €230 por tonelada métrica. Tres meses más tarde, un grupo de países latinoamericanos, entre ellos Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá, solicitaron un arbitraje con base en lo dispuesto en la Decisión Ministerial de Doha.<sup>22</sup> En agosto de 2005, el Grupo Especial de Arbitraje dictaminó que el arancel propuesto por la UE no mantenía las condiciones de acceso de las que actualmente gozaban estos países.

Para intentar rectificar esa decisión, en septiembre de ese mismo año la UE propuso un arancel revisado de €187/TM pero, aunque se llevaron a cabo consultas con los países interesados, no se logró alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Como medida de rectificación la UE anunció el 25 de noviembre de ese mismo año la sustitución del sistema de contingentes vigente por un arancel único de €176/TM a partir del 1 de enero de 2006.<sup>23</sup> (Véase el recuadro sobre el régimen de importación de banano de la UE.)

En febrero y marzo de 2007, Ecuador y Colombia<sup>24</sup> presentaron respectivamente un reclamo ante la OMC en el cual argumentaron que el arancel impuesto por la UE en enero de 2006 era demasiado alto. Además, las medidas adoptadas por la UE no cumplían con lo dictaminado por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en 1997. Posteriormente, en el mes de mayo, la UE otorgó atención especial al banano de los países ACP, abriéndoles el mercado comunitario. Por su parte, durante el mes de julio la UE llevó a cabo una ronda de conversaciones con los países latinoamericanos exportadores de banano con el propósito de evaluar un acuerdo arancelario; sin embargo, Europa dejó por fuera de este diálogo a Ecuador, Camerún, Colombia, Costa de Marfil, Dominica, Estados Unidos, Ghana, Jamaica, Japón, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas reservaron ejercer sus derechos como terceras partes interesadas en esta diferencia. Posteriormente, se unieron Belice, Brasil, Madagascar, Nicaragua, Panamá y Suriname. En marzo de 2007 el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) decidió enviar a un Grupo Especial, de ser posible el mismo que había estudiado el caso, con el fin de evaluar la compatibilidad de las acciones tomadas por la UE con lo dictaminado por el OSD en agosto de 2005.

---

<sup>22</sup> En noviembre de 2001, en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar), se adoptó una decisión para formalizar el acuerdo entre Ecuador, Estados Unidos y la UE en la cual se describían los procedimientos y el calendario de un posible arbitraje en caso de que este último bloque comercial no pudiera alcanzar un acuerdo con los países proveedores de banano sobre el nuevo régimen de importación de la fruta.

<sup>23</sup> OMC, disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min05\\_s/brief\\_s/brief22\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief22_s.htm).

<sup>24</sup> Colombia: solicitud presentada en el documento de la OMC G/L/818 y WT/DS361/1; Ecuador: solicitud presentada en el documento de la OMC: WT/DS27/65.

## El caso de Centroamérica

### **Situación general**

Centroamérica es, aunque con muchas tareas todavía pendientes, uno de los bloques comerciales del continente americano con un mayor grado de avance en la conformación de un territorio aduanero único.

La búsqueda de este objetivo tomó nuevas fuerzas a partir de marzo de 2002, cuando los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA)<sup>25</sup> asumieron el compromiso de formar un mercado de libre movilidad de bienes y servicios, establecer un arancel común hacia terceros, y eliminar obstáculos al comercio interregional, así como también armonizar la legislación aduanera, tributaria y de propiedad intelectual. Estas medidas tendrían importantes implicaciones como, por ejemplo, la adopción de una administración aduanera común y una política externa coordinada entre los cinco países de la región.<sup>26</sup>

En la actualidad, el MCCA ya ha logrado el libre comercio para el 99% de las mercancías, la constitución de un arancel externo común para el 94,5% del universo arancelario y ha avanzado en la armonización de la legislación aduanera y tributaria, entre otras áreas relevantes.

### **Estructura arancelaria**

A diferencia de la UE, los países centroamericanos solo aplican aranceles *ad valorem*. Los aranceles aplicados a los socios extrarregionales con los cuales no se tiene un acuerdo de libre comercio se encuentran, en general, por encima de los niveles consolidados o de los compromisos asumidos por cada país en el marco de la OMC.<sup>27</sup> La estructura del arancel aplicado por el Mercado Común Centroamericano a terceros países es bastante simplificada y puede resumirse de la siguiente manera:

- Arancel de 0%: bienes de capital y materias primas no producidas en la región.
- Arancel de 5%: materias primas producidas en Centroamérica.
- Arancel de 10%: bienes intermedios producidos en Centroamérica.
- Arancel de 15%: bienes de consumo final.
- Arancel superior a 15%: bienes producidos en la región o con algún grado de sensibilidad.

<sup>25</sup> Conformado desde 1963 por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

<sup>26</sup> Plan de Acción para el Proceso de Integración Económica Centroamericano, acordado por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en marzo de 2002.

<sup>27</sup> Existen algunas excepciones a este principio, especialmente para los productos agrícolas de mayor sensibilidad.



**Cuadro 1.6. Productos agrícolas seleccionados: arancel promedio para 2006**  
(en porcentajes)

|                | Costa Rica | Nicaragua | El Salvador | Guatemala | Honduras | Panamá <sup>a</sup> |
|----------------|------------|-----------|-------------|-----------|----------|---------------------|
| Carne de cerdo | 45         | 15        | 0–40        | 15        | 15       | 60–70               |
| Pollo (muslos) | 150        | 164       | 40          | 15        | 164      | 260                 |
| Leche en polvo | 65         | 60        | 20          | 15        | 15       | 50                  |
| Quesos         | 65         | 40        | 40          | 15        | 20       | 15–30               |
| Arroz          | 35         | 60        | 40          | 11,8–23,7 | 45       | 90                  |
| Azúcar         | 45         | 55        | 40          | 20        | 15       | 15–144              |

Fuente: SIECA y ministerios de Industria, Comercio o Finanzas de cada país.

<sup>a</sup> Arancel nación más favorecida para 2007.

Aunque existen excepciones a esta estructura por razones fiscales, compromisos multilaterales o situaciones propias de alguna rama de producción, en las cinco economías centroamericanas la gran mayoría de las mercancías se sujeta a este principio.

En Panamá, la estructura arancelaria es más dispersa y no se mantiene necesariamente este principio. Un 30% de los productos goza de un derecho de importación de 0%, un 13% de los aranceles se ubica entre 0% y 5%, para el 54% de las mercancías el derecho de importación para terceros es mayor al 5% pero inferior al 15%, mientras que un 2,6% de los productos tiene aranceles superiores al 15%, tanto para ciertos productos agrícolas como para algunos bienes industriales.<sup>28</sup>

En toda la región, el sector agrícola concentra los aranceles superiores al 15%, que alcanzan el máximo en el subsector de carne de aves con 260% (este último caso corresponde a Panamá). Partes negras de pollo, leche en polvo, ciertos tipos de quesos, arroz, azúcar, carne de cerdo y maíz blanco son algunos de los productos que históricamente han gozado de una mayor protección arancelaria en la región.

Por su parte, los productos industriales mantienen aranceles en un rango de entre 0% y 15%, con excepción de Guatemala, El Salvador y Panamá, que aplican tarifas de entre 20% y 30% a los vehículos y algunas de sus partes, en los primeros dos casos, y de entre 18% y 81% para los vehículos, la sal y ciertos combustibles en el tercer caso.

Dentro de los productos no sujetos al pago de arancel aduanero se encuentran la gran mayoría de las sustancias químicas orgánicas e inorgánicas, las formas primarias de los plásticos (polímeros y resinas), corcho, pastas de madera y una

<sup>28</sup> Elaboración propia basada en los aranceles de Panamá aplicables para 2006.

cantidad importante de máquinas y aparatos industriales. A su vez, los cinco países del MCCA forman parte del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ITA) de la OMC, según el cual la importación de los productos con alto contenido tecnológico no paga impuestos de aduana.<sup>29</sup>

Aranceles de 10% ó 15% son aplicados a la importación de mercancías como pinturas, tuberías, maderas, artículos de papel, algunos textiles y prendas de vestir, manufacturas de vidrio, refrigeradores, cocinas y muebles, entre otros.

A inicios de 2007 los países del MCCA tenían aún pendiente la armonización de poco menos del 6% de los aranceles aplicables a terceros. De este porcentaje, prácticamente la mitad corresponde a mercancías agrícolas y de la agroindustria y la otra parte a productos del sector industrial. Dentro del primer grupo se encuentran las carnes de cerdo, pollo y bovino, lácteos, cebollas, frijoles, maíz, arroz y subproductos de cereales, aceites vegetales, azúcar, embutidos y buena parte de las bebidas espirituosas.

Dentro del sector industrial, los sectores cuyo arancel no ha logrado homologarse para terceros abarcan: combustibles y derivados de petróleo, productos farmacéuticos, abonos, plásticos y algunas de sus manufacturas, productos de la industria forestal, manufacturas de hierro o acero, vehículos y armas, entre los más importantes.

En adición a lo anterior, Centroamérica mantiene el libre comercio sin derechos aduaneros, en su mercado, para todos los productos con excepción del azúcar y el café.<sup>30</sup>

### ***Discriminación de productos europeos en los tratados bilaterales***

Actualmente, los países de la región centroamericana tienen en vigor tratados de libre comercio con siete países o bloques de países, de los cuales solamente han sido negociados en forma conjunta los acuerdos con Chile, República Dominicana y Estados Unidos. Los otros tratados firmados con la Caricom, México, Canadá, Panamá y Taiwán han sido negociados bilateralmente o por subgrupos de países. Además de los acuerdos con los países centroamericanos,<sup>31</sup> Panamá ha suscrito acuerdos bilaterales con Taiwán, Singapur y Estados Unidos.

No obstante, el tratado con Estados Unidos ha sido el único acuerdo comercial en el cual los países del MCCA lograron negociar una parte importante de

<sup>29</sup> Solamente El Salvador tiene pendientes algunos de sus compromisos de reducción arancelaria del ITA, en espera de la aprobación por parte de las autoridades nacionales.

<sup>30</sup> La restricción arancelaria se aplica al comercio de ambos productos entre los cinco países del MCCA. Adicionalmente, existen excepciones bilaterales a la exención de aranceles. Es el caso del café tostado entre Costa Rica y los otros cuatro países de la región, o el de El Salvador y Honduras con el alcohol etílico y algunos derivados del petróleo.

<sup>31</sup> A julio de 2007 Panamá tenía concluidas las negociaciones con El Salvador, Honduras y Costa Rica, mientras que con Guatemala y Nicaragua continuaban las discusiones.

### Cuadro 1.7. Tratados de libre comercio de Centroamérica con terceros países, según año de entrada en vigencia

|             | Chile    | México   | Canadá   | Caricom      | Estados Unidos | Panamá   | Taiwán   | Singapur |
|-------------|----------|----------|----------|--------------|----------------|----------|----------|----------|
| Costa Rica  | 1 (2002) | 2 (1995) | 2 (2002) | 2 (2006) (*) | 1              |          |          |          |
| El Salvador | 1 (2002) | 3 (2001) |          |              | 1 (2005)       | 1 (2003) |          |          |
| Guatemala   | 1        | 3 (2001) |          |              | 1 (2005)       |          | 2 (2006) |          |
| Honduras    | 1        | 3 (2001) |          |              | 1 (2005)       |          |          |          |
| Nicaragua   | 1        | 2 (1998) |          |              | 1 (2005)       |          |          |          |
| Panamá      |          |          |          |              |                |          | 2 (2004) | 2 (2006) |

Fuente: SICE-OEA, julio 2007.

Nota: Entre paréntesis se indica el año de entrada en vigor del tratado en cada país. No se incluye República Dominicana, debido a que este tratado fue sustituido por el acuerdo con Estados Unidos, salvo en el caso de Costa Rica donde este último tratado no ha entrado en vigor.

1: Tratado negociado en conjunto con los otros países de Centroamérica, en el cual los programas de desgravación se acordaron bilateralmente.

2: Tratado negociado de forma bilateral.

3: Tratado negociado por el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador).

\* Solo ha entrado a regir en Trinidad y Tobago (2005), Guyana y Barbados (2006).

sus compromisos arancelarios de forma conjunta. En los casos de Chile y República Dominicana los acuerdos en materia de desgravación arancelaria han sido alcanzados mediante protocolos bilaterales, por ello la negociación conjunta se circunscribió, básicamente, a los aspectos normativos.<sup>32</sup>

El acuerdo del tratado con México fue individual para Costa Rica y Nicaragua, y negociado de forma conjunta para Guatemala, El Salvador y Honduras, grupo de países también conocido como el Triángulo Norte.

Desde esta perspectiva, las mercancías originarias de la UE deben competir en el mercado centroamericano con los productos provenientes de estos otros países, pero pagando, en todos los casos, el mismo arancel aduanero aplicado a los socios no preferentes de Centroamérica.

Como se vio anteriormente, el 94% de las importaciones realizadas por los países centroamericanos desde la UE son productos del sector industrial. En el peor de los casos, estos productos pagan un arancel máximo de 15%, con excepción de los vehículos en algunos países de la región. No obstante, muchos de estos productos cuentan, en la actualidad, con un arancel de 0% para terceros países.

<sup>32</sup> Es importante aclarar que el tratado con Chile solamente se encuentra en vigor en El Salvador y Costa Rica, mientras que el acuerdo con República Dominicana ha sido sustituido en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua por la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLCCA-RD).

En el cuadro 1.8 se muestra la tasa arancelaria que debieron pagar los principales 15 productos importados por Centroamérica desde la UE, así como de los otros países proveedores con los cuales el producto europeo debe competir en el mercado regional, cuando el arancel aduanero es mayor a cero.

De estos 15 principales productos importados, ocho no están sujetos al pago de arancel aduanero. Esto representa más del 20% del total de las compras realizadas a la UE en 2005. Los otros siete productos se encuentran sujetos al pago de aranceles que van desde 5% hasta un 30%. Este último arancel se aplica solamente a los vehículos en El Salvador, pero serán incorporados al arancel externo común a fines de 2007.

El segundo rubro de importación desde la UE es el de los medicamentos. De estos una tercera parte es adquirida por Guatemala y El Salvador, que aplican un arancel de 5% para este tipo de producto.<sup>33</sup> Las otras dos terceras partes de las importaciones de fármacos desde Europa no pagan tarifa aduanera.

Debe analizarse en detalle el tipo de medicamentos importados desde cada país, pues no todos compiten entre sí. De hecho, hay otros proveedores importantes de esta clase de bienes que gozan o gozarán de libre comercio en el corto plazo para ingresar a Centroamérica. Tal es el caso de los medicamentos mexicanos liberados del arancel desde 2004 en Guatemala y El Salvador, o bien los procedentes de Estados Unidos que gozarán de libre comercio, en todos los países de la región, a partir de 2009.

En cuanto a los aceites y derivados de petróleo, el 80% de estas mercancías es importado por Costa Rica, cuyo arancel es de 0% para terceros socios comerciales. Situación similar se presenta con los productos de cerámica, donde este país importa la mitad del total comprado a la UE, pero cobra un arancel de 15%. En mejores condiciones que las cerámicas europeas ingresan los productos competidores de México y los provenientes del propio comercio intrarregional, dado el nivel arancelario de 0%.

Aunque buena parte de los principales productos industriales importados desde la UE gozan hoy de libre comercio para ingresar al territorio centroamericano, otros proveedores de gran importancia para la región como Estados Unidos, México y la misma Centroamérica van un paso adelante de Europa. La liberalización del sector industrial, acordada en los tratados vigentes con estos países, pone en desventaja a la UE frente a sus principales competidores.

Con respecto a los productos agrícolas, aunque solo constituyen el 6% de las importaciones provenientes de la UE, la negociación del TLCCA-RD marcó un cambio importante en el tratamiento tradicional de los productos agrícolas en los acuerdos comerciales negociados por Centroamérica. Por lo general, los

---

<sup>33</sup> Costa Rica también aplica un arancel de 5% para los medicamentos para uso veterinario. No obstante, los medicamentos importados desde la UE por este país son fundamentalmente para uso humano.

Cuadro 1.8. Condiciones de acceso a Centroamérica para las principales importaciones procedentes de la UE, 2005

| Producto                              | Participación en importaciones desde la UE (porcentaje) | Aranceles aplicados a la UE (porcentaje) | Otros proveedores para Centroamérica                  |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Circuitos integrados monolíticos      | 13,6                                                    | 0                                        |                                                       |
| Medicamentos                          | 6,3                                                     | 0-5                                      | Estados Unidos, Centroamérica, México, Panamá y Suiza |
| Aceites de petróleo y lubricantes     | 5,5                                                     | 0-15                                     | Caricom, Brasil, Estados Unidos, Venezuela            |
| Vehículos                             | 2,1                                                     | 0-30                                     | Japón, Estados Unidos, Corea del Sur, Brasil y México |
| Aparatos de telecomunicación          | 1,7                                                     | 0                                        |                                                       |
| Aparatos de radiotelefonía            | 1,1                                                     | 0                                        |                                                       |
| Fungicidas                            | 1,0                                                     | 0-5                                      | Colombia, Centroamérica, Estados Unidos               |
| Placas y baldosas de cerámica         | 1,0                                                     | 15                                       | Brasil, Centroamérica, México y China                 |
| Urea                                  | 1,0                                                     | 0                                        |                                                       |
| Productos laminados de hierro o acero | 0,8                                                     | 0                                        |                                                       |
| Máquinas y aparatos eléctricos        | 0,7                                                     | 0                                        |                                                       |
| Preparaciones alimenticias            | 0,7                                                     | 15                                       | Centroamérica, Estados Unidos, México y Chile         |
| Partes de motores                     | 0,7                                                     | 0                                        |                                                       |
| Sulfato de amonio                     | 0,6                                                     | 0                                        |                                                       |
| Partes de aparatos eléctricos         | 0,0                                                     | 0                                        |                                                       |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

sectores de mayor sensibilidad del agro centroamericano han estado al margen de los compromisos de desgravación arancelaria e incluso de las iniciativas de desgravación unilateral. En ciertos acuerdos comerciales quedaron excluidos sectores enteros, como las carnes de pollo y los lácteos en los acuerdos con México, Chile y Canadá y el azúcar en el caso de la Caricom. Además, el tratamiento de una variedad importante de hortalizas como el tomate, el chile dulce, los frijoles, las cebollas y los ajos varía de un país a otro.

En el acuerdo con Estados Unidos, los aranceles de todos los productos agrícolas llegarán a 0% en un plazo máximo de 20 años salvo en el caso del maíz, la cebolla y la papa fresca.<sup>34</sup> Este cambio en el grado de apertura del sector agrícola centroamericano sin duda será un precedente de particular importancia para la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE.

## REFLEXIONES FINALES

Fuera de la región, la UE es el segundo socio comercial de Centroamérica después de Estados Unidos. Pese a su valiosa presencia, el comercio CA-UE ha perdido importancia relativa durante los últimos años, mientras otros socios comerciales —como Estados Unidos, Canadá y México— han ganado espacio en el comercio regional.

El comercio entre ambos socios es bastante complementario: mientras Centroamérica le vende a la UE básicamente productos agrícolas, importa desde ese destino fundamentalmente bienes industriales.

Si bien los beneficios arancelarios que la región centroamericana recibe del SGP europeo constituyen una herramienta de cooperación económica, no han logrado diversificar la oferta exportadora de Centroamérica hacia ese mercado. Esta continúa todavía concentrada en pocos productos agrícolas, con algunas excepciones, como en el caso de Costa Rica.

Más allá del SGP, las condiciones de acceso a la UE son bastante restrictivas desde el punto de vista arancelario. Con una estructura de aranceles más compleja que la centroamericana, los productos de la región con potencial de exportación a Europa encuentran limitadas sus posibilidades de acceder a ese mercado si no es gracias a un tratamiento preferencial. Por el contrario, una gran proporción de las importaciones industriales europeas ingresan en Centroamérica sin pagar aranceles o, en el peor de los casos, mediante el pago de tarifas inferiores al 30%.

Aunque Centroamérica ha tratado de aprovechar la ventana del SGP, no ha logrado obtener condiciones de acceso tan favorables como las de los países

---

<sup>34</sup> El maíz blanco quedó excluido de los compromisos de desgravación en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, mientras que la papa y la cebolla no serán desgravadas en Costa Rica.

ACP. El Acuerdo de Asociación es una oportunidad no solo para aumentar la participación de los productos centroamericanos en el mercado europeo, sino también para reducir la discriminación de algunos de estos bienes frente al trato otorgado por la UE a otras economías con un grado de desarrollo no muy disímil del centroamericano.

En definitiva, tanto el comercio bilateral como la inversión europea en Centroamérica se encuentran por debajo de su potencial. La suscripción del Acuerdo de Asociación es el camino adecuado para profundizar las relaciones comerciales entre ambas regiones, fortalecer los vínculos políticos, consolidar la cooperación europea en la región y profundizar el proceso de integración regional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central de Costa Rica. Período 2000–2004. Informes N° 4 al N° 17 sobre los flujos de inversión extranjera directa en Costa Rica. San José.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Integración solidaria para la competitividad global. Hacia el fortalecimiento de la asociación UE-ALC*. Washington, D.C.
- . 2004. Integración y comercio en América: Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. París, Oficina Especial del BID en Europa.
- Candau, Fabien, Lionel Fontage y Jean Sébastien. 2004. “La utilización de la tasa de preferencias en la Unión Europea.” *Conferencia para el Análisis Económico Global*, Washington D.C. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1838.pdf>, febrero de 2007.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2005. “Decisión de la Comisión sobre la lista de los países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza establecido en el artículo 26, letra e), del Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas.” *Diario Oficial de la Unión Europea* L 337/50, 12 de diciembre de 2005. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2003. *La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial*. Serie Europa en movimiento. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2001. “Documento de Estrategia Regional para América Central 2002–2006.” Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Hernández, Greivin. 2004. Revista Puentes. SGP+ y el desarrollo sostenible en las economías latinoamericanas: retos y oportunidades, DS246.
- . 2001. El Sistema Generalizado de Preferencias: análisis preliminar de los esquemas SGP en la Cuadrilateral (WT/COMTD/W/93) Documento de la Secretaría, Ginebra.
- Horváth, Zoltán. 2005. *Handbook on the European Union*. HVG-ORAC Publishing House Ltd., Hungría.
- Lippoldt, Douglas y Przemyslaw Kowalski. 2005. “Erosión del comercio preferencial: impacto económico potencial.” Documento de trabajo N° 17, OCDE, abril.
- López, Grettel y Carlos Umaña (eds). 2006. *Inversión extranjera directa en Centroamérica*. San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica. Disponible en: [http://www.academiaca.or.cr/documentos/doc\\_2379.pdf](http://www.academiaca.or.cr/documentos/doc_2379.pdf), febrero de 2007.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2004. Examen de las políticas comerciales de las Comunidades Europeas. Documento de la Secretaría, Ginebra.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2006. *Relaciones comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Guatemala.



# 2

---

## **El diálogo político y la cooperación económica**

*Silvia Miranda y Roberto Echandi*

**E**l mundo está cada vez más interconectado y es cada vez más multipolar. Esto significa que el poder no está concentrado en un solo Estado o actor internacional y que además existe mayor interacción política y económica entre los Estados. La naturaleza y el ritmo de los cambios asociados a la globalización, especialmente en sus dimensiones económicas, han demostrado la necesidad de actualizar los mecanismos de la economía política global. Por tanto, temas como la gobernabilidad, la participación de la sociedad civil y la economía de mercado se han convertido en tendencias políticas a seguir (Barbé, 2003).

Al tanto de esta realidad, la Unión Europea (UE), en paralelo a su proceso integracionista, ha puesto especial énfasis en cumplir con una serie de compromisos con la sociedad internacional, relacionados con la lucha a favor de los derechos humanos, la democracia, el multilateralismo y la distribución equitativa de los beneficios de la globalización. La integración, el diálogo político y la cooperación internacional constituyen elementos fundamentales de su política exterior y la han ayudado significativamente a consolidar sus relaciones con la mayoría de los países en desarrollo.

Desde el punto de vista del diálogo político y ante una realidad global cada vez más interrelacionada, la UE ha creado fuertes vínculos con diversas regiones y países mediante el reconocimiento de los intereses de cada parte y la capacidad de cooperar en áreas de importancia para los países menos favorecidos.

Los países de América Latina y el Caribe no son la excepción. Ellos han sido tradicionalmente receptores de la cooperación internacional. La UE ha aportado cerca del 60% del total de la ayuda para el desarrollo recibida en América Latina y el Caribe en los últimos años, constituyéndose por mucho en la principal fuente de recursos de cooperación. Esta situación ha permitido estrechar los lazos entre

las regiones y avanzar en los últimos años hacia un nuevo modelo de asociación y cooperación Norte-Sur, mediante la suscripción de acuerdos de asociación que contemplan tres pilares: diálogo político, cooperación y asociación económica y libre comercio, llamados también acuerdos de cuarta generación.<sup>1</sup>

En el caso de Centroamérica, una región caracterizada por altos índices de pobreza, graves conflictos militares y múltiples desastres naturales, la cooperación europea se ha convertido en una fuente importante de recursos tanto en términos absolutos como per cápita. De acuerdo con el Parlamento Centroamericano (Parlacen), en los últimos ocho años, la Unión Europea ha concedido a Centroamérica un promedio de €145 millones anuales, asignados por medio de distintos programas regionales y nacionales con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Históricamente, este apoyo se ha llevado a cabo mediante programas de cooperación económica, financiera y técnica que han abarcado áreas como integración regional, medio ambiente, pequeña y mediana industria, energía, salud, fomento de exportaciones, turismo, telecomunicaciones, infraestructura portuaria, investigación agrícola y seguridad alimentaria.

El apoyo se ha logrado en el marco de los acuerdos de cooperación de tercera generación suscritos por ambas regiones en los últimos años.<sup>2</sup> Los resultados obtenidos con estos acuerdos han sido exitosos y han permitido establecer las bases necesarias para avanzar hacia una mayor integración con la suscripción de un Acuerdo de Asociación.

En este contexto, resulta de particular importancia realizar una reseña sobre el proceso político basado en el Diálogo de San José, así como de los programas de cooperación de la UE en el istmo centroamericano. Se profundizará en los objetivos, los programas regionales y específicos por país, los resultados y el apoyo a los países más vulnerables de la región. Sin duda alguna, la experiencia acumulada en estas áreas servirá de fundamento para la negociación futura de un Acuerdo de Asociación.

## **EL PROCESO DE DIÁLOGO POLÍTICO: EL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ**

En el marco de la gobernabilidad democrática de los Estados, el diálogo político constituye la herramienta para crear un intercambio de puntos de vista, reglas de juego y compromisos con carácter estratégico, desarrollado por Estados o grupos

---

<sup>1</sup> A la fecha la Unión Europea ha suscrito en el Hemisferio acuerdos de asociación económica con México y Chile, y ha iniciado negociaciones con el Mercosur. Estos acuerdos van más allá del establecimiento de mecanismos de cooperación e incluyen la creación de una zona de libre comercio, por lo que han sido denominados de cuarta generación.

<sup>2</sup> Los acuerdos de tercera generación dejan por fuera la conformación de zonas de libre comercio y la adopción de compromisos en disciplinas no arancelarias como servicios, inversión, competencia, compras del sector público, solución de controversias y medidas sanitarias y fitosanitarias.

de Estados, que muestran equilibrios de poder y buscan el fortalecimiento de las instituciones democráticas mediante la legitimidad.

Al analizar la política exterior de la Unión Europea, el diálogo político se convierte en el medio para profundizar las relaciones y establecer los elementos principales de la cooperación entre las partes. Un ejemplo en este sentido se refiere a la relación UE-Centroamérica, en la cual el diálogo político y la cooperación han buscado promover la justicia social, las libertades democráticas y el fin de la violencia y la inestabilidad política.

La relación política y económica de la UE con Centroamérica comenzó a estrecharse a partir de los años ochenta, cuando la realidad de la región, caracterizada por la inestabilidad política y la desigualdad económica, era álgida. Los países centroamericanos se encontraban enfrascados en luchas internas, violencia, inseguridad y sobre todo ausencia de prácticas democráticas reales. Debido a esta situación el acercamiento entre Centroamérica y la Unión Europea puso énfasis en la necesidad de un diálogo que apoyara el proceso de pacificación y desarrollo democrático.

A partir de esta realidad, se crearon las condiciones necesarias para realizar la primera reunión ministerial entre centroamericanos y europeos, para aprovechar la labor del Grupo de Contadora<sup>3</sup> en temas como paz, seguridad y desarrollo social y económico. Aunque esta reunión no pudo lograr una fórmula de paz aceptable para todas las partes involucradas, sirvió para concretar la primera reunión entre las dos regiones, de la cual surgió el llamado Diálogo de San José.

## Las reuniones del Diálogo de San José

Desde sus inicios el Diálogo de San José desempeñó un papel muy importante en los procesos de pacificación y restablecimiento de la democracia en Centroamérica, al convertirse en una nueva instancia de diálogo político. El 28 de setiembre de 1984 los ministros centroamericanos y europeos se reunieron en San José, Costa Rica, con la intención de crear un instrumento para ayudar a los países centroamericanos en conflicto a alcanzar la paz y la democratización. Asimismo, con la instauración de este mecanismo se pretendía fomentar el desarrollo económico y la integración regional para mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana. Los objetivos planteados por el Diálogo de San José se concentraron en:

- Reforzar los esfuerzos de los países centroamericanos para poner fin a la violencia y a la inestabilidad de la región.
- Promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto de los derechos humanos y las libertades democráticas.

---

<sup>3</sup> Instancia multilateral formada por Colombia, México, Panamá y Venezuela en 1983 con el fin de promover la paz en Centroamérica.

- Apoyar las labores de pacificación del Grupo de Contadora, a sabiendas de que las soluciones definitivas de los problemas debían salir desde la región (Oficina de la Delegación de la Comisión Europea, 2003).

El principal resultado de la primera reunión del Diálogo de San José fue la realización de ulteriores reuniones de seguimiento de los temas de interés. De esta manera, durante los años noventa las regiones siguieron reuniéndose periódicamente bajo la forma de conferencias ministeriales con el objeto de fortalecer las relaciones, dar seguimiento a los compromisos de cooperación y evaluar el avance de los procesos de pacificación e integración centroamericana.

Posteriormente, la Cumbre de Madrid de 2002 se convirtió en un hito importante al marcar el inicio de un nuevo proceso entre la UE y Centroamérica caracterizado por una agenda renovada y un nuevo formato para el Diálogo de San José.

## **La Cumbre de Madrid**

El 18 de mayo de 2002 se celebró la decimoctava Conferencia Ministerial sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre la UE y los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), conocida como la Cumbre de Madrid. En esta reunión los ministros confirmaron su compromiso con la consolidación de los sistemas democráticos, el establecimiento de relaciones económicas y comerciales más estrechas, la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. También reafirmaron su compromiso con el principio de la solución pacífica de controversias y su intención de progresar hacia relaciones más dinámicas y concretas. Además, ratificaron la continuidad y plena vigencia del Diálogo de San José.

La Cumbre de Madrid permitió reafirmar los valores y posiciones comunes de ambas regiones y proporcionó un nuevo impulso a la asociación mediante una declaración política adoptada por los representantes de los países presentes. A su vez, durante la cumbre se planteó una agenda renovada con temas significativos: democracia, derechos humanos, Estado de derecho, gobernabilidad y sociedad civil; integración regional; relaciones económicas birregionales; seguridad; medio ambiente y desastres naturales, y concertación política sobre los temas internacionales de interés común (Oficina de la Delegación de la Comisión Europea, 2003). Al final de este proceso, la UE acordó negociar un nuevo diálogo político y un acuerdo de cooperación con los seis países centroamericanos. Ambos acuerdos fueron firmados el 15 de diciembre de 2003 en Roma.

## **La Cumbre de Guadalajara**

La importancia de la cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe realizada en Guadalajara, México, en mayo de 2004, radica en que los jefes de

Estado y de gobierno de ambas regiones acordaron establecer como su objetivo estratégico el alcance de un Acuerdo de Asociación que incluyera un acuerdo de libre comercio, condicionado a la finalización de la Ronda de Doha y supeditado a un avance significativo de la integración económica en la región de Centroamérica. Sin embargo, dados los resultados de la última reunión ministerial de la OMC y la imposibilidad de finalizar la Ronda de Doha, este primer condicionante ha sido olvidado.

En concreto, el reto se concentraba en la capacidad de los países para alcanzar un crecimiento económico sostenido y distribuir sus beneficios de forma más equitativa, tomando como punto de partida la apertura de las economías y la integración de los mercados. Para darle seguimiento al mandato de la Cumbre de Guadalajara, se estableció un proceso de evaluación conjunta de la integración para 2005 y 2006.

La declaración final de los jefes de Estado y de gobierno destacó tres elementos fundamentales:

- La cohesión social como el elemento clave de la asociación estratégica birregional, mediante el planteamiento de un compromiso en la lucha por erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y los ataques a la dignidad humana, así como también fortalecer la democracia y la paz. Se originó así el programa Eurosocietal.<sup>4</sup>
- Un sistema multilateral eficiente, basado en el derecho internacional e instituciones internacionales sólidas como elemento esencial para alcanzar la paz, el progreso y la seguridad internacional.
- La integración regional como medio para realizar proyectos de desarrollo sostenible económico, social, cultural y humano (Comisión Europea, 2001).

## La Cumbre de Viena

La Cumbre de Viena entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 2006, se convirtió en la ocasión propicia para profundizar la asociación entre las dos regiones. Con base en los resultados positivos obtenidos durante la valoración conjunta y el consenso alcanzado en los 12 objetivos de la cumbre,<sup>5</sup> los jefes de Estado y de gobierno decidieron iniciar negociaciones para

---

<sup>4</sup> Programa diseñado para favorecer el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre la UE y Centroamérica en áreas de carácter social, especialmente educación y salud.

<sup>5</sup> La reunión de Viena giró alrededor de 12 temas que correspondían a las preocupaciones comunes y al objetivo de reforzar la asociación estratégica birregional. Estos temas coincidían con los tres ejes principales de la Cumbre: promoción de la seguridad, la prosperidad y la cohesión social. Los temas abordados fueron: democracia y derechos humanos; terrorismo; refuerzo del enfoque multilateral para apoyar la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional; droga y crimen organizado; medio ambiente; energía; acuerdos de asociación, integración regional, comercio y conectividad; crecimen-

suscribir un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, incluyendo un área de libre comercio. En esa ocasión, Centroamérica reafirmó su compromiso de fortalecer la integración regional, incluido el establecimiento de la Unión Aduanera. En el caso particular de Panamá, se señaló que podría integrarse a la negociación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica siempre y cuando a la fecha del inicio de la negociación se hubiese integrado al Mercado Común Centroamericano.

A raíz de los resultados de la Cumbre de Viena, el 6 de diciembre de 2006 la Comisión recomendó al Consejo Europeo la adopción de las directrices para la negociación de un Acuerdo de Asociación como paso siguiente del proceso de diálogo entre las dos regiones (véase el capítulo 4).

## **LA UNIÓN EUROPEA Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA**

Muchos autores se han referido a cómo la cooperación surge a partir del abandono de posiciones nacionales por parte de los Estados, para dar paso a posiciones de alcance regional. Como lo menciona Fulvio Attinà según Esther Barbé, “en el origen de las relaciones cooperativas existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamentales es cooperar con otro gobierno” (Barbé, 2003).

Por otra parte, en el seno de las Naciones Unidas los Estados miembros al hacer su ingreso a la organización se comprometen a llevar a cabo la cooperación internacional con el fin de solucionar problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios, con base en el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin discriminación de ningún tipo.

Aunque la cooperación haya surgido como una necesidad para alcanzar objetivos particulares, hoy es una obligación para los Estados, en pos de permitir a los países menos avanzados, con menores recursos económicos y técnicos, adaptarse mejor al contexto global internacional. Sobre esta línea de pensamiento se ha elaborado un estudio para determinar cuáles son los alcances de la cooperación que la Unión Europea brinda a los países en desarrollo y en especialmente a Centroamérica.

### **Los objetivos y principios de la cooperación europea**

En el área de la cooperación internacional (entendida como la ayuda financiera de fuentes externas, bilaterales o multilaterales a países en vías de desarrollo, con

---

to y empleo; lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; cooperación para el desarrollo; migración, y puesta en común de los conocimientos y capacidades humanas (educación superior, investigación, tecnología y cultura).

el propósito de financiar proyectos económicos o sociales), aproximadamente la mitad de todos los fondos es suministrada por la Unión Europea y sus Estados miembros, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cada año la Comisión Europea (CE) distribuye más de €7.000 millones en ayuda a beneficiarios de todos los continentes mediante programas de cooperación destinados al financiamiento de proyectos de desarrollo económico, fortalecimiento de instituciones democráticas, realización de labores de reconstrucción, elaboración de programas macroeconómicos y fomento de los derechos humanos.

Los objetivos y principios de la cooperación europea para el desarrollo encuentran su fundamento en el artículo 177 del Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea,<sup>6</sup> por el cual se adopta una nueva organización tanto económica como política para la región. Este artículo especifica los objetivos de la política comunitaria en materia de cooperación: desarrollo económico y social sostenible, integración gradual de los países en desarrollo a la economía mundial, lucha contra la pobreza, necesidad de consolidar la democracia, y respeto a los derechos humanos y fundamentales.

Estos principios fueron reafirmados en la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea de 2000, en la que la Comunidad y los países individualmente se comprometieron a avanzar en la promoción del desarrollo, estableciendo como principal objetivo reducir la pobreza. Este compromiso implica apoyar el desarrollo económico, social y ambiental sostenible, fomentar la integración progresiva de los países en vías de desarrollo en la economía internacional y luchar contra las desigualdades.

Con base en estos compromisos, en 2005 los distintos órganos de decisión europeos adoptaron el Consenso Europeo sobre Desarrollo, que estableció una visión común para guiar las acciones de cooperación para el desarrollo. Esta Declaración identifica la cooperación regional como uno de los seis ejes prioritarios de la política de desarrollo de la UE<sup>7</sup> y como un instrumento adecuado para promover la inserción de los países en la economía internacional, consolidar la paz y prevenir los conflictos en la región.

---

<sup>6</sup> El Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo el 16 y 17 de junio de 1997 y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Relaciones Exteriores de los 15 países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Este Tratado constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar el Tratado de París (1951), los Tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986, por primera vez se trasciende el objetivo económico inicial de la Comunidad y se le da una vocación de unidad política. El TUE consagra oficialmente el nombre de Unión Europea en sustitución del de Comunidad Europea.

<sup>7</sup> Los ejes de la política comunitaria de desarrollo de la UE son: comercio y desarrollo, integración comercial y cooperación, políticas macroeconómicas y acceso equitativo a los servicios sociales, transporte, seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible, y fortalecimiento institucional.

Todos estos principios han servido de fundamento a la UE para definir una serie de reglamentaciones aplicables a distintas regiones del mundo, que establecen las orientaciones generales y las disposiciones de ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica. En el caso de los países de América Latina y Asia, estas directrices se incluyen en el Reglamento de la Comunidad Económica Europea N° 443/92 del Consejo del 25 de febrero de 1992.<sup>8</sup>

Este reglamento contempla la ampliación de la cooperación comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA), dándoles prioridad al fomento de los derechos humanos y a la democratización, así como también a la buena gestión pública, la protección del medio ambiente, la liberalización del comercio y el fortalecimiento cultural. Así, los países más comprometidos con el respeto a los derechos humanos reciben una mayor ayuda comunitaria.

A su vez, este reglamento contempla la posibilidad de modificar y de suspender la cooperación con los países cuando se registren violaciones fundamentales y persistentes a los derechos humanos y a los principios democráticos, limitando la cooperación a los programas que benefician directamente a los grupos de población más necesitados.

El reglamento establece dos áreas como instrumentos para materializar este apoyo: la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica; además, se señala que todos los PVD-ALA pueden acogerse a cualquiera de las dos áreas.<sup>9</sup>

El reglamento 1605/2002 del Consejo del 25 de junio de 2002, en vigor desde el 1 de enero de 2003, aprueba el reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y estipula que los fondos (excepto los gastos de auditoría y evaluación) deben comprometerse dentro de los tres años de la firma del convenio de financiamiento. Además, los proyectos de cooperación han de organizarse dentro de las estructuras existentes de la administración nacional, sin crear estructuras jurídicas nuevas o temporales y debe contar con un solo director nacional, sin ninguno de carácter internacional. Esta nueva

---

<sup>8</sup> Disponible en [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento\(CEE\)-n443-92.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento(CEE)-n443-92.htm).

<sup>9</sup> Los sectores prioritarios de la ayuda financiera y técnica son: la cooperación para el medio ambiente, el desarrollo del comercio intrarregional, el fortalecimiento de las instituciones regionales, el apoyo a la integración regional y a la instauración de políticas y actividades comunes entre los países en desarrollo, las comunicaciones regionales —sobre todo en materia de normas, redes y servicios, incluidas las telecomunicaciones—, la investigación, la formación de recursos humanos, el desarrollo del sector rural y de la seguridad alimentaria, y la cooperación en el sector energético.

La cooperación económica se materializará de tres modos: acciones de formación de recursos humanos y de transferencia de conocimientos técnicos para la mejora del potencial científico y tecnológico y del entorno económico, social y cultural; mejora del apoyo institucional mediante la intensificación del diálogo con los interlocutores de la sociedad civil para lograr un entorno económico, legislativo, reglamentario y social más propicio para el desarrollo, y ayuda a las empresas, sobre todo en el campo de la promoción comercial y la asistencia técnica, gracias al establecimiento de contactos entre empresas y medidas que favorezcan su cooperación.



## Cuadro 2.1. Cooperación Europea: Distribución del aporte regional, 2001–2005

(millones de euros)

|      | Balcanes | N/S* | América Latina | Asia | Mediterráneo | Sur de África | ACP   | Apoyo temático | Total |
|------|----------|------|----------------|------|--------------|---------------|-------|----------------|-------|
| 2001 | 705      | 426  | 301            | 407  | 709          | 121           | 1.971 | 928            | 5.568 |
| 2002 | 658      | 432  | 333            | 575  | 762          | 124           | 2.169 | 949            | 6.002 |
| 2003 | 620      | 504  | 342            | 558  | 782          | 127           | 3.811 | 943            | 7.687 |
| 2004 | 663      | 504  | 312            | 611  | 1.003        | 135           | 2.685 | 1.001          | 6.916 |
| 2005 | 519      | 515  | 329            | 834  | 1.075        | 155           | 3.546 | 1.055          | 8.027 |

Fuente: Europeaid, Informe Anual 2006.

\*N/S = destino no identificado.

reglamentación incorpora un elemento fundamental, por un lado, al instaurar un plazo para la ejecución de los proyectos acordados y, por otro, al sancionar con la pérdida de los recursos a aquellos proyectos que no se ejecuten dentro de dicho plazo.

Como complemento a la cooperación, la Unión Europea también ha utilizado preferencias comerciales como medio para impulsar el desarrollo, abriendo sus mercados a las exportaciones procedentes de los países pobres y fomentando el intercambio comercial con ellos. Sin embargo, estas preferencias compiten y son erosionadas por otras negociadas por la Unión bajo esquemas de liberalización comercial.

El comercio, la cooperación económica y la asistencia técnica y financiera han sido identificados como los pilares de la política de desarrollo de la UE; por esa razón, su estrategia de desarrollo ha incluido la asistencia financiera y técnica para mejorar la infraestructura material y social básica de los países en desarrollo y aumentar su potencial de producción y su capacidad administrativa e institucional. Esa asistencia busca capacitar al país para mejorar el aprovechamiento de las oportunidades del comercio internacional y aumentar la atracción de inversión extranjera directa (IED) y así ampliar su base económica.

### La cooperación europea en América Latina

La cooperación y la ayuda al desarrollo que la Comisión Europea lleva adelante en América Latina se canalizan a través de varias fuentes:

- La cooperación bilateral y de ayuda presupuestaria a los países (permite completar los recursos presupuestarios con fondos internacionales, para cumplir sus objetivos).

- La cooperación regional (cooperación con las subregiones latinoamericanas).
- La cooperación birregional (cooperación con la región latinoamericana en su conjunto).
- La cooperación descentralizada (cooperación para terceros países no miembros de la UE, como países de Asia, África, América Latina) (Borbón y Meissner, 2007).

En el caso de la cooperación bilateral, la Comisión elabora documentos de estrategia país (DEP) que incluyen las prioridades de cooperación para cada uno de los países. Luego se firman acuerdos de financiamiento con los gobiernos y se les da prioridad a los proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, la promoción de la paz, la consolidación del Estado de derecho, la cooperación económica y el desarrollo del comercio.

Estos esfuerzos se complementan en cada país con ayudas presupuestarias, las cuales constituyen un tipo de cooperación dirigida a un sector determinado de acuerdo con una política acordada con los proveedores de los fondos. Los recursos presupuestarios nacionales se complementan así con fondos internacionales.

Por su parte, la cooperación regional permite a la Comisión apoyar los procesos de integración regional como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). La cooperación birregional establece relaciones estrechas entre la sociedad civil de América Latina y de Europa con el fin de apoyar temas como la cohesión social y la integración regional.

Finalmente, es importante mencionar la cooperación descentralizada. Se trata de acciones de cooperación abierta a terceros países, que pueden ser canalizadas por becas y que se relacionan con temas específicos como democracia, derechos humanos, seguridad alimentaria, medio ambiente, minas antipersonales, salud e igualdad de oportunidades.

## **La cooperación europea en Centroamérica**

Desde la suscripción del primer acuerdo de cooperación entre las dos regiones en Luxemburgo en 1985, la Unión Europea se ha constituido en el principal socio de la región en materia de cooperación internacional. Los fines perseguidos con este apoyo han evolucionado con el transcurso de los años.

Entre 1984 y 1990, el objetivo primordial de la cooperación fue promover la pacificación de la región y la reconciliación de los gobiernos centroamericanos con los distintos grupos sociales de esos países.

A partir de los años noventa, los objetivos variaron y la atención se focalizó en áreas tales como el apoyo a la pequeña y mediana empresa a cargo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el regreso de los refugiados

en el exilio, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del sector cooperativo, la promoción de las exportaciones, el cuidado y la salud de las madres y sus niños, las telecomunicaciones y el transporte aéreo.

En 1999, luego del huracán Mitch, las prioridades volvieron a cambiar y se estableció el Programa Regional para la Reconstrucción en Centroamérica (PRRAC) con la finalidad de atender las necesidades ocasionadas por esta catástrofe natural. Para tal efecto, se asignó un monto de €250 millones durante el período 1999–2006, de los cuales solo un 5% se dirigió a apoyar el proceso de integración. Sin embargo, a partir de 2002 el apoyo europeo buscó revertir esta situación al poner especial atención en el fortalecimiento de la integración centroamericana. A continuación se analizan las principales etapas del apoyo europeo a Centroamérica.

### ***Proceso de pacificación en Centroamérica (1984–1995)***

Durante las décadas de 1970 y 1980 varios países centroamericanos enfrentaron conflictos internos que causaron serios efectos adversos. Esto incidió negativamente en la situación socioeconómica y afectó gravemente el proceso de integración regional iniciado desde los años sesenta. La cooperación de la Unión Europea en el istmo se enfocó en apoyar la pacificación y la democratización.<sup>10</sup> El proceso del Diálogo de San José se convirtió en la base de las relaciones entre las dos regiones gracias a un sólido esfuerzo de cooperación tanto a nivel regional como bilateral.

En noviembre de 1985 se suscribió en Luxemburgo el primer Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, que entró en vigencia en marzo de 1987 y que sirvió de base para la cooperación en la región centroamericana. Estableció un marco institucional en tres áreas fundamentales: cooperación económica, comercio y asistencia técnica para el desarrollo.<sup>11</sup>

En 1993, durante la IX Conferencia del Diálogo de San José, realizada en El Salvador, se suscribió el segundo Acuerdo Marco de Cooperación que sustituyó al Acuerdo de Luxemburgo de 1985 a partir de su vigencia el 1 de marzo de 1999. Este acuerdo se caracterizó por incluir nuevas áreas de cooperación. Hasta esa fecha,

---

<sup>10</sup> Los distintos esfuerzos realizados a finales de los años ochenta permitieron alcanzar acuerdos para lograr la pacificación en la región (Nicaragua, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1995). Con ello, se reestablecieron los procesos democráticos en los países y se dio un renovado impulso a la integración regional y la reactivación de las economías.

<sup>11</sup> Como objetivos primordiales de este Acuerdo se mencionan: ampliar y profundizar sus relaciones de cooperación económica, comercial y de desarrollo; reforzar y dar forma institucional a las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica; contribuir a resolver los problemas del istmo particularmente agudizados por los efectos de la crisis económica; promover la asistencia financiera y la cooperación científica y técnica y contribuir a la reactivación, reestructuración y al fortalecimiento del proceso de integración económica de los países de Centroamérica.

En el área de comercio, el Acuerdo contuvo una declaración de intención para mejorar el Sistema General de Preferencias europeo e incluir productos de interés para los países centroamericanos.

los esfuerzos de cooperación europea se habían concentrado en la asistencia a las poblaciones víctimas de la violencia y al apoyo comunitario para la negociación y aplicación de los acuerdos de paz. El Acuerdo de San Salvador dio un giro radical a estos esfuerzos y orientó la cooperación hacia otras áreas.<sup>12</sup>

Como tema novedoso, el Acuerdo de San Salvador incluyó la intensificación y consolidación del proceso de integración económica centroamericana. En este sentido, dentro de los objetivos de cooperación en materia de integración regional, se llevaron a cabo acciones destinadas a apoyar la asistencia relativa a los aspectos técnicos y prácticos de la integración, promover el comercio subregional e interregional, desarrollar la cooperación medioambiental regional, fortalecer las instituciones regionales y apoyar la realización de políticas y actividades comunes, y fomentar el desarrollo de las comunicaciones regionales.

Es importante resaltar que a raíz de estos programas de cooperación financiera y técnica, Centroamérica se convirtió en la región más beneficiada de América Latina, tanto en montos absolutos como en montos per cápita. Entre 1995 y 2002, la ayuda de la Unión Europea alcanzó más de €1.160 millones, colocándose así como el principal donante de Centroamérica.<sup>13</sup>

### ***Enfoque de cooperación renovado: apoyo europeo a la reconstrucción (1995–2000)***

A partir de 1995, la Comisión adoptó tres comunicaciones<sup>14</sup> específicas sobre las relaciones de la UE con Centroamérica: primera, se definieron los objetivos para los siguientes años; segunda, se adaptaron el diálogo y la cooperación a las diferentes realidades subregionales con base en la heterogeneidad de la región; tercera, se apoyó el proceso de integración regional como factor importante del desarrollo económico y social.

En 1996, la participación de la Unión Europea en el desarrollo de la región adquirió un nuevo impulso cuando se realizó la primera renovación del Diálogo de San José en Florencia. Se modificaron las bases de la cooperación económica por

---

<sup>12</sup> Específicamente, este segundo Acuerdo Marco incluyó áreas como comercio, asistencia económica para la inversión industrial, cooperación entre instituciones financieras, ciencia y tecnología, estándares industriales, propiedad intelectual e industrial, minería, energía, transporte, información tecnológica y de telecomunicaciones, turismo, medio ambiente, diversidad biológica, cooperación para el desarrollo, agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural y salud, sin dejar de poner énfasis en la importancia de continuar reforzando el apoyo al desarrollo social, la consolidación del proceso democrático, la estabilidad política y los esfuerzos para la aplicación de los acuerdos de paz. Adicionalmente, el Acuerdo asegura una atención especial a los derechos humanos, la lucha contra el abuso de drogas, la asistencia para refugiados y la prevención de desastres naturales.

<sup>13</sup> El financiamiento de varios sectores de cooperación previstos en este acuerdo se activa anualmente sobre la base de una serie de reglamentos, entre los cuales se destaca el Reglamento de la Comunidad Económica Europea N° 443/92 de 1992 mencionado anteriormente, donde se detalla lo relativo a la asistencia técnica y financiera y la cooperación económica con los países de América Latina.

<sup>14</sup> Comunicaciones de la Unión Europea COM 95/495; COM 99/105 y COM/2000/670.

medio del compromiso de las regiones de reformar los métodos de apoyo, asegurar una mayor previsión y mejorar la participación de los beneficiarios. El diálogo se fortaleció para mejorar las relaciones entre ambas regiones con la cooperación en materia de comercio, inversión y relaciones económicas. Principalmente, las discusiones se centraron en la definición del trato que recibiría Centroamérica en el marco del plan de preferencias generalizadas, inversiones y el tratamiento del problema de la deuda.

Ambas partes convinieron en centrar su futura cooperación en torno a tres ejes prioritarios: la consolidación del Estado de derecho, el apoyo a las políticas sociales y el fortalecimiento de la capacidad de inserción de Centroamérica en la economía internacional.

A pesar de estas decisiones, la vulnerabilidad de la región ante el impacto de desastres naturales como el huracán Mitch de 1998 obligó una vez más a reorientar la cooperación para atender las prioridades derivadas de estos desastres. Para ello, se estableció el Programa Regional para la Reconstrucción en Centroamérica (PRRAC), cuyo objetivo fundamental era atender las necesidades ocasionadas por el huracán.<sup>15</sup>

### ***Fortalecimiento del proceso de integración centroamericano (2000–2006)***

A inicios de 2000, los países centroamericanos trabajaban conjuntamente para consolidar los procesos de pacificación y de gobernabilidad democrática, combatir la pobreza, construir economías competitivas, reducir la vulnerabilidad ambiental y superar las desigualdades sociales.

Las autoridades europeas estuvieron dispuestas a revisar los enfoques de cooperación y a establecer una nueva estrategia regional. En 2001, la UE y los países centroamericanos firmaron una serie de acuerdos de entendimiento por medio de los cuales se estableció un programa de cooperación nacional y regional por un monto de €655 millones para un período de cinco años. Estos recursos incluían €74,5 millones para programas regionales (los cuales se incluyen en los DEP 2002–2006) dirigidos a apoyar los proyectos de integración regional, promover la participación de la sociedad civil y reducir el impacto de desastres naturales.

En diciembre de 2003, se firmó un nuevo acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra. Este acuerdo sustituía al de 1993, una vez ratificado por todas las partes. Como objetivos del acuerdo, las partes acordaron fortalecer el diálogo político e intensificar la cooperación en los ámbitos del comercio y de las inversiones, así como en materia de relaciones económicas y trabajar para negociar un

---

<sup>15</sup> Como parte de este programa, se distribuyeron los siguientes montos en cuatro países de la región: El Salvador, €28,5 millones; Guatemala, €18,5 millones; Nicaragua, €84 millones y Honduras, €119 millones.

Acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso que incluyera un acuerdo de libre comercio.<sup>16</sup>

Dentro de este contexto se elaboraron los documentos de estrategia regional para Centroamérica, suscribiéndose el primero para el período 2002–2006. En este documento se contempla el apoyo comunitario al proceso de integración, del cual se afirma que debe llevarse a cabo en un marco de desarrollo sostenible y de afianzamiento de la democracia, la equidad social y la convivencia pacífica, propiciando así la creación de una zona de paz y de un bloque económico con mejores oportunidades en la economía global.

La Unión Europea orientó su cooperación regional hacia la ampliación y profundización del proceso de integración mediante programas con un impacto real en la región.<sup>17</sup> Los ejes de cooperación incluidos en esta estrategia fueron: el apoyo a la integración regional, la implementación de políticas comunes, la consolidación de la institucionalidad, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, y los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad y propiciar mejoras ambientales.

Como instrumentos financieros para materializar esa cooperación se establecieron partidas para la cooperación financiera y técnica por una estimación presupuestaria de €61,5 millones; para la cooperación económica, fondos por €13 millones y otras líneas de financiamiento que podían ser utilizadas para apoyar acciones específicas, en especial en las áreas de derechos humanos y democratización, medio ambiente y cofinanciación con las ONG. En este caso, no es posible incluir una estimación presupuestaria al estar los proyectos sujetos a publicaciones abiertas.<sup>18</sup>

La estrategia regional del período 2002–2006 estableció la necesidad de mantener la coherencia y la complementariedad con las estrategias elaboradas por la Comunidad Europea para cada uno de los países de la región. Cabe señalar que en el marco de la cooperación europea dispuesta para el período 2007–2013, la región centroamericana percibirá un total de €75 millones destinados a tres áreas prioritarias: fortalecimiento institucional para el proceso de integración,

---

<sup>16</sup> A finales de 2008 este Acuerdo no había entrado en vigencia aún.

<sup>17</sup> En el marco de la cooperación bilateral de los Estados miembros de la UE cabe subrayar la contribución de todos los países europeos bajo distintas modalidades al proceso de integración regional. Algunos países han otorgado especial importancia a la promoción de programas de derechos humanos y democratización. Italia, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia, Reino Unido, España, Dinamarca y Finlandia, así como la CE, han estado presentes en este proceso. Suecia identificó además el sector salud como prioritario en el ámbito regional. España ha combinado también un programa de cooperación bilateral con iniciativas de alcance regional. (Tomado del Documento de estrategia para América Central 2002–2006.)

<sup>18</sup> Las publicaciones abiertas son publicaciones electrónicas en las que el lector puede colaborar en la producción de los contenidos; por tanto, la información puede variar o bien no se encuentra disponible.

governabilidad y seguridad regional, y apoyo al proceso de integración económica (Borbón y Meissner, 2007).

## **LA COOPERACIÓN BILATERAL: LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE COOPERACIÓN (2002–2006)**

La UE complementa las estrategias regionales de cooperación con programas específicos para cada país. Este tipo de cooperación bilateral basada en los documentos de estrategia país (DEP) toman en consideración los programas de desarrollo de cada gobierno, la experiencia adquirida en la aplicación de la estrategia de la Comisión Europea en los períodos anteriores y los objetivos regionales propuestos.

En estos DEP se pone de manifiesto la complementariedad entre las estrategias regionales y las nacionales. Se prevé, por un lado, la posibilidad de utilizar una parte de los presupuestos nacionales para financiar programas regionales y, por otro, la posibilidad de utilizar parte del presupuesto regional para la implementación de políticas nacionales comunes para facilitar el proceso de integración. Con ello, se busca garantizar la coherencia de los programas nacionales con la estrategia regional. Las principales áreas de cooperación en los países incluyen el fortalecimiento de los sistemas legales, la reducción de la pobreza, el desarrollo social, la descentralización de los poderes y el desarrollo local, y la competitividad educacional y económica.

Los recursos de cooperación por país para el período 2002–2006 oscilaron entre €20 millones y €30 millones para los países más desarrollados como Costa Rica y Panamá, y un promedio de €190 millones para los de menor desarrollo como Honduras y Nicaragua (gráfico 2.1). Estos dos países son beneficiarios de la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME) impulsada por el Banco Mundial y el FMI y apoyada por la Comisión Europea para fortalecer los programas nacionales de reducción de la pobreza. Durante este período la cooperación europea en Centroamérica superó los €600 millones (Comisión Europea, 2001 y 2006c).<sup>19</sup>

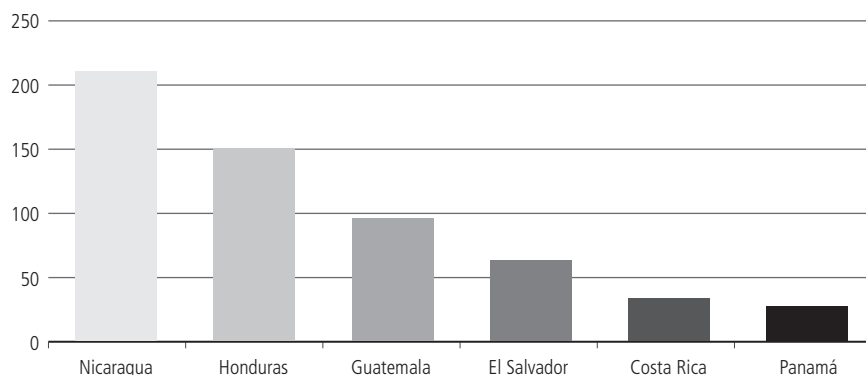
Es importante destacar que algunos países centroamericanos cuentan con acceso a cooperación financiera reembolsable, es decir cuentan con la posibilidad de pedir préstamos al Banco Europeo de Inversión (BEI). Estos fondos deben ser reintegrados al banco de acuerdo a las condiciones de los contratos.

Por otra parte, cabe señalar que para el período 2007–2013, la Unión Europea ha destinado un monto de €765 millones a Centroamérica y Panamá, distribuidos en diferentes sectores prioritarios para cada país.

<sup>19</sup> Comisión Europea. Documento de Estrategia Regional para América Central 2007–2013. Borrador, noviembre, 2006, y La Unión Europea América Latina y el Caribe: una asociación estratégica.

### GRÁFICO 2.1 Monto total de cooperación de la UE por país centroamericano, 2002–2006

(millones de euros)



La asignación de los recursos de cooperación siempre va de la mano con el desarrollo económico y social de los países; es decir, cuanto mejores sean los índices económicos y de desarrollo, menor será el monto de la cooperación. Sin embargo, los métodos de cálculo deben ser estudiados con cuidado porque, como se observará más adelante, la causa de la disminución del monto de la cooperación puede depender de índices que no siempre reflejan la realidad del país.

#### Costa Rica

Durante los años noventa la ayuda de la Comisión Europea a Costa Rica se mantuvo en promedio alrededor de los €4 millones anuales con proyectos dirigidos principalmente a la gestión sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la modernización y reforma de la administración pública.<sup>20</sup> Esta participación se ha ido reduciendo de forma paulatina con el transcurso de los años, al igual que la de la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros donantes internacionales, debido al mayor nivel de desarrollo en el país, reflejado en mejores indicadores económicos y sociales, en comparación con los otros países de la región.

En la estrategia de cooperación para el período 2002–2006 los programas de cooperación de la Comisión Europea con Costa Rica respondieron a tres ejes prioritarios para los cuales se acordó en el Memorando de Entendimiento suscrito con Costa Rica en marzo de 2001 un aporte de €31,5 millones:

<sup>20</sup> Sin embargo, en 1997 y 1998 esa cifra se redujo, al no aprobarse nuevos proyectos por estar pendiente la elaboración de un nuevo marco estratégico y la conclusión del Memorando de Entendimiento.



- Modernización y descentralización de la administración pública (35%–40% del presupuesto, equivalente a €9,6 millones): mejorar la calidad de sus servicios y hacerlos accesibles a todos los estratos de la sociedad. Prioritariamente, se trabajó en el ámbito del desarrollo local y la descentralización, con la finalidad de: aumentar el porcentaje de recursos públicos asignados a la administración local, incrementar la capacidad de gestión y el suministro de determinados servicios, así como también estimular la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones locales.
- Cooperación económica (25%–30% del presupuesto, equivalente a €4,4 millones): fomentar un mayor crecimiento económico y una distribución más equitativa de sus beneficios. Para ello, se trató de aprovechar las ventajas comparativas del país, tales como la estabilidad política y económica, la política comercial abierta y orientada al exterior y la mano de obra especializada. En este aspecto se ha trabajado en dos campos: por una parte, en el ordenamiento urbano de cara a generar una plataforma adecuada para propiciar la IED y la competitividad y, por otra, en la elaboración del marco normativo en materia de comercio e inversión.
- Cooperación científica y tecnológica (25%–30% del presupuesto, equivalente a €10,9 millones): se pretendía mantener la posición de Costa Rica como polo de crecimiento basado en el desarrollo tecnológico. Asimismo, se buscaba favorecer un mayor acercamiento entre las empresas y las entidades de investigación, y promocionar la investigación aplicada, así como también los intercambios internacionales.

Además de estos tres ejes prioritarios, el DEP contempló la posibilidad de destinar hasta un 15% del monto a otros ámbitos como la violencia doméstica contra la mujer, la prostitución infantil, el acceso de los grupos marginados a servicios básicos (sanidad y educación, entre otros), y a proyectos orientados a la integración regional.

El grado de ejecución de esta estrategia ha sido limitado, porque los proyectos previstos están todavía en ejecución y van muy retrasados respecto del ritmo esperado.<sup>21</sup> En este sentido, conviene mencionar que durante 2006 Costa Rica se vio afectada por las nuevas disposiciones de la UE según las cuales todos los fondos (excepto los gastos de auditoría, evaluación e imprevistos) deben desembolsarse dentro de los tres años de la firma del convenio de financiamiento).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Algunos de los proyectos en ejecución son: fortalecimiento municipal y descentralización; planificación regional y urbana en la gran área metropolitana del Valle Central; desarrollo de ciencia y tecnología para apoyar a las PyME; acciones sobre el medio ambiente en el área de Tortuguero y proyectos de cofinanciamiento con las ONG que corresponden a las prioridades señaladas.

<sup>22</sup> Reglamento N° 1605/2002.

Como consecuencia de esta norma el país debió reembolsar dinero al no poder ejecutar dos proyectos durante el tiempo establecido: el de Planificación Urbana en la Gran Área Metropolitana, que utilizó solamente el 84,6% del presupuesto asignado y por el cual se devolvió la suma de €1,5 millones, y el de Conservación del Bosque y Desarrollo Sostenible del Atlántico Norte, del que queda por devolver entre un 10% y un 20% del presupuesto.

Para el período 2007–2013, Costa Rica recibirá un monto de €34 millones, es decir €2,5 millones más que en el período anterior, para ser utilizados en proyectos enfocados en dos áreas solamente: cohesión social e integración regional (Borbón y Meissner, 2007).

## El Salvador

Desde hace más de dos décadas, la Unión Europea ha sido uno de los principales donantes en El Salvador, muy especialmente cuando el país estaba afectado por la guerra civil y los conflictos armados. En esa época, la cooperación se dirigió a la asistencia a las víctimas de la violencia. Posteriormente, al avanzar el proceso de democratización y pacificación, la Unión Europea extendió su apoyo a otras áreas tales como la protección de los derechos humanos y la cooperación económica.

La cartera de programas para El Salvador suma aproximadamente €150 millones en donaciones, incluidos los fondos ya comprometidos (proyectos en fase de ejecución) y los fondos programados para las iniciativas en fase de identificación. Desde mediados de los años ochenta hasta la fecha, las contribuciones de la CE al desarrollo de El Salvador han alcanzado los €360 millones. La Comisión ha llegado a ser uno de los donantes más relevantes para este país. En el período 2002–2006 El Salvador contó con un monto superior a los €100 millones.

La cooperación europea con El Salvador ha pasado durante los últimos años por las siguientes etapas:

- Acciones puntuales de emergencia (1980 a 1992): la cooperación se concentró en programas de ayuda alimentaria y de emergencia en favor de refugiados y desarraigados.
- Apoyo al proceso de paz (1993–2000): la ayuda se focalizó en la restauración de la paz y los esfuerzos tendientes a la consolidación del Estado de derecho, la estabilidad socioeconómica y la rehabilitación de infraestructuras sociales. Además, como respuesta a los problemas ocasionados por el huracán Mitch en 1998 y el terremoto en 2001, la cooperación europea aportó importantes fondos adicionales para contribuir a la reconstrucción del país.
- Nuevo marco institucional: en el DEP de 2001 se determinaron las prioridades en materia de cooperación para el período 2002–2006. Esta estrategia

establece como sectores prioritarios: la modernización de las instituciones, la democratización del Estado, la seguridad ciudadana, el desarrollo socioeconómico sostenible y equitativo en las áreas rurales, el desarrollo del sector privado, el reforzamiento de las políticas sociales y el apoyo a la sostenibilidad ambiental.

En relación con el DEP del período 2002–2006, los sectores atendidos por la cooperación fueron:

- Modernización, democratización y seguridad del Estado (18% del presupuesto, equivalente a €20 millones): el Programa Plurianual de Democracia y Derechos Humanos en América Central, desarrollado en el país, principalmente, ha reforzado el proceso educativo acerca de la protección de los derechos humanos, la promoción de la participación ciudadana en la construcción democrática y la gobernabilidad. De igual forma, los proyectos de cooperación se han dirigido a la reducción de la delincuencia juvenil y la mejora de la seguridad ciudadana en las zonas urbanas (Programa Projuven).
- Sostenibilidad del medio ambiente (8,5% del presupuesto, equivalente a €9,6 millones): en esta área se ha trabajado en el fortalecimiento del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, la implementación del marco normativo y la legislación ambiental. De esta manera, se contribuye al desarrollo de la educación en esta área y se promueven acciones para mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento ambiental.
- Educación (15% del presupuesto, aproximadamente €17 millones): Mediante el programa Apremat, se llevó a cabo un proceso de reforma de la educación media en el área técnica.
- Desarrollo económico y socioeconómico (58% del presupuesto, es decir €65,6 millones): bajo este último se han desarrollado proyectos como el Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad de las MyPE (micro y pequeñas empresas) en ejecución desde la segunda mitad de 2005, con una duración de tres años. De igual forma, se espera facilitar el acceso de las MyPE a una gama más amplia de servicios de desarrollo empresarial, como instrumento clave para la mejora de la competitividad.<sup>23</sup>

Para la ejecución de la estrategia país del período 2007–2013 la UE ha propuesto el monto de €121 millones; los principales proyectos se concentran en temas como el apoyo a la cohesión social, el crecimiento económico, la integración regional y el comercio.

---

<sup>23</sup> Fuente: Comisión Europea, estudio de cooperación UE-Centroamérica.

## Guatemala

A partir del Diálogo de San José, Guatemala ha sido uno de los países centroamericanos más beneficiados por la ayuda europea con un promedio de €25 a €30 millones anuales desde 1990. La mayoría de estas actividades se ha concentrado en proyectos de asistencia financiera y técnica. Al principio de los años noventa se les dio prioridad a programas de desarrollo rural en las regiones más pobres del país. Algunos años después, la asistencia se orientó a programas sectoriales en el campo de la educación y la salud. Entre 1999 y 2001, a causa del huracán Mitch Guatemala recibió un aporte del PRRAC por un monto de €18,5 millones.

A partir de 1997, la cooperación se ha orientado a la asistencia política y financiera para apoyar los acuerdos de paz. El objetivo principal ha consistido en ayudar al país a ejecutar estos acuerdos y fortalecer las bases de la democracia. Adicionalmente, Guatemala se ha beneficiado de la mayoría de los programas europeos como los de protección a los derechos humanos, la rehabilitación territorial y la cooperación económica.

La estrategia país para 2002–2006 tomó nuevamente como base las prioridades nacionales y la experiencia y los objetivos de la cooperación de la UE. Dentro de las cuatro áreas prioritarias se encontraban las siguientes:

- La implementación de los acuerdos de paz (10% del presupuesto, equivalente a €9,3 millones) y descentralización del Estado (22% del presupuesto, es decir €20,5 millones), mediante una activa participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas y la promoción del respeto de los derechos humanos.
- La protección de los derechos humanos (6% del presupuesto, equivalente a €5,6 millones), sobre todo en los sectores de la sociedad y del Estado encargados de su observancia, por medio de grupos dedicados a la defensa y difusión de los derechos humanos y de sus acciones legales.
- El desarrollo local basado en participación, inclusión e igualdad: promover la participación de la sociedad civil sobre una base equitativa y amplia para fomentar la igualdad de oportunidades en los procesos políticos. Proyectos de educación (11% del presupuesto, equivalente a €10,23 millones) y salud (9% del presupuesto, equivalente a €8,37 millones).
- El desarrollo económico y la creación de empleo (11% del presupuesto, equivalente a €10,23 millones): reforzar la lucha contra la pobreza y el desarrollo del país mediante la creación equitativa, participativa y sostenible de nuevos recursos en términos de renta y empleo, sobre todo en las pequeñas y microempresas. Asimismo, se dirigió un 16% del presupuesto (€14,88 millones) a la Superintendencia de Administración Tributaria.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Fuente: Comisión Europea.

En las líneas principales del presupuesto de la Unión Europea para América Latina —cooperación técnica, financiera y cooperación económica— Guatemala contó con €93 millones para este período. La ayuda se orientó a desarrollar sus capacidades institucionales, judiciales y reglamentarias en los ámbitos relacionados con el comercio.

Para el período 2007–2013, Guatemala espera percibir €135 millones destinados a mejorar la cohesión social a través del desarrollo económico y social, y apoyar el crecimiento económico y el comercio (Borbón y Meissner, 2007).

## Honduras

Los proyectos de cooperación de la Unión Europea con Honduras comprendidos en el período 2002–2006 se rigieron por dos acuerdos financieros: el DEP 2002–2006, con €147 millones y el Programa Regional para la Reconstrucción de Centroamérica (PRRAC), con €119 millones. Adicionalmente, el país ha participado en todos los proyectos de cooperación para la integración regional.

La cooperación de la UE en Honduras ha incrementado constantemente en los últimos 15 años. Pasó de un promedio de €17 millones por año durante el período 1992–1997 a €36 millones para el período 2002–2006. Con base en la cartera de proyectos en ejecución Honduras se coloca como el segundo país más beneficiado por la Unión Europea en el Hemisferio después de Nicaragua.<sup>25</sup> Por otra parte, Honduras satisface las condiciones para calificar como país apto para recibir préstamos del Banco Europeo de Inversión.

El DEP 2002–2006 concentró los esfuerzos de la cooperación de la UE en un número reducido de sectores, precisamente con el objetivo de potenciar las acciones y lograr resultados sustanciales y tangibles de cara a la estrategia de reducción de la pobreza. Los programas de cooperación se centraron fundamentalmente en cuatro prioridades fundamentales:

- Apoyo al desarrollo local y a la descentralización (23,13% del presupuesto, es decir €34 millones): las acciones en este campo se han orientado a mejorar la capacidad de las autoridades municipales para apoyar el proceso de descentralización y de transferencia de competencias en el ámbito local. En otras palabras, los fondos se destinaron a proyectos locales encaminados a aumentar la capacidad de las autoridades municipales para prestar y mejorar los servicios comunales y municipales. Este programa incluyó el intercambio de experiencias entre municipios y la colaboración con agentes locales y ONG para el mejoramiento de la calidad y la eficacia de los servicios.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el programa de rehabilitación regional después del huracán Mitch representó una tercera parte del compromiso financiero total de la Unión Europea con Centroamérica.

- Apoyo a la educación (19% del presupuesto, es decir €28 millones): los bajos niveles de escolaridad de gran parte de la población hondureña son un gran obstáculo para la reducción de la pobreza, por lo tanto se requieren mejoras radicales en la infraestructura y en la calidad de la enseñanza. El sector educación ha recibido €28 millones para el Programa de Apoyo a la enseñanza Media de Honduras, Praemho. El objetivo general de este programa consiste en fortalecer la educación media, específicamente mejorar la formación profesional con el propósito de graduar profesionales debidamente calificados para competir en un mundo globalizado. Dentro del plan de acción se presentó un programa focalizado en la educación secundaria y en proyectos de control de asistencia para los estudiantes, para relacionar el grado de asistencia con los niveles de calidad. A la vez, se planteó el proyecto de asistencia técnica al gobierno para la definición de una política sectorial de la educación.
- Gestión sostenible de los recursos naturales (23,13% del presupuesto, equivalente a €34 millones): la estrategia se concentra en el uso racional y sostenible de los recursos naturales y en particular del agua y el suelo, pues la gestión de los recursos hídricos es vital para salvaguardar el equilibrio del medio ambiente. Igualmente, el programa contribuye a reducir la vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales y a dar acceso a agua potable a los grupos desfavorecidos de la población.
- Proyectos varios (34,6% del presupuesto y equivalente a €51 millones): Dentro de estos pueden incluirse proyectos en áreas como seguridad alimentaria, para la que la UE ha apoyado desde 1997 acciones dirigidas a mejorar el acceso a los alimentos por parte de la población rural marginada. Los proyectos abordaron aspectos como microcrédito, ordenamiento territorial y acceso a la tierra, diversificación productiva y apoyo al proceso de transformación y comercialización de productos agrícolas locales.<sup>26</sup>

En cuanto al DEP hondureño para el período 2007–2013, la UE ha asignado un monto de €223 millones para ser utilizados en gestión sostenible de los recursos forestales, educación, salud y reducción de la inseguridad pública (Borbón y Meissner, 2007).

## Nicaragua

Tradicionalmente, la Unión Europea ha sido un socio muy importante para Nicaragua. A lo largo de los años ha proporcionado un apoyo significativo al desarrollo social y económico del país, así como en el ámbito de los derechos humanos y de

---

<sup>26</sup> Fuente: Comisión Europea.

la democracia. La Comisión Europea y sus Estados miembros aportan alrededor de una tercera parte del total de la ayuda exterior recibida por el país, principalmente en forma de donaciones. El monto de cooperación de la Unión Europea a Nicaragua es el más elevado de América Latina.

La cooperación entre la Unión Europea y Nicaragua se estableció a partir del Diálogo de San José, con el propósito original de apoyar la paz y la democracia en la región. Al reducirse el problema de la violencia y lograrse la consolidación democrática en Nicaragua, las prioridades de la Unión Europea abarcaron otras áreas, principalmente la reducción de la pobreza. De igual forma, la estrategia de cooperación se amplió e incluyó los problemas del desarrollo económico y social, de la lucha contra la inseguridad y el crimen organizado, de la consolidación del Estado de derecho y de la política social.

En marzo de 2001 se firmó el Memorando de Entendimiento entre Nicaragua y la Unión Europea, el cual destina un monto de €191,5 millones para programas de cooperación técnica y económica. En esa oportunidad también se aprobó el DEP para el período 2002–2006 por un monto de €207,4 millones. Las áreas de concentración de la cooperación técnica, financiera y económica en Nicaragua son las tres siguientes:

- Sector educativo (21% del presupuesto, equivalente a €40 millones): el Plan Nacional de Educación 2001–2005, con un marcado enfoque sectorial, es la base de la estrategia en este país. A la vez, se incluye una serie de propuestas en este sector como un componente del desarrollo local.
- Desarrollo socioeconómico en el ámbito rural (21,6% del presupuesto, equivalente a €41,5 millones): la estrategia en esta área se basó en dos tipos de acciones: apoyo a la política rural como parte del desarrollo del sector agrícola y acciones locales para promover el desarrollo económico y social en las regiones más pobres del país mediante la participación de las comunidades locales, los municipios y las ONG para aumentar la capacidad de las organizaciones y los agentes locales y así catalizar su potencial y favorecer el desarrollo.
- Apoyo a la gobernabilidad y consolidación de la democracia (10,93% del presupuesto, es decir €21 millones): se promovió la consolidación de la democracia, el fomento de la buena gobernabilidad mediante la formación de funcionarios y la mejora de la contratación pública gracias a la separación de poderes.
- Otras áreas (47% del presupuesto, equivalente a €89,5 millones): destinado a proyectos varios.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Fuente: Comisión Europea.

Otros aspectos importantes incluidos en el acuerdo de cooperación con la UE son la infraestructura, la seguridad alimentaria y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Para finales de 2006 existían aproximadamente 70 proyectos en ejecución; el monto comprometido por la cooperación de la Unión Europea con Nicaragua alcanzaba cerca de €320 millones.

Por otra parte, en 2003 por primera vez América Latina y la UE implementaron un programa de cooperación donde se incluyó asistencia específica para fortalecer el presupuesto general del país por un monto de €52,5 millones en educación. Estos recursos podían destinarse al cofinanciamiento de ONG, actividades regionales, seguridad alimentaria y otros instrumentos específicos de desarrollo.

Asimismo, debe destacarse la contribución de la Unión Europea a la reducción de la deuda externa de Nicaragua gracias a un aporte de €7,5 millones al fondo fiduciario, gestionado por el Banco Mundial a favor del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola creado en el marco de la iniciativa PPME.<sup>28</sup> Tal iniciativa es una herramienta diseñada para ayudar a los países pobres endeudados a reducir su deuda como parte de una estrategia general de reducción de la pobreza.

Con respecto a la cooperación para el período 2007–2013, la UE asignó un monto de €214 millones a Nicaragua, destinados a programas relacionados con temas de democracia y buen gobierno, educación, sector y económico y comercial, y clima de negocios (Borbón y Meissner, 2007).

## Panamá

La cooperación establecida por la UE y el gobierno de la República de Panamá se fundamenta, principalmente, en dos acuerdos: el Convenio Marco firmado en junio de 1999 donde se establecen los mecanismos de ejecución y gestión de los proyectos de ayuda financiera y técnica así como los de cooperación económica, y el Memorando de Entendimiento suscrito en marzo de 2001, el cual previó una asistencia cercana a los €23 millones para el período comprendido entre 2002 y 2006, de conformidad con los lineamientos del DEP. Los objetivos fundamentales de esta estrategia son:

- Aumentar la competitividad y productividad de la economía (34% del presupuesto, equivalente a €34 millones): este objetivo se alcanzaría mediante

---

<sup>28</sup> Durante décadas, los préstamos concesionarios han constituido un importante elemento de la asistencia internacional al mundo en desarrollo. En el caso de los países más pobres, con frecuencia esa asistencia fue otorgada a tasas de interés del 1% o menos y con vencimientos de más de 30 años. Con el tiempo, resultó evidente que los problemas de amortización no eran temporales y se necesitaba una solución integral. En 1996, el FMI y el Banco Mundial establecieron un nuevo programa de alivio de la deuda, la iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados, con el propósito de resolver los problemas de originalmente 41 países, en su mayor parte de África, con una deuda total de cerca de US\$200.000 millones).



una mayor integración en el mercado mundial. Los esfuerzos realizados en este sentido no se centraron únicamente en aquellos sectores en los que Panamá tiene ventajas comparativas, es decir, el centro bancario internacional, la Zona Libre de Colón y el Canal de Panamá, sino también en acelerar la incorporación de tecnologías más avanzadas para diversificar la economía. Esta ayuda se ha focalizado en el apoyo al Parque Internacional Tecnológico de Panamá / Ciudad del Saber, con una inversión de €7,7 millones cuyo objetivo es el desarrollo tecnológico del país, mediante el estímulo a la innovación, la educación, la investigación y el apoyo a empresas pioneras.

- Asegurar la institucionalización democrática del Estado (29% del presupuesto, es decir €6,5 millones): apoyo en áreas tales como la descentralización de los servicios públicos y la participación de la sociedad civil, la reforma de la justicia, la policía y el sistema penitenciario, la ampliación de la cobertura electoral y la descentralización. Dentro de las principales áreas de acción de los proyectos se encuentran la administración del sistema judicial y la contraloría. El principal programa en este sector es un proyecto de reforzamiento y modernización de las instituciones judiciales de la República de Panamá.
- Lograr el desarrollo social (37,5% del presupuesto, equivalente a €8,5 millones): la necesidad de optimizar la calidad y la prestación de los servicios básicos en educación y salud, por medio de la reforma normativa y la mejora del acceso a dichos servicios. En concreto, a las personas por debajo del umbral de la pobreza en zonas rurales, se les garantizaría el acceso a los servicios básicos; tal es el caso del programa de nuevas tecnologías de electrificación para la educación y la salud en sectores marginales (Soledusa).<sup>29</sup>

La estrategia país 2007–2013 para Panamá comprende un monto de €38 millones, para proyectos de cohesión social e integración regional (Borbón y Meissner, 2007).

## **LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-CENTROAMÉRICA**

Mucho se ha comentado acerca del valor real de la cooperación internacional, de sus intenciones y de los verdaderos beneficios; sin embargo, no hay duda de que la cooperación debe perfilarse como un instrumento de la globalización para

---

<sup>29</sup> Fuente: Comisión Europea.

propiciar el desarrollo económico. La cooperación para el desarrollo ha sido definida como un instrumento más de la política exterior de un país, que se caracteriza por orientar la ayuda hacia regiones en las que tiene interés y en las que existen objetivos o necesidades similares, reciprocidad y confianza mutua.

En este sentido y con el propósito de evaluar la cooperación europea hacia los países en vías de desarrollo, es necesario mencionar que si bien algunos autores y organismos no gubernamentales han criticado fuertemente la cooperación de este bloque comercial, la opinión de los países beneficiarios es, sin duda, favorable. La ayuda se convierte en un respiro y un aliciente ante las múltiples necesidades de estos países. Sin embargo, se ha planteado el tema del desfase entre el discurso oficial de la cooperación europea y la realidad. Inclusive se señala que los programas europeos de cooperación bilateral no se adecuan a las demandas reales de los Estados ni de la población latinoamericana, menos aún de los más pobres o de los socialmente marginados (Valderrama, 2004).

Organismos no gubernamentales como Oxfam afirman que en la relación de cooperación Europa-Asia Pacífico, la UE chantajea a estos países al condicionar el programa Ayuda Oficial al Desarrollo con la firma de acuerdos comerciales en los cuales se incluyen cláusulas “perjudiciales” para sus economías. Oxfam sostiene que la UE hace un uso indebido de la ayuda al desarrollo para obligar a estos países a aceptar una mala negociación comercial cuyo resultado es empobrecerlos aun más.<sup>30</sup>

A pesar de este tipo de enfoques, es necesario hacer un análisis objetivo a la hora de evaluar la cooperación Europea con Centroamérica. En este sentido, no se puede olvidar que desde la suscripción del primer acuerdo de cooperación entre la UE y Centroamérica en 1985, el apoyo europeo para la región ha sido bastante generoso. Por su parte, la UE ha identificado los objetivos y normas establecidas para orientar la cooperación a los diferentes países. En este capítulo se ha examinado la evolución de la cooperación europea, su organización y los proyectos financiados; sin embargo, se hace necesario analizar con cierto grado de detalle los alcances, logros y el aprovechamiento de los recursos de cooperación por parte de los países.

Antes de 2000 y previo a la elaboración del primer documento de estrategia país, se llevaron a cabo evaluaciones externas de la cooperación europea con algunos de los países centroamericanos. Los resultados plantearon algunos puntos interesantes. Por ejemplo, en el período 1988–1997 la valoración sobre el caso de Nicaragua concluyó que la cooperación de la CE había contribuido de forma significativa a pacificar algunas de las zonas del país más afectadas por la guerra y a reducir la pobreza mediante la solución de algunos problemas sociales de los grupos más pobres.

---

<sup>30</sup> “Según Oxfam, la UE ‘chantajea’ al Pacífico Sur con la ayuda al desarrollo”. Diario ABC, Madrid, 2 de agosto de 2007.

A su vez, la evaluación señaló la insuficiente definición de las orientaciones estratégicas de la cooperación y la gran diversidad de instrumentos, lo cual perjudicaba la eficacia de los programas. También se hacía notar la limitada capacidad de algunos ministerios e instituciones públicas para gestionar, de manera responsable, los recursos de la cooperación y mantener la infraestructura financiada por la UE más allá de la duración de los proyectos (Comisión Europea, 2006a).

En años más recientes, muchos de estos vicios persisten. Un ejemplo del desempeño de los países ante las regulaciones de la UE en materia de cooperación ha sido Panamá. La experiencia ha demostrado que la cultura administrativa panameña tiene dificultades para adaptarse a las reglas de la cooperación planteadas por la Comisión Europea en 2003, al asignar el manejo de las operaciones a funcionarios del país y establecer un período de cumplimiento limitado. Dentro de los obstáculos más comunes se señalan aspectos como: falta de instituciones gerenciales dinámicas, falta de voluntad política para superar los obstáculos técnicos y administrativos, y falta de un *modus operandi* bien estructurado entre la administración y la oficina de control para definir normas claras y una buena ejecución del presupuesto.<sup>31</sup>

En el caso de Costa Rica, recientes informes de la Comisión Europea mencionan algunas de las lecciones aprendidas y los problemas identificados en algunos proyectos de cooperación. Dentro de las carencias se enumeran: la falta de políticas y programas claros, la complejidad institucional, la falta de continuidad en la jerarquía política, y la debilidad técnica y financiera de las instituciones a cargo de la ejecución de los programas.

Además, como parte del análisis de la cooperación europea, se han identificado las siguientes debilidades:

- Los DEP son elaborados por equipos europeos, con escasa o nula participación de las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil de los países latinoamericanos. El personal de la UE no conoce suficientemente ni la historia ni la idiosincrasia de América Latina y su enfoque es eurocéntrico (Valderrama, 2004).
- Confusión entre los roles del beneficiario y la entidad gestora.
- Falta de claridad entre los roles del director nacional y el de la asistencia técnica internacional.
- Debilidad del personal local y de la contribución financiera nacional.
- Complejidad de los procedimientos europeos (Comisión Europea, 2007).
- Escasa participación de la sociedad civil.
- Falta de coordinación y complementariedad entre la cooperación regional y bilateral.
- Poca incursión en temas de cooperación en materia ambiental.

---

<sup>31</sup> Documento "Panama National Agenda", Comisión Europea.

Con base en lo anterior, a fin de alcanzar un mayor aprovechamiento de los fondos de cooperación, los países centroamericanos necesitan una mejor administración de los recursos, acompañada de una cultura de evaluación de resultados y de alcances de los proyectos. De esta manera, sería posible generar más conocimiento y aprender más de los errores y así lograr un mejor planeamiento de los programas, una mayor participación de los beneficiarios y la aplicación de mejores métodos de apoyo. Es decir, garantizar un uso más productivo de los recursos.

Es importante señalar que la información disponible acerca de la ejecución de proyectos y fondos de cooperación europea en Centroamérica es escasa, por tanto se dificulta evaluar detalladamente los beneficios alcanzados. Por ejemplo, el acceso a la cooperación regional se limita a un trasfondo de resultados esperados, y los estudios disponibles sobre la eficacia de las estrategias país contienen información global que no detalla los problemas enfrentados o los mecanismos utilizados por cada uno de los países para la ejecución de los fondos.

Por su parte, la UE ha desarrollado un sistema muy regulado en materia de administración de recursos de cooperación, que muestra algunas carencias importantes: una lógica de intervención clara, basada en un buen diagnóstico y una planificación participativa; los proyectos no responden a necesidades concretas por falta de un involucramiento de los beneficiarios, y la administración de los programas debería diversificarse y así evitar que una sola entidad tenga a su cargo la ejecución de los proyectos.

El Memorando de Entendimiento para el DEP 2007–2013 es un acuerdo para ayudar especialmente a la integración regional, la cohesión social y el desarrollo sostenible de Centroamérica y Panamá. Sin embargo, los beneficios dependerán de la forma en que cada país administre los recursos disponibles y de la capacidad de la Unión Europea de percibir la necesidad de diversificar y aumentar el número de entes administradores de los fondos de cooperación.

Finalmente, no se puede dejar de lado el hecho de que la Unión Europea es el principal donante de la región centroamericana y ofrece montos en cooperación bastante generosos, dirigidos a subsanar graves problemas sociales y económicos de los países. Si se comparan los montos de cooperación europea con los percibidos de otras potencias económicas como Estados Unidos y Japón, las diferencias son importantes. Queda claro que la cooperación en general necesita de mecanismos internos de control más estrictos para asegurar un buen manejo de los recursos. Así, los países en desarrollo podrán aprovechar al máximo las bondades de la cooperación.

Ante la realidad política y económica del sistema internacional y de cara a un proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE, ya en marcha, la región tiene la responsabilidad de aprender a administrar y aprovechar los recursos disponibles, sin perder de vista que la cooperación involucra intereses particulares que se acompañan de condiciones y obligaciones.

## REFLEXIONES FINALES

La cooperación internacional es, sin lugar a dudas, un instrumento valioso de política internacional. Está determinada por los intereses nacionales en el contexto de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales de los países.

El conflicto vivido por los países centroamericanos en la década de 1980 y la necesidad de colaborar con el proceso de pacificación orientaron la cooperación europea en la región, que posiblemente no habría alcanzado tal magnitud si no hubiese existido dicha crisis. Esta situación ha fortalecido definitivamente los lazos entre ambas regiones y les ha permitido atender sus propios intereses.

En el caso de la UE, sus intereses se han visto reflejados en los objetivos y áreas de acción planteados en los distintos programas de cooperación. Entre ellos sobresalen la intención de expandir tanto sus relaciones exteriores como la influencia en la región, consolidarse como actor fundamental de la política internacional, colaborar en las soluciones de conflictos armados, reforzar los espacios de diálogo de la sociedad civil, fortalecer la institucionalidad, la democracia y el respeto a las libertades fundamentales, proyectar su modelo de integración, y generar nuevos espacios comerciales y de inversión.

Centroamérica recibió con gran interés la ayuda de la UE. Este impulso fue importante en la consolidación del proceso de paz y democratización. Luego, con los años, se concentró en otros objetivos como la apertura de nuevos espacios políticos, económicos y comerciales, el fortalecimiento de su imagen frente a terceros, el establecimiento de relaciones estratégicas con importantes socios en el ámbito mundial, la consolidación de la inserción de los países en la economía internacional, el mejoramiento de la capacidad de diálogo nacional, y el reconocimiento y la consolidación del proceso de integración regional.

A lo largo de los años, la cooperación europea hacia Centroamérica ha sido de índole técnica, económica y humanitaria. El presupuesto asignado a la región alcanza montos significativos. La UE ha llegado a representar la principal fuente de cooperación para la región. Esta relación se ha caracterizado por su estabilidad, la cual ha permitido a los países centroamericanos poner en marcha, dentro de sus estrategias y proyectos, una serie de planes plurianuales.

Sin embargo, los parámetros para medir la cooperación varían bastante de un país a otro, debido precisamente al programa subregional de la cooperación europea, sustentado en los documentos de estrategia para los diferentes países centroamericanos, cuyos fondos se asignan con base en las necesidades particulares de cada uno de ellos y su grado de desarrollo.

Los requisitos y normas establecidos por la UE a partir de 2003 para administrar fondos de cooperación asignados a los diferentes países centroamericanos respondieron a la experiencia adquirida a lo largo de los años en la región. Como un caso particular en Centroamérica, Panamá se ha caracterizado por presentar grandes dificultades a la hora de administrar los fondos y los proyectos. Esta

situación coadyuvó a la implementación, por parte de la UE, de una serie de requisitos adicionales para supervisar la administración y la utilización de los fondos de la cooperación. La entrada en vigencia del reglamento financiero, en 2003, creó un mecanismo de fiscalización necesario, sin intención de burocratizar la cooperación existente.

Con el reglamento financiero, aplicable al presupuesto general de la Comunidad Europea, se adoptaron nuevas reglas para los programas de cooperación. En ellas se establecieron mejores controles, al conformar órganos nombrados por los países beneficiarios con el propósito de administrar las operaciones y limitar los períodos de implementación. Por su parte, el artículo 177 del Tratado de Ámsterdam estipula los parámetros de acuerdo con los cuales la CE ofrece la cooperación y, a su vez, determina sus objetivos. Estos parámetros buscan cumplir con el propósito establecido, es decir ayudar al crecimiento de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, es cuestionable la insistencia en reforzar las medidas de control en países cuyas instituciones no poseen aún prácticas administrativas adecuadas.

En general, la cooperación europea ha permitido a la mayoría de los países centroamericanos ejecutar una serie de proyectos de beneficio social que de otro modo no se hubieran podido realizar. En ese sentido, en la mayoría de los casos se han obtenido los resultados programados; sin embargo, se requieren mejores políticas de planificación y administración interna por parte de los países centroamericanos para aprovechar mejor los recursos provenientes de la cooperación europea. La cooperación UE-CA debe poner énfasis en programas sociales para ayudar a reducir los problemas de la pobreza y la desigualdad.

Las coincidencias de los intereses de ambas regiones han permitido madurar una asociación estratégica. Ahora debe avanzarse hacia una nueva etapa. La negociación y puesta en vigencia de un Acuerdo de Asociación en los próximos años es el paso lógico siguiente de esta relación, cuyo propósito principal consiste en estrechar aún más los vínculos políticos, económicos y culturales de ambas regiones con el propósito de acelerar el desarrollo de los países centroamericanos y mejorar las condiciones de vida de la población.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los países del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá. Diario ABC. “Según Oxfam, la UE ‘chantajea’ al Pacífico Sur con la ayuda al desarrollo”. Madrid, 2 de agosto de 2007.
- Barbé, Esther. 2003. *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. Integración y comercio en América: Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. París, Oficina Especial del BID en Europa.
- Borbón, Juliana y Elena Meissner. 2007. *La cooperación de la Unión Europea*. San José, Costa Rica, Dirección de cooperación.
- Chacón, Douglas. 2006. “Diálogo y eficacia política.” En revista *Gobernanza*, 31 de enero.
- Comisión Europea. 2001. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2006a. Documentos de estrategia país para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá 2002–2006, noviembre. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2006b. Documento de estrategia regional para América Central 2002–2006, noviembre. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2006c. Documento de estrategia regional para América Central 2007–2013 (borrador). Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2006d. Programa Regional de Reconstrucción para Centroamérica, noviembre. Documento Informativo. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2007. Taller de marco lógico a nivel de prefactibilidad para formular un nuevo proyecto de la cooperación UE y Costa Rica en comercio e integración, julio. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Crisanti, Luis Xavier. 2004. “El nuevo interregionalismo trasatlántico: la asociación estratégica Unión Europea-América Latina”. INTAL-ITC, Documento de divulgación IECI-04, marzo. Buenos Aires, Argentina.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2000. La lógica del alivio de la deuda de los países más pobres. Septiembre. Estudio Temático. Washington, D.C., FMI.
- Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica. 2003. La conferencia ministerial del Diálogo de San José (1984–2002). San José, Costa Rica.
- Parlacen. 2003. “Las relaciones de Centroamérica y México en la UE”. 21 de enero.
- Segundo acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por la otra, los países parte del Tratado General de Integración

- Económica Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá, suscrito en el año de 1993, con ocasión de la Conferencia de “San José IX”, El Salvador.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2006. Documento Relaciones comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea. Guatemala, mayo.
- Standley, Andrew (ed.). 2003. *Las conferencias ministeriales del Diálogo de San José (1984–2002)*. San José, Costa Rica, Oficina de la Delegación de Comisión Europea en Costa Rica, abril.
- Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Relaciones Exteriores de los 15 países miembros de la Unión Europea.
- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y vigente desde el 1 de noviembre de 1993.
- Valderrama, Mariano. 2004. *Cooperación Unión Europea-América Latina: balance y perspectivas*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.



# 3

## **El marco institucional de los países y de la región centroamericana**

*Fernando Ocampo y Eduardo Lizano*

Desde el inicio de los años sesenta, los países centroamericanos han avanzado en la constitución de un esquema de integración regional para consolidar el espacio económico de los cinco países. La suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) en 1960 incluyó el compromiso de constituir una unión aduanera entre sus territorios, con lo cual se eliminarían las barreras al intercambio de bienes.<sup>1</sup>

Los esfuerzos en esta dirección han sido constantes a pesar de períodos de estancamiento, sobre todo a la luz de los conflictos armados en la región a finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980. A pesar de ello, Centroamérica presenta hoy un esquema de integración económica consolidado, con un importante intercambio comercial intrarregional y una serie de instrumentos comunes que enmarcan la integración centroamericana.

Dentro de este contexto, se presenta la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE), el cual vendría a consolidar la relación con este importante socio estratégico. Para ello, las autoridades de la UE han planteado la necesidad de que Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica profundicen todavía más su proceso de integración como paso previo a la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE. Concretamente, se trata de facilitar la circulación, dentro de la región, de los bienes provenientes de Europa. Este es uno de los elementos de mayor interés para la UE.

En las conversaciones iniciales tendientes a la suscripción del Acuerdo también se ha reiterado el interés de incluir a Panamá. Para ello, este país debe prime-

---

<sup>1</sup> Artículo 1 del Tratado General de Integración Económica.

ramente incorporarse al esquema de integración económica centroamericana y asumir todos los compromisos del caso.

Ambas regiones han evaluado el avance hacia la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana. En marzo de 2006, el Comité Aduanero revisó el Reglamento al Código Aduanero Centroamericano, con base en la declaración de los presidentes del 9 de marzo de 2006, para facilitar el comercio y reducir el costo a los operadores económicos. Así, los países centroamericanos están comprometidos a completar el proceso de liberalización comercial y permitir la libre circulación de bienes dentro de la región. Asimismo, en el informe del Comité se establecía la necesidad de adoptar medidas con el propósito de lograr la libre circulación de los bienes importados de países con los cuales la región tiene acuerdos comerciales preferenciales.

Para avanzar en esa dirección, los jefes de Estado centroamericanos adoptaron el 9 de marzo de 2006 en Panamá una serie de compromisos para establecer la Unión Aduanera, fortalecer la institucionalidad centroamericana y allanar el camino de la negociación con la Unión Europea.<sup>2</sup> Estos compromisos fueron reiterados en mayo de 2006 durante la Cumbre de Viena, en donde se anunció el comienzo de las negociaciones de una asociación estratégica entre la UE y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio. También se ratificó el compromiso de Centroamérica de implementar las decisiones adoptadas en Panamá, ratificar el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios y diseñar un mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la zona.

Con base en esos compromisos, a continuación se analiza la organización institucional centroamericana para enfrentar los retos de la negociación de un Acuerdo de Asociación con Europa.

## **EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA**

### **El origen de la integración centroamericana**

La historia de la integración centroamericana ha sido larga y compleja. Desde la independencia de España, la región ha intentado seguir diversos caminos para alcanzar la unión, tanto política como económica. Se ha pasado de la Federación de Estados Centroamericanos a organismos más complejos como la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), cuyos objetivos y propósitos han sido diferentes.

---

<sup>2</sup> Declaración de Panamá del 9 de marzo del 2006. Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

La integración centroamericana, tal y como se conoce hoy, tiene sus orígenes en 1951 cuando en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Centroamericanos, realizada en El Salvador, se firmó el documento conocido como la Carta de San Salvador, en el cual se estableció la creación de la ODECA. En los años posteriores, la ODECA jugó un papel importante en el proceso general de integración mediante el diálogo entre las sociedades y los gobiernos de la región sobre temas como programas educativos, procesos aduaneros, unificación de señales de tránsito, políticas culturales, el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa, 1958), antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Managua, 1960).

La ODECA precedió la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en 1960. En 1973, la ODECA fue suspendida. Veinte años más tarde, en 1993, se creó un nuevo marco institucional de la integración, conocido como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y formado por tres órganos comunitarios: la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), el Parlamento Centroamericano y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA).

El proceso de integración ha enfrentado muchos altibajos y no fue sino hasta hace poco tiempo que se logró un mayor impulso. El progreso más significativo se ha alcanzado en relación con la integración económica. Al respecto cabe destacar la decisión de establecer la Unión Aduanera, inicialmente entre Guatemala y El Salvador en 1996, seguida por la incorporación de Honduras y Nicaragua en 2000 y Costa Rica en 2002. En ese año, los presidentes centroamericanos aprobaron un ambicioso Plan de Acción para la Integración Económica de Centroamérica, incluida la implementación progresiva de los acuerdos normativos para lograr la armonización arancelaria, la eliminación de barreras al comercio y la administración aduanera común para así poder formar la Unión Aduanera, originalmente prevista para el 1 de enero de 2004. A pesar de no haberse cumplido el plazo inicial, el progreso en esta área ha sido significativo.

En síntesis, el proceso de integración económica regional ha representado un esfuerzo continuo esencial para el desarrollo sostenible de la región. A continuación se analizan sus principales instrumentos jurídicos y sus rasgos sobresalientes.

## **El Tratado General de Integración Económica Centroamericana**

La integración económica centroamericana actual encuentra su fundamento en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en 1960 por los países de la región con el compromiso de constituir una unión aduanera. El Tratado se aprobó como un instrumento jurídico para integrar originalmente las economías de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, con el fin de

impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica y mejorar las condiciones de vida de toda la población.<sup>3</sup>

Para este propósito, los países contratantes acordaron establecer entre ellos un mercado común y una unión aduanera, comprometiéndose a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio y a adoptar un arancel externo centroamericano uniforme.<sup>4</sup> Se diseñó un régimen de libre comercio para casi todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas excepciones contempladas en el anexo A del TGIECA.

Como resultado de este régimen de libre comercio, se otorgó trato nacional a todos los productos que cumplieran con la norma de origen centroamericana, quedando exentos del pago de derechos de importación y de exportación, de derechos consulares, y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones cobrados por estos rubros, así como también de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de medidas de control legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de sanidad, de seguridad o de policía.

Estas acciones fueron complementadas con la creación del BCIE, institución dedicada al financiamiento y a la promoción del crecimiento integrado del MCCA sobre una base de equilibrio regional.

Con la suscripción del TGIECA, los países centroamericanos trazaron un marco básico para desarrollar un proceso de integración económica en la región, fijando el camino para avanzar hacia la formación de un espacio económico integrado. Los resultados iniciales fueron satisfactorios, a saber: el crecimiento significativo de industrias creadas para sustituir importaciones, el flujo importante de inversión extranjera directa, la modernización de la infraestructura nacional y regional, el avance sustancial en la eliminación de aranceles al comercio intrarregional y el aumento significativo de las exportaciones dentro del MCCA.

Para reforzar el proceso integracionista los gobiernos centroamericanos suscribieron, en 1962, una segunda carta o tratado de la ODECA, conocida como Carta de San Salvador.

Para finales de los años sesenta y principios de los setenta afloraron problemas políticos entre algunos de los países, que retrasaron el avance del proceso de integración. Un claro ejemplo de esta evolución se dio en 1973 cuando la ODECA

---

<sup>3</sup> El TGIECA fue suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960. Entró en vigor el 4 de junio de 1961 para El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente entró en vigencia en Honduras (27 de abril de 1962) y Costa Rica (23 de setiembre de 1963).

Desde la época de la independencia los países centroamericanos habían realizado distintos esfuerzos para avanzar en su integración desarrollando diversos proyectos que proponían una interrelación parcial. Para mayor detalle, véase Salazar Xirinachs et al. (2001).

<sup>4</sup> De conformidad con los artículos 1 y 2 del TGIECA estos compromisos debían quedar perfeccionados en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado.

fue suspendida.<sup>5</sup> Estos problemas se multiplicaron con la aparición de una serie de conflictos armados en la región, así como también por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el menor dinamismo de la economía de Centroamérica. Lo anterior ocasionó el estancamiento del proceso de integración económica durante estos años, con el consiguiente efecto negativo sobre el volumen del comercio intrarregional.

A principios de los años noventa el proceso de integración centroamericana recobró fuerza mediante la actualización de las disposiciones del TGIECA y la suscripción en 1993 del Protocolo de Guatemala, que reformaba el tratado original y reflejaba mejor las nuevas necesidades de los países. La adopción de este Protocolo, en conjunto con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se creó el SICA, ayudó a moldear el proceso de integración económica de la región.

### **Del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA**

El Protocolo de Tegucigalpa fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 13 de diciembre de 1991 con el objetivo de establecer y consolidar el SICA como el marco institucional de la región. Conviene resaltar que, a diferencia del esquema de integración económica, Panamá forma parte del SICA desde su concepción, participando activamente en este foro.<sup>6</sup>

El SICA nació para actualizar el marco jurídico de la ODECA y readecuarlo a la realidad y los requisitos para alcanzar efectivamente la integración. Tiene como fin principal convertir a la región en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo. El Protocolo de Tegucigalpa constituyó el instrumento fundamental para el relanzamiento del proceso de integración y reafirmó los propósitos siguientes:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> En 1970 Honduras abandonó el proceso de integración económica centroamericana como resultado de una breve guerra con El Salvador, conocida como la Guerra del Fútbol, y se mantuvo fuera hasta 1995, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. Su relación comercial con los otros países de Centroamérica se efectuó sobre la base de protocolos bilaterales.

Posteriormente, con la declaración de San Salvador de 1991, la ODECA fue reactivada con la intención de servir como marco para crear un mecanismo institucional adecuado para alcanzar la integración centroamericana en el ámbito político, económico, social y cultural, y dar así seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las cumbres de los presidentes.

<sup>6</sup> En diciembre de 2000 Belice se adhirió al SICA en calidad de Estado miembro y en diciembre de 2003 lo hizo la República Dominicana, en calidad de Estado asociado.

- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Alcanzar la unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- Propiciar la inserción en la economía internacional para fortalecer la región como bloque económico.
- Conformar el SICA sobre la base de un ordenamiento institucional y jurídico fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Dentro del nuevo marco del SICA se buscó una vinculación entre los órganos, las instituciones —especializadas o intergubernamentales ad hoc— y los foros sectoriales de integración con la debida autonomía funcional y la coordinación intersectorial necesaria.

Con el fin de cumplir los objetivos del SICA se consolidan los siguientes órganos:

- Reunión de Presidentes: órgano supremo del SICA, encargado, entre otros fines, de definir y dirigir las políticas centroamericanas, armonizar la política exterior de los Estados, fortalecer la identidad nacional y aprobar las reformas de sus estatutos.
- Reunión de Vicepresidentes: órgano de asesoría y consulta integrado por los vicepresidentes de los Estados.
- Parlamento Centroamericano: creado en 1986 a partir de la reunión de Esquipulas I para fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos básicos de la integración.<sup>7</sup>
- Corte Centroamericana de Justicia: su propósito consiste en garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados.<sup>8</sup>
- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: tiene a su cargo las tareas relacionadas con el proceso de democratización, pacificación, seguridad regional, aprobación del presupuesto y elaboración de agenda, entre otros.

---

<sup>7</sup> Vigente solo para algunos países: Costa Rica no es miembro.

<sup>8</sup> Vigente solo para algunos países: Guatemala y Costa Rica no participan.

- Comité Ejecutivo (CE-SICA): integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros; sus funciones principales son velar por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo y establecer las políticas sectoriales.
- Secretaría General (SG-SICA): a cargo de un secretario general nombrado por períodos de cuatro años. Es una instancia regional operativa para apoyar a los órganos e instituciones de integración y a la sociedad civil.
- Comité Consultivo (CC-SICA): órgano de la sociedad civil, independiente y autónomo, para fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia. Es un ente asesor de la Secretaría General, integrado por los sectores empresariales, laborales y académicos de la región, con la debida representación de las áreas económicas, sociales y culturales comprometidas con el esfuerzo de integración.

Como elemento adicional, conviene señalar la competencia específica del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional (originalmente Comriedre, en la actualidad Comieco, por Consejo de Ministros de Integración Económica) en la ejecución de las decisiones de la Reunión de Presidentes en materia de integración económica y en la promoción de la política económica integracionista en la región (artículo 18 de este Protocolo). Con esta disposición, se delimitó claramente la competencia de los ministros responsables de Economía y Comercio Exterior de la región, y de la SICA en los aspectos relacionados con la integración económica regional.

### **Del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana**

El 29 de octubre de 1993, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica suscribieron el Protocolo de Guatemala, cuyo objetivo consiste en modernizar las normas del TGIECA, adaptándolas a la nueva realidad y a las necesidades de los países. En el artículo 15 se reafirma el compromiso de constituir una unión aduanera de manera gradual, progresiva y sobre la base de programas establecidos por consenso. Este Protocolo crea y consolida el Subsistema de Integración Económica, adaptándolo al nuevo marco institucional del SICA y a las nuevas necesidades de los países de la región.

Como objetivo principal del Protocolo se establece: alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos para incrementar su bienestar y su crecimiento mediante el proceso de transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, así como también elevar la competitividad y lograr la inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

El Protocolo de Guatemala señala, en su artículo 37, los siguientes componentes del Subsistema de Integración Económica:

**Órganos:**

Se dividen en dos clases, a saber: los órganos de decisión propiamente y los técnico-administrativos. Dentro de los órganos de decisión se encuentran el Comieco, encargado de la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países; el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica<sup>9</sup>; los Consejos Sectoriales de Ministros de Integración Económica<sup>10</sup> y el Comité Ejecutivo de Integración Económica, dependencia del Comieco, cuyas funciones son las de aprobar los planes, programas y proyectos, así como también adoptar las decisiones administrativas pertinentes para ejecutar los acuerdos del Comieco.<sup>11</sup>

Los órganos técnico-administrativos son varios. En primer lugar se encuentra la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que sirve de enlace entre las secretarías del Subsistema Económico, coordina con la SG-SICA y vela por la correcta aplicación del Protocolo y de los otros instrumentos de integración económica regional. Además, se debe mencionar la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), integrada por los ministros de Agricultura y encargada de proponer y ejecutar proyectos en las áreas agropecuarias, forestales y pesqueras; la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA), integrada por los presidentes de los bancos centrales con el propósito principal de coordinar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, y por último la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

**Instituciones:**

Las más importantes son: el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). Este último ya no se encuentra vigente.

Mediante el Protocolo de Guatemala los Estados parte se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyo proceso deberá responder a las necesidades de desarrollo de los países de la región. En este sentido, dicho Protocolo faculta a los Estados contratantes para que dos o más de ellos puedan avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica. Como ejemplo de ello,

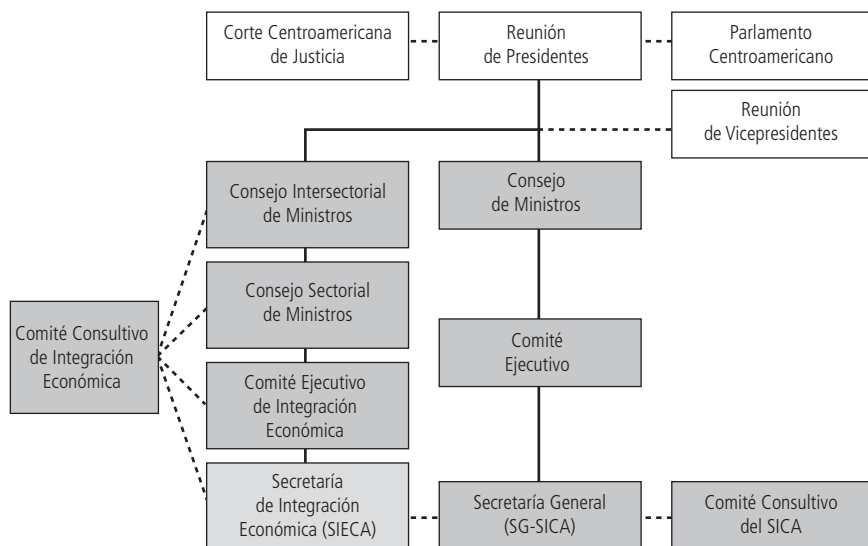
---

<sup>9</sup> El Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica está conformado por los titulares de uno o más Ministerios con el Consejo de Ministros de Integración Económica.

<sup>10</sup> Son Consejos Sectoriales de Ministros de Integración Económica específicos: el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano, los Consejos de Ministros de Hacienda o Finanzas, de Infraestructura, de Transporte, de Turismo y de Servicios.

<sup>11</sup> Las funciones de estos comités están detalladas en el Capítulo II, Funciones y Atribuciones del Consejo, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica, aprobado mediante resolución No. 16-98 (COMIECO-V), del 19 de enero de 1998.



**ESQUEMA 3.1 Organigrama del sistema de la integración centroamericana**

Fuente: SIECA.

Guatemala y El Salvador decidieron avanzar rápidamente en el proceso de la Unión Aduanera, suscribiendo para tal efecto un convenio marco en 2000. A esta iniciativa se adhirieron con posterioridad los gobiernos de Nicaragua y Honduras, mediante resoluciones del Comieco en el mismo año.

### **EL RÉGIMEN NORMATIVO DEL COMERCIO CENTROAMERICANO: ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA<sup>12</sup>**

Como se ha mencionado, en 1991 se aprobó el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos y se constituyó el SICA. Más tarde, con la finalidad de adaptar el marco normativo de las relaciones económicas vigentes a la nueva institucionalidad, los presidentes de Centroamérica suscribieron el 29 de octubre de 1993 el Protocolo al TGIECA, conocido como Protocolo de Guatemala, vigente para los cinco Estados como partes del Tratado General.

El Protocolo se propone alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la unión económica de Centroamérica, basándose en los

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado, ver BID-INTAL, Informe Centroamericano No. 3, Período 2004-2006, abril 2007, Washington, D.C.-Buenos Aires.

principios de legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad. Como norma fundamental del proceso, se establece constituir la unión económica mediante decisiones tomadas por consenso de los Estados parte, permitiéndoseles a algunos de ellos avanzar con mayor celeridad. Un aspecto de gran importancia se refiere a la difícil tarea de eliminar los obstáculos al comercio interregional, consolidados en el transcurso de los años.

El 29 de junio de 2004 se aprobó el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, estableciéndose una guía para el desarrollo del proceso de integración de la región. Los propósitos perseguidos eran los siguientes:

- Establecer de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera, con el propósito de profundizar la integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas. Se reconoció que la consolidación del mercado regional constituye un requisito necesario para impulsar el desarrollo de la región.
- Alcanzar el desarrollo económico y social, equitativo y sostenible, de los países centroamericanos, es decir el bienestar de sus pueblos. Se debe impulsar el proceso de transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, elevar la competitividad y lograr la inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

A continuación se mencionan algunos de los avances más importantes en las principales áreas del proceso de unión aduanera.

## **El régimen comercial**

Conforme al TGIECA, todos los productos originarios de los países de la región gozan de libre comercio, es decir, quedan exentos del pago de derechos de importación y exportación y todos los demás impuestos y sobrecargos a la importación y la exportación. Las únicas excepciones a ese principio general son los productos sujetos a un régimen especial transitorio de excepción al libre comercio, incluidos en el anexo A del Tratado 2, el cual se ha reducido paulatinamente.

Las mercancías del anexo A excluidas del libre comercio son: azúcar de caña (refinada o sin refinar), café, alcohol etílico, productos derivados del petróleo y bebidas alcohólicas destiladas.

Como resultado, el comercio intrarregional ha crecido en los últimos 12 años a un ritmo promedio anual del 10,7%. Así, el comercio pasó de US\$1.543 millones en 1995 a más de US\$4.400 millones en 2006. Esto representa un crecimiento de casi tres veces.

Durante 2006, en particular, el comercio intrarregional aumentó un 13,2% en relación con el año anterior. Guatemala representó casi el 36% del comercio re-

**Cuadro 3.1. Productos excluidos del libre comercio**

| Tipo de restricción | Producto                                                       | País                                                                        |
|---------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Común               | Café sin tostar.<br>Azúcar de caña<br>(refinada o sin refinar) | Los cinco países (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) |
| Bilateral           | Café tostado                                                   | Costa Rica con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua                 |
| Bilateral           | Alcohol etílico<br>desnacionalizado o no                       | El Salvador-Honduras<br>El Salvador-Costa Rica                              |
| Bilateral           | Derivados del petróleo                                         | Honduras-El Salvador                                                        |
| Bilateral           | Bebidas alcohólicas destiladas                                 | Honduras-El Salvador                                                        |

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos obtenidos del Anexo A del TGIECA.

gional,<sup>13</sup> seguido por Costa Rica y El Salvador con una participación muy similar, cercana al 24% cada uno. Honduras y Nicaragua se ubicaron con participaciones más reducidas, del 9,3% y 7,9%, respectivamente.

**El arancel externo común**

El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano establece las bases de la legislación arancelaria y aduanera regional, incluido el Arancel Centroamericano de Importación. Este convenio entró en vigencia para Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua en 1985; para Honduras se hizo efectivo a partir de 1993.

Hasta finales de 2007, según la información oficial de la SIECA, los países han logrado armonizar un total de 6.053 incisos, o sea el 94,7% del arancel externo común (AEC). El 5,3% restante corresponde a 342 incisos, entre los cuales 178 son productos agrícolas, 97 son industriales y 67 corresponden a subpartidas del capítulo 87 (vehículos).

Sobre el particular, en todos los informes oficiales sobre el grado de armonización arancelaria no se incluyeron 161 líneas arancelarias correspondientes al capítulo de vehículos dado que tenían diferente nomenclatura en la Tercera Enmienda, cuya vigencia cesó el 31 de diciembre de 2006. Por lo tanto, no se podían armonizar las tasas arancelarias ni hacer las comparaciones respectivas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Cálculo con base en importaciones y exportaciones intrarregionales.

<sup>14</sup> La clasificación o codificación arancelaria de todas mercancías centroamericanas se hace mediante lo que se conoce como el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). Este sistema tiende a ser adaptado a la nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), con el fin de que cualquier mercancía sea fácilmente identificable en los procesos de transacción comercial

Asimismo, en el último informe sobre el grado de armonización arancelaria se incluyen como armonizados los bienes cuyo arancel meta ha sido aprobado y se ha fijado una fecha cierta de aplicación para dar cumplimiento a la Declaración de Panamá, del 9 de marzo de 2006. En este sentido, en los reportes oficiales siempre se han incluido como armonizados 627 rubros correspondientes a textiles y confección. En este sentido, El Salvador implementó la armonización de estos productos hasta el 31 de diciembre de 2007, argumentando razones de competitividad.

## **El régimen aduanero**

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones en materia aduanera establecidas en el TGIECA, en 1963 se suscribió el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA). Dada la evolución internacional de la normativa aduanera, este código ha experimentado tres modificaciones mediante sendos protocolos. El Protocolo vigente se conoce como CAUCA IV y actualmente está en vigor en cuatro países de la región. En Costa Rica dicho Protocolo se encuentra en proceso de aprobación legislativa.

Por su parte, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana ha consolidado el formulario aduanero único centroamericano como el documento de respaldo para todas las operaciones de aduana en el comercio intrarregional; reafirma la plena libertad de tránsito de vehículos y mercancías, y acuerda las disposiciones reglamentarias aduaneras necesarias para el libre comercio, el tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Centroamericano Uniforme.

Por otra parte, desde 1994 existe el Reglamento Centroamericano sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional. Su función es simplificar y homogeneizar los procedimientos de tránsito aduanero internacional terrestre para las mercancías procedentes de los Estados miembros o de terceros.

## **El régimen de origen**

En materia de origen se ha trabajado en la actualización y modernización de las distintas disposiciones. En junio del 2006 se aprobó la modificación, por sustitución total, del Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, con su Anexo de Reglas de Origen Específicas, con lo cual se derogaba el Reglamento vigente.<sup>15</sup> Posteriormente, en el segundo semestre de ese año se aprobó la modi-

---

y de trámite aduanero. El Comieco ratificó la adaptación del SAC a la IV Enmienda a la nomenclatura del SA conforme a la recomendación de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y entró a regir en los países el 1 de enero de 2007.

<sup>15</sup> Aprobado mediante Resolución No. 156-2006 (Comieco-EX) del 7 de junio del 2006.

ficación, por sustitución total, del Anexo al Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, incluidas las Reglas de Origen Específicas.<sup>16</sup>

## La reglamentación técnica

En el área relacionada con las reglamentaciones técnicas existe desde 1999 el Reglamento Centroamericano de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización. En él se desarrollan las disposiciones para que las medidas de normalización, procedimientos de autorización y de gestión metrológica no obstaculicen el comercio intrarregional.

Cada país tiene su estructura definida en materia de emisión de medidas de normalización (reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad). Sin embargo, la promulgación de estos reglamentos nacionales deberá coexistir con la emisión de la reglamentación técnica de tipo transversal. Así, si bien no se limita el ejercicio de la reglamentación nacional, ésta debe concordar con las regulaciones de carácter general en el ámbito comunitario.

La región ha armonizado también medidas regionales según el grado de riesgo de los productos para la salud. El objetivo perseguido es uniformar las normas aplicables en la región y lograr un efectivo reconocimiento de los registros sanitarios sobre la base de la armonización.

## Las medidas sanitarias y fitosanitarias

Desde 1999, la región cuenta con el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios para regular las medidas sanitarias y fitosanitarias que los países pueden adoptar con el fin de proteger la vida y la salud humanas así como también las de los animales.<sup>17</sup>

Los trabajos recientes se han enfocado en facilitar el comercio de los productos de origen animal y vegetal comercializados en la región. Se concluyó el diagnóstico de los puestos de control cuarentenario de la región y también el trabajo técnico de la directriz sanitaria y fitosanitaria de facilitación del comercio de productos agropecuarios, así como también sus listados por categorías. Asimismo, continúa el trabajo técnico sobre la directriz para inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos no procesados, para permitir la homologación de la inspección de las plantas productoras.

<sup>16</sup> Aprobado por parte del Comieco, resolución 181–2006 (Comieco XXXIX), del 9 de noviembre,

<sup>17</sup> Actualmente se discute en Centroamérica una propuesta de modificación de este Reglamento que se espera pueda estar concluida antes de finalizar 2008.

## Las prácticas desleales de comercio y medidas de salvaguardia

Para regular estas áreas, la región cuenta, por un lado, con el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales desde 1995. En él se desarrollan las disposiciones establecidas en los acuerdos de la OMC y se establecen los procedimientos y medidas a aplicar en cuanto a las prácticas desleales de comercio. Por otro lado, existe el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia suscrito en 1998 con las disposiciones para la aplicación del artículo XIX del GATT y el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. Ambos instrumentos se encuentran actualmente bajo revisión.

## Los temas tributarios

En materia tributaria los países de la región han avanzado con el objetivo de implementar distintos mecanismos de cooperación. Específicamente, en 2006 se han adoptado las siguientes disposiciones:

- Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica: tiene como objetivo establecer las disposiciones mediante las cuales las administraciones nacionales se prestarán asistencia mutua y cooperación técnica en las funciones de gestión, fiscalización y recaudación; lo anterior bajo los principios de legalidad, confidencialidad, celeridad y reciprocidad. Actualmente dicho convenio se encuentra en la etapa de aprobación por parte de asambleas legislativas de los países para su posterior implementación.<sup>18</sup>
- Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados contratantes de la Unión Aduanera Centroamericana: su objetivo consiste en compatibilizar los tributos internos de los bienes y servicios comercializados en el territorio aduanero regional una vez que sea constituido.

## Los servicios e inversión

En febrero de 2007, los países concluyeron la negociación del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (TICS), que debe ser aprobado por el Poder Legislativo de los cinco países.

Este Tratado tiene gran importancia, pues tradicionalmente el esquema de integración económica centroamericano se ha limitado a regular el comercio de

---

<sup>18</sup> A la fecha de esta publicación, únicamente ha sido aprobado en el Congreso de Guatemala.

bienes, mientras que este nuevo instrumento contempla una normativa regional moderna para regular el comercio de servicios y el tema de la inversión, ambos de creciente importancia en la región.

Este Tratado establece un marco jurídico para la liberalización del comercio de servicios y para la inversión entre las partes, en consonancia con los compromisos de los países en la OMC, así como con otros instrumentos bilaterales y multilaterales de integración y cooperación. Reconoce las condiciones y limitaciones de la legislación vigente en cada uno de los países y consolida el statu quo.

Específicamente, en el tema de la inversión, el Tratado promueve un clima de negocios estable y seguro para los inversionistas al establecer el compromiso de las partes de aceptar un marco normativo de derechos y obligaciones. Asimismo, establece un mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y los Estados.

Con respecto al comercio transfronterizo de servicios, se elaboró un marco jurídico claro y preciso para regular el comercio de servicios, y promover el desarrollo y la diversificación de la oferta de los mismos.

### **La solución de controversias**

Desde 2003 existe en la región un Mecanismo de Solución de Diferencias Comerciales con el propósito de ofrecer un instrumento ágil y eficaz para resolver las controversias comerciales entre los países de Centroamérica.

Este mecanismo es un paso hacia adelante en el esfuerzo por lograr una mayor integración centroamericana. Junto con él se encuentran vigentes reglas de procedimiento y un código de conducta para resolver las controversias.

Para lograr la aprobación de este mecanismo se suscribió una Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa que tenía como propósito modificar su artículo 35, de tal manera que permitiera a los Estados someter las diferencias surgidas de las relaciones comerciales intrarregionales al Mecanismo de Solución de Diferencias.

## **LOS REQUISITOS EN EL ÁMBITO CENTROAMERICANO PARA LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UE**

Expuestos los principales elementos del programa de integración regional y el estado actual del proceso de la Unión Aduanera Centroamericana, es necesario analizar los requisitos planteados por la Unión Europea en el marco de la negociación y suscripción de un Acuerdo de Asociación con la región. Esto cobra mayor importancia dada la condición señalada por los europeos, con insistencia, acerca de la necesidad de aplicar el acuerdo de “región a región.”

## Los antecedentes

La Unión Europea y América Latina y el Caribe han estrechado sus relaciones en los últimos 20 años gracias a la coincidencia de propósitos respecto de la protección de los derechos humanos, la democracia y el reparto equitativo de los beneficios de la globalización. Esto ha permitido un diálogo político provechoso y una mayor cooperación entre ambas regiones inspirada por los principios y los objetivos claramente definidos en el Tratado de Ámsterdam, referidos al apoyo al desarrollo económico y social sostenible, la integración gradual de los países en desarrollo y la lucha contra la pobreza. Cabe destacar también que la cooperación y las relaciones de la UE con América Latina están dirigidas a diferentes sectores, sean de los países, las subregiones o de la región en su conjunto.

En el caso particular de Centroamérica, la cooperación se ha enmarcado en el Diálogo de San José y ha contribuido al debate político de los procesos sobre pacificación de la región, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico. Por otra parte, el Acuerdo de Cooperación de Luxemburgo ha ayudado al desarrollo económico y comercial. Además, la cooperación comercial se ha llevado a cabo en el marco del Sistema General de Preferencias, puesto en marcha en los años setenta con el fin de ayudar a los países en vías de desarrollo. En síntesis, ambas ramificaciones de la cooperación han convertido a la UE en el principal donante para Centroamérica (véase el capítulo 2 para más detalle).

Gracias a las relaciones entre la UE y América Latina y a los principios comunes que comparten, en 1999 los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones se reunieron en Río de Janeiro para considerar la idea de establecer una asociación estratégica birregional en los ámbitos político, económico y social. Posteriores cumbres, como las de Madrid en 2002 y de Guadalajara en 2004, dieron forma concreta a esta idea mediante proyectos subregionales de asociación, base del futuro Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica.

En la Cumbre de Madrid de 2002, por ejemplo, quedó claramente plasmado el propósito de profundizar las relaciones al otorgarse un mandato político para la negociación de acuerdos sobre el diálogo político y la cooperación en un marco birregional.

En la Cumbre de Guadalajara, en mayo de 2004, se reafirmó el compromiso de celebrar un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones, incluido un tratado de libre comercio. Como paso previo, se decidió realizar una valoración conjunta del proceso de integración regional. A la vez, se estableció un reglamento común para los inversionistas de ambas regiones. Asimismo, la Comisión Europea planteó a Centroamérica la necesidad de cumplir una serie de requisitos para poder concretar un Acuerdo de Asociación: la plena realización de la Ronda de Doha de la OMC y la conformación de la Unión Aduanera como parte del programa de integración regional.



La fase de valoración del programa de integración económica centroamericana se inició en marzo de 2005 y concluyó en marzo de 2006, en la reunión de la XIV Comisión Mixta Centroamérica-UE. El 27 de abril de 2006 el Comité para América Latina de la Unión Europea aprobó el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Es importante destacar que en noviembre de 2005, durante la III Reunión de Trabajo para Centroamérica, como preparación para el Acuerdo de Asociación con la UE, Panamá expresó su interés de unirse a la iniciativa mediante la suscripción de un tratado de libre comercio con los países centroamericanos.

Como puede observarse, la decisión de llevar a cabo un Acuerdo de Asociación entre UE y Centroamérica no ha sido precipitada. Por el contrario, ha requerido un largo y concienzudo proceso de gestación y diálogo a lo largo de la década de 1990. Este proceso se debe tanto al propósito de la UE de fortalecer sus relaciones económicas, políticas y de cooperación con América Latina y sus subregiones como a las ventajas que Centroamérica obtendría del acuerdo con la UE.

La región ha dedicado tiempo y esfuerzo para lograr avances concretos. En mayo de 2006 los líderes políticos centroamericanos se reunieron en Panamá con el propósito de afinar detalles para formalizar, posteriormente, el Acuerdo de Asociación con la UE.

### ***Declaración de Panamá***

Los jefes de Estado y de gobierno de los países del SICA se reunieron en Panamá el 9 de marzo de 2006 en una cumbre extraordinaria con el fin de realizar las gestiones necesarias para anunciar en la Cumbre de Viena de mayo de 2006 el lanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

En este encuentro también se definieron las fechas límite para tomar las decisiones necesarias para constituir la Unión Aduanera, entre ellas:

- El Código Aduanero Uniforme Centroamericano: el 9 de mayo de 2006 quedó suscrito el acuerdo mediante el cual se aprobó el proyecto CAUCA.
- El Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios: se firmó el 30 de junio de 2006 y debe ser aprobado por las asambleas legislativas de cada uno de los países miembros.
- La Armonización Arancelaria: para finales de 2006, se esperaba armonizar más de 80 incisos arancelarios y continuar la negociación hasta completar el arancel externo común. Como se informó anteriormente, a la fecha se ha armonizado alrededor del 95%.
- El Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica: firmado por los ministros de Finanzas y Hacienda en abril de 2007. Establece las disposiciones y procedimientos mediante los cuales las administraciones aduaneras se

prestarán asistencia mutua y cooperación técnica para mejorar las funciones de gestión, fiscalización y recaudación.

- El Régimen de Tránsito Comunitario: desde 1994 existe un Reglamento Centroamericano sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional cuya función es simplificar y homogenizar los procedimientos de tránsito aduanero internacional terrestre para las mercancías procedentes de la región o de terceros países. Recientemente este reglamento fue revisado para actualizarlo como parte de los esfuerzos de facilitación que se están realizando en la región.

La incorporación de varios de estos compromisos respondía, principalmente, a las recomendaciones de la evaluación conjunta, entre Centroamérica y la UE, sobre el proceso de integración regional.

### ***Cumbre de Viena***

El 12 de mayo de 2006, los jefes de Estado y de gobierno de la UE y de América Latina y el Caribe se reunieron en Viena con el fin de reiterar el compromiso de promover y reforzar la asociación estratégica birregional entre Centroamérica-Panamá y la UE acordada en las cumbres de Río de Janeiro de 1999, de Madrid de 2002 y de Guadalajara de 2004.

La Declaración de Viena establece formalmente el inicio de las negociaciones para la consolidación de una asociación estratégica entre la UE y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio. Asimismo, se acoge de manera formal la participación de Panamá en el proceso y, a la vez, se plantea que su participación activa en las negociaciones se supedita a la decisión de adherirse al proceso de integración económica centroamericana.

En Viena quedó confirmado también el compromiso de la región de aplicar las decisiones adoptadas el 9 de marzo de 2006 por los jefes de Estado en Panamá, a saber: la ratificación del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios y la aprobación de un mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica en toda la región. Lo anterior establecía los siguientes compromisos centroamericanos para iniciar la negociación: el avance sustantivo en la creación de la Unión Aduanera, el acuerdo sobre un procedimiento regional para regular el comercio de servicios e inversión y la aprobación de un mecanismo para permitir a cualquier particular hacer valer sus derechos si consideraba que habían sido violentados de alguna forma por la aplicación de la legislación económica comunitaria.

Además de estos tres requisitos principales, a finales de 2006 la UE presentó a los países centroamericanos una nueva condición para iniciar el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación: la necesidad de contar con un negociador único como representante de Centroamérica. Aunque durante la reunión de jefes de Estado y de gobierno del SICA en Panamá en 2006 algunos de los países nom-

braron a un negociador centroamericano, esa decisión no fue avalada por todos los países miembros —Costa Rica no compartió la decisión—, lo cual los obligó a tomar una nueva decisión, esta vez por consenso. Ante esta nueva exigencia, la propuesta de Centroamérica ha consistido en proponer una vocería única rotativa basada en objetivos y posiciones comunes.

A continuación se analiza el estado de avance de cada uno de los compromisos asumidos por los países centroamericanos.

## **Los avances en los compromisos de Viena**

### ***Unión Aduanera Centroamericana***

A pesar de los avances realizados por los países centroamericanos para concretar el proceso de integración regional y la conformación de la Unión Aduanera, la Unión Europea ha insistido en la necesidad de progresar en dos áreas específicas como elementos fundamentales para facilitar la negociación.

La primera de ellas es la firma de un acuerdo marco sobre los principios generales para la creación gradual de la Unión Aduanera Centroamericana. En la Reunión de Presidentes de San José de diciembre de 2006 se adoptó la Matriz Analítica del Marco Jurídico de la Unión Aduanera, que ha servido como guía para orientar la elaboración del marco jurídico por parte del Consejo de Ministros de Integración Económica.

La segunda área se refiere al grado de armonización del arancel externo regional y la necesidad de iniciar la negociación sobre la base de un arancel común para todos los países. Aproximadamente un 5% de los incisos arancelarios todavía tiene un arancel diferenciado. Acordar esa armonización ha resultado una tarea muy difícil por razones de índole constitucional, económica y fiscal: por ejemplo, conforme a las constituciones políticas de algunos países del área no es posible incrementar los aranceles a algunos productos, como los medicamentos o los útiles escolares.

Como ya se mencionó anteriormente, en la última década y media los países centroamericanos reconocieron la necesidad de suscribir acuerdos de libre comercio como parte de sus estrategias comerciales, que incluyen programas de desgravación diferentes —en muchos casos sujetos a reglas de origen distintas— con la consiguiente perforación del arancel externo común (AEC). En el caso de Centroamérica, en particular por el TLCCA-RD, la gran mayoría de las importaciones de cada país se realiza bajo aranceles preferenciales; así, la perforación más considerable del AEC proviene de los tratados de libre comercio, no del 5,3% de aranceles de nación más favorecida aún no armonizados.

Es importante tener presente que esos dos retos existen no porque no haya voluntad política de los países de avanzar en la integración, sino porque este objetivo ha competido con otros que han resultado, en algunos casos, más fuertes, como la necesidad de la inserción de los países centroamericanos en la economía

mundial y la de atender las realidades productivas de cada país. El secreto para lograr el avance de la integración, como la práctica lo ha reconocido, consiste en alinear sus objetivos con los intereses de los países.

Como ya se indicó, construir la Unión Aduanera implica reconocer dos realidades fundamentales. En primer término, la armonización de los aranceles aún por armonizar no será posible en el corto plazo; en segundo lugar, los tratados de libre comercio vigentes han originado una desarmonización arancelaria temporal. Por ello, la construcción de la Unión Aduanera requiere adoptar medidas para reducir su impacto.<sup>19</sup>

Para atender estas realidades de cara a la negociación con la UE, los países centroamericanos presentaron al inicio una propuesta de arancel para la totalidad del universo arancelario. Este es un “arancel virtual”, equivalente a un AEC para ser aplicado solamente en el proceso de negociación.

### ***Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios***

En el caso particular del TICS, recientemente los países centroamericanos concluyeron la negociación de un protocolo con sus anexos respectivos, mediante los cuales se modifica la parte normativa del tratado suscrito en 2002. Se esperaba que todos los países hubiesen ratificado este instrumento antes de finales de 2008.

### ***Mecanismo jurisdiccional***

En relación con el establecimiento de un mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la zona, bien podría argumentarse que dicho requisito ya se cumple en vista del establecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia; sin embargo, Costa Rica y Guatemala no han completado los procedimientos necesarios para incorporarse a ella.

Esta situación, reconocida durante la Cumbre de Viena, obliga a diseñar un procedimiento alternativo para recurrir a cualquier disposición o normativa en el área comercial comunitaria, pues en la actualidad existe un vacío en la materia. A pesar de la importancia de contar con un mecanismo de esta naturaleza, la UE ha manifestado interés en que este compromiso se satisfaga al final del proceso de negociación, no al comienzo. En esta área, los países centroamericanos deberán intensificar las negociaciones en un futuro próximo.

---

<sup>19</sup> Dentro de las medidas para reducir el impacto de esa desarmonización temporal podrían considerarse: la adhesión de cada país de la región a los tratados de libre comercio suscritos por los demás países sobre la base del mismo programa de desgravación y las mismas reglas de origen; la homogeneización de las reglas de origen de los distintos tratados de libre comercio suscritos con el mismo socio extra-regional —empezando por México, con el que ya se ha avanzado mucho— y la exploración, a la luz del TLCCA-RD, de cuál sería el año en el que la mayoría de los incisos arancelarios estén armonizados al 0% (este año debe ser el límite para la conformación definitiva de la Unión Aduanera).

## LA ORGANIZACIÓN CENTROAMERICANA PARA LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UE

Durante la reunión de vicescancilleres y viceministros encargados de la integración de Centroamérica, realizada los días 12 y 13 de febrero de 2007 en Ciudad de Guatemala, los países de la región pautaron una organización para negociar el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE que sería presentada a los europeos durante la celebración de la XV Comisión Mixta. El Acuerdo de Asociación Centroamérica-UE es un acuerdo integral que contempla compromisos mutuos en las áreas política, económico-comercial y de cooperación. Por consiguiente, las negociaciones incluyen estas tres áreas.

- *Ámbito político:* Centroamérica reconoce la sólida relación con la UE, desarrollada gracias al Diálogo de San José, y su importancia como socia en asuntos internacionales dada la afinidad de valores y principios comunes. Centroamérica debe concebir el Acuerdo de Asociación desde la perspectiva de socios para el desarrollo, como un instrumento para reforzar las relaciones existentes mediante el establecimiento de procedimientos para intercambiar puntos de vista e información sobre temas bilaterales y regionales de interés común. Del mismo modo, se deben adoptar posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional. Todo esto debe llevarse a cabo con base en un firme compromiso con la defensa y el respeto de los valores básicos de libertad, democracia, derechos humanos y Estado de derecho.
- *Ámbito económico-comercial:* la UE es el tercer socio comercial más importante de Centroamérica, después de Estados Unidos y del mercado regional. En 2006, el 13,8% de las exportaciones centroamericanas en conjunto se dirigieron a la Unión Europea, mientras que el 9,1% de sus importaciones provinieron de ese mercado. El tratado de libre comercio, parte del Acuerdo de Asociación con la UE, debe ser considerado por Centroamérica como un instrumento para el fortalecimiento de la política de desarrollo gracias al comercio recíproco, reconociendo las diferencias entre las dos regiones participantes. Se pretende promover el crecimiento económico y el desarrollo social, fortalecer la integración centroamericana, atraer la inversión extranjera, incrementar la capacidad productiva y diversificar el mercado de destino para las exportaciones de la región.
- *Materia de cooperación:* la UE es una de las principales fuentes de cooperación para la región. Actualmente, pese a los avances logrados en Centroamérica en materia de desarrollo, las necesidades son diversas y numerosas. En ese sentido, es importante el establecimiento de un capítulo de cooperación dentro del Acuerdo de Asociación que amplíe los sectores y áreas beneficiados, aumente el aporte financiero de parte de la UE, y ayude a perfeccionar los mecanismos para un mayor y mejor aprovechamiento de la cooperación.

## Los principios orientadores

Sobre la base del respeto mutuo, característica de las relaciones entre ambas regiones, es responsabilidad de los países centroamericanos establecer en conjunto la organización interna más adecuada para elaborar su estrategia y su posición a efectos del proceso de negociación. En ese sentido, Centroamérica debería partir de la base de los tres principios siguientes:

- Presentar una posición conjunta en las mesas de negociación.
- Comunicar la posición regional conjunta a la Unión Europea de una manera ordenada y eficiente.
- Responder a las necesidades impuestas por la realidad económica y política de la región y así poder alcanzar un acuerdo satisfactorio para ambas regiones en un período de tiempo razonable.

La propuesta preparada por Centroamérica toma en consideración la experiencia de la última década, durante la cual la región ha logrado desarrollar mecanismos de coordinación interna para negociar conjuntamente tratados internacionales frente a socios extrarregionales. Durante este período, los cinco países centroamericanos han logrado suscribir de manera bastante eficiente acuerdos no solo entre ellos, sino también con socios extrarregionales, como es el caso del TLCCA-RD.

## Los niveles de coordinación

Para llevar a cabo el proceso de negociación, es necesario desarrollar un trabajo coordinado en tres ámbitos: el nacional, el regional y el interregional.

- *Ámbito nacional*: en el proceso de negociación de cada país existirán tres interlocutores oficiales: las cancillerías para los asuntos políticos, los ministerios de Planificación para los programas de cooperación y los ministerios de Economía y/o Comercio Exterior para la negociación comercial. Estas instancias coordinarán el equipo de negociación nacional, formado por profesionales de diversas dependencias gubernamentales. Cada país nombrará los jefes de negociación para cubrir las tres áreas de la negociación.
- *Ámbito regional*: los ministros de Relaciones Exteriores en los campos políticos y de cooperación y el Comieco en el ámbito económico-comercial definirán las posiciones de Centroamérica, las cuales deberán ser preparadas y planteadas por el equipo de negociación regional. Cuando sea necesario, la Reunión Intersectorial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y del Comieco velará por la adecuada coordinación del proceso de negociación. Los jefes de negociación nombrados por las cancillerías y

por los ministerios de Economía y/o Comercio Exterior formarán el equipo de negociación regional. En sus respectivas áreas, este grupo se encargará de preparar el marco general de la negociación y de coordinar las posiciones de Centroamérica previo a los encuentros con la UE, e informar de dichas acciones, así como también de los avances de la negociación, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y al Comieco, respectivamente. Los países aportarán sus posiciones en las rondas regionales de coordinación. Se programarán las reuniones de coordinación necesarias antes de cada ronda de negociaciones con la UE. En las reuniones de coordinación regional se establecerán los mecanismos necesarios para las consultas. Los países promoverán la participación en el ámbito nacional de los distintos sectores productivos, la sociedad civil y los entes interesados en el proceso con el fin de tomar en consideración sus puntos de vista durante la negociación. En preparación para cada ronda de negociación con Europa, se llevarán a cabo reuniones de coordinación entre las delegaciones centroamericanas.

- *Ámbito interregional:* en cada área de negociación cubierta por el Acuerdo de Asociación, Centroamérica presentará a la Unión Europea la posición centroamericana. Centroamérica designará una vocería en representación de los cinco países. El vocero centroamericano transmitirá la posición regional a la UE. Esa vocería será rotativa y contará con el apoyo de los representantes de los otros países. La vocería centroamericana corresponderá al país sede de la ronda de negociación respectiva, cuando se lleve a cabo en Centroamérica. Cuando una ronda se realice en Europa, la vocería corresponderá al país centroamericano en donde se realizó la ronda inmediatamente anterior. En las mesas de negociación, la vocería se designará por consenso de los países centroamericanos. En el proceso participarán por Centroamérica las cancillerías y los ministerios de Economía y/o Comercio Exterior en coordinación con sus respectivos organismos nacionales.

## Los grupos de negociación

Tomando en consideración las experiencias precedentes de negociación de acuerdos de asociación entre la UE y países latinoamericanos, esta negociación se desarrollará con sus respectivos grupos en tres áreas —diálogo político, cooperación y libre comercio— y será conducida por el equipo de negociación regional.<sup>20</sup>

- *Diálogo político:* en el ámbito técnico, el grupo estará conformado principalmente por funcionarios de las cancillerías. La SG-SICA deberá brindar

---

<sup>20</sup> Véase “Estructura de negociación y coordinación centroamericana” del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 13 de febrero de 2007.

apoyo técnico a las delegaciones. Según se estime pertinente, este grupo a su vez establecerá mesas de negociación sobre temas específicos. El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, suscrito en diciembre de 2003, será la base para realizar las negociaciones tomando en cuenta la evolución de las relaciones entre ambas regiones. El mecanismo permanente de diálogo político formará parte del texto del Acuerdo de Asociación.

- *Cooperación*: participarán principalmente las cancillerías en coordinación con las entidades nacionales correspondientes, en particular los ministerios de Planificación. No obstante, en las áreas de cooperación relacionadas con el comercio, el grupo contará con el apoyo de funcionarios de los ministerios encargados de la integración económica centroamericana. La SG-SICA y la SIECA deberán brindar apoyo técnico a las delegaciones. Los acuerdos y mecanismos de diálogo político y de cooperación suscritos entre la Unión Europea y Centroamérica serán la base para realizar las negociaciones, tomando en cuenta la evolución de las relaciones entre ambas regiones. El mecanismo permanente y las áreas de cooperación estarán incluidos en el texto del Acuerdo de Asociación.
- *Libre comercio*: el grupo estará coordinado por funcionarios de los ministerios de Economía o Comercio Exterior. En las áreas de cooperación relacionadas con el comercio, el grupo contará con el apoyo de funcionarios de las instituciones encargadas de la cooperación. Asimismo, las delegaciones podrán contar con el apoyo técnico de la SIECA, según se estime pertinente; este grupo a su vez establecerá mesas de negociación sobre temas específicos.

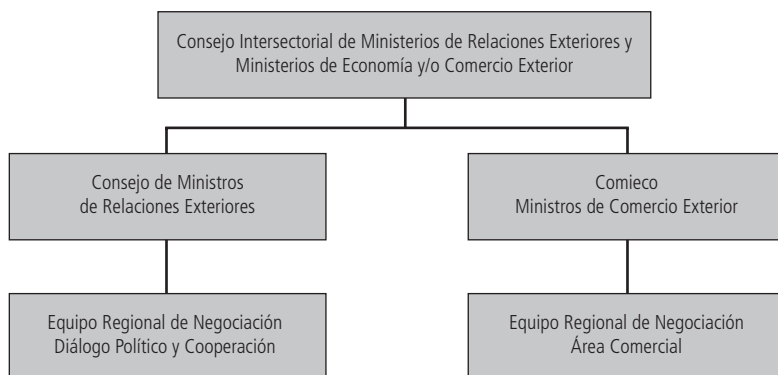
## REFLEXIONES FINALES

Desde hace más de cuatro décadas, la integración centroamericana ha seguido un largo proceso evolutivo que le ha permitido consolidar un esquema para facilitar el intercambio de bienes entre los países participantes. En el transcurso de este proceso, la región ha adecuado su normativa institucional a fin de enfrentar las exigencias del proceso. En algunos casos, esta normativa ha sido difícil de implementar en su totalidad, sobre todo porque los objetivos van con frecuencia más allá de las posibilidades reales.

A pesar de ello, hoy Centroamérica es una de las regiones más integradas del mundo y posee un conjunto de instrumentos jurídicos que le sirven para seguir avanzando. La UE es uno de los principales colaboradores en el esfuerzo de la región por alcanzar un mayor nivel de integración.

Los programas de transformación económica, liberalización e integración en Centroamérica han atraído el interés europeo en el comercio y la inversión en la



**ESQUEMA 3.2 Estructura regional de la negociación**

*Fuente:* Ministerio de Comercio Exterior, Documento Estructura de negociación y coordinación centroamericana del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 13 de febrero de 2007.

región, lo que evidentemente influye sobre la agenda birregional. El avance de la integración en la región ha puesto de manifiesto la urgencia de nuevas medidas comerciales entre la UE y Centroamérica, como sería un Acuerdo de Asociación.

En este contexto, no es de extrañar la posición europea de condicionar la negociación del Acuerdo a determinados avances concretos en el proceso de integración regional. Esto, sin duda, presenta a los países centroamericanos un desafío de difícil cumplimiento. Si bien un Acuerdo de Asociación con Europa acelerará el proceso de integración regional, no pueden desconocerse las dificultades existentes en cada uno de los países de la región.

El reto para Centroamérica consiste en avanzar de manera sostenida en la consolidación de la Unión Aduanera, sin asumir compromisos que impidan a algún país formar parte del proceso. En el caso de la UE, el reto principal consiste en reconocer el límite de sus exigencias y evitar planteamientos excesivos que en lugar de ayudar puedan echar a perder el proceso de negociación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adhesión de Costa Rica al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ley 3140 del 29 de julio de 1963, publicado en La Gaceta N° 206, 12 de setiembre de 1963.
- BID-INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). 2007. *Informe centroamericano N° 3, período 2004–2006*. Washington D.C.-Buenos Aires.
- Cerdas, Rodolfo. 2005. *Las instituciones de integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*. San José, Costa Rica, EUNED.
- Comisión Europea. 2006. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Luxemburgo.
- Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006, Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.
- EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration. 2006. *Final Report of the Working Group*. 02/03/2006.
- Manifestación conjunta sobre integración económica regional suscrita por la Unión Europea y Centroamérica en marzo de 2006.
- Marco general para la negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica. 29 de junio de 2004.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, Estructura de negociación y coordinación centroamericana del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 12 de febrero de 2007.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. 2003. *El comercio y la inversión entre Costa Rica y los otros países del Esquema de Integración Comercial Centroamericano en 2002*. Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica.
- Ocampo, Fernando y Juan Luis Zúñiga. 2004. "Unión Aduanera Centroamericana: situación actual y perspectivas." En *Ciclo de conferencias de comercio exterior*. Ministerio de Comercio Exterior. San José, Costa Rica.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). 1993.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). 1991.
- Salazar Xirinachs, José Manuel et al. 2001. "Uniones aduaneras." En: José Manuel Salazar Xirinachs y Maryse Robert (eds.), *Hacia el libre comercio en las Américas*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2006a. Estudio: Relaciones comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea. Guatemala, mayo.
- . 2006b. Estudio: Estado de situación de la integración económica centroamericana. Centroamérica, julio.
- . 2006c. Estudio: La Unión Aduanera Centroamericana. Centroamérica, diciembre.

———. Declaración de Panamá del 9 de marzo de 2006, Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ley 3150 del 29 de julio de 1963, publicada en la Gaceta N° 207, 13 de setiembre de 1963.



# 4

---

## **El proceso de decisiones de la Unión Europea**

*Eduardo Lizano y Roberto Echandi*

**E**l proceso de integración europea ha transitado un largo camino para consolidar poco a poco el modelo de integración hoy vigente. En febrero de 1992, los países miembros de la Comunidad Europea firmaron el Tratado de la Unión Europea y así oficializaron a la Unión como organización internacional y otorgaron la ciudadanía europea a los miembros de cada uno de los países firmantes del Tratado.

En la actualidad, la Unión Europea se encuentra conformada por 27 países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia; también ha entablado procesos de negociación para la adhesión al bloque con Turquía y países de los Balcanes como Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro y Croacia.

La estructura y conformación de la UE es única, en ella coexisten elementos intergubernamentales y supranacionales propios de un esquema muy avanzado de integración. Los países de la UE continúan como naciones independientes, pero comparten su soberanía para ejercer una influencia internacional que ninguno de ellos tendría individualmente. Compartir la soberanía significa, en la práctica, delegar algunos de los poderes nacionales en instituciones regionales para tomar, democráticamente, decisiones sobre asuntos específicos de interés común.

En el proceso decisorio de la UE intervienen tres instituciones principales: el Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos de la UE, el Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros, y la Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión ante terceros. Esta institucionalidad tripartita elabora las políticas y leyes de la UE. En principio, la Comisión propone

las nuevas normas y al Parlamento y al Consejo les corresponde adoptarlas. A su vez, el trabajo de estas tres instituciones se complementa con el Tribunal de Justicia, encargado de aplicar de manera uniforme el derecho comunitario.

Otra institución de la Unión Europea es el Tribunal de Cuentas. Este órgano realiza una labor fundamental, pues controla las finanzas de la Unión.

Los poderes y responsabilidades de estas instituciones han sido establecidos en los distintos tratados de la UE. En ellos también se establecen los procedimientos y normas a seguir por parte de las instituciones de la UE, los cuales son acordados por los presidentes o los primeros ministros de los Estados miembros y son ratificados por sus parlamentos.

Además de estas instituciones, la UE cuenta con diversos organismos especializados: el Comité Económico y Social representa a la sociedad civil, los patrones y los empleados; el Comité de las Regiones vela por los intereses de las autoridades regionales y locales; el Banco Europeo de Inversiones financia proyectos de inversión y ayuda a las pequeñas empresas mediante los recursos del Fondo Europeo de Inversiones, y el Banco Central Europeo es responsable de la política monetaria. Asimismo, se han creado órganos especializados para ámbitos técnicos, científicos o de gestión.

Para comprender mejor la conformación institucional europea, así como el complejo proceso decisorio para la aprobación de acuerdos comerciales, a continuación se detallan los principales elementos de esta estructura.

## **LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **La Comisión Europea**

La Comisión es el órgano ejecutivo de la Unión Europea y está conformado por los jefes de Estado de cada uno de los países miembros. En ella se toman las iniciativas acerca de la política comunitaria. La Comisión defiende los intereses de la UE en su conjunto y es independiente de los gobiernos nacionales. Como el brazo ejecutivo, tiene la responsabilidad de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo. Los miembros de la Comisión son conocidos como comisarios.

Dentro de las principales funciones de la Comisión se encuentran: proponer la legislación al Parlamento y al Consejo (es decir, la Comisión, en su monopolio para la redacción de leyes, se asegura de que los principales tratados de la UE sean transformados en legislación); gestionar y aplicar las políticas de la UE; aprobar el presupuesto y administrar el gasto de la UE; hacer cumplir la legislación europea, en forma indirecta a través de los Estados miembros y sus burocracias nacionales. Finalmente, representar a la UE en el ámbito internacional, como por ejemplo, negociando acuerdos entre la región y otros países.

Adicionalmente, la Comisión gestiona y lleva adelante las políticas agrícolas, de desarrollo regional y la cooperación para el desarrollo con los países de Europa Central y Oriental, África, el Caribe y el Pacífico. Asimismo, coordina los programas de investigación y desarrollo tecnológico.

Antes de 2004, la Comisión estaba compuesta por dos representantes de cada uno de los países miembros más grandes (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) y por uno de cada Estado restante, nombrados por períodos renovables de cinco años. A partir de la aprobación del Tratado de Niza (2004), dada la incorporación de 10 nuevos miembros, se modificó la composición de la Comisión de manera que cada país quedó representado por un comisario. A partir de 2007, con la incorporación de dos países más, la Comisión introdujo una nueva modificación que estableció que “cuando el número de países miembros llegara a 27, el Consejo, actuando por unanimidad, establecería un número de comisionados menor al número de Estados miembros, por medio de un sistema rotatorio reflejo de las características demográficas y geográficas de los países” (Horváth, 2005).

De acuerdo con los tratados constitutivos de la Unión, el funcionamiento de la Comisión es de carácter colegiado. La figura principal es el presidente, nombrado por períodos renovables de cinco años. Usualmente es escogido por su prestigio político, su fuerte personalidad, sus habilidades de liderazgo y su filosofía sobre la UE.

Por otra parte, la Comisión está dividida en direcciones generales, comparables a los ministerios de los gobiernos, que cuentan con su propio director. Dentro de las áreas de acción se encuentran: Agricultura, Presupuesto, Competencia, Desarrollo, Asuntos Económicos y Financieros, Educación y Cultura, Empleo y Asuntos Sociales, Energía y Transporte, Ampliación, Empresas, Ambiente, Relaciones Externas, Pesca, Salud y Protección al Consumidor, Información a la Sociedad, Mercado Interno, Interpretación, Centro de Investigación Conjunta, Justicia y Asuntos Internos, Administración y Personal, Prensa y Comunicaciones, Legislación Regional, Investigación, Fisco y Unión Aduanera, Comercio y Traducción (McCormick, 2005).

La Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que tiene la facultad de destituir la mediante una moción de censura. La Comisión asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para aclarar y justificar sus políticas. La composición y el nombre de las carteras de la Comisión han ido cambiando con el tiempo, con la finalidad de ajustarse mejor a los temas de los distintos escenarios (véase el cuadro 4.1).

## **El Consejo de la Unión Europea**

El Consejo de la Unión Europea está integrado por los ministros de los Estados miembros y es la principal instancia decisoria de la UE, ya que es la que toma la decisión final. A las reuniones atiende el ministro o representante de cada país

Cuadro 4.1. Composición de la Comisión Europea

| Comisión 1999–2004                            | Comisión 2004–2009                                                                                     |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Presidente: Romano Prodi                      | Presidente: José Manuel Barroso                                                                        |
| Reforma Administrativa                        | Asuntos Administrativos, Auditoría y Lucha contra el Fraude                                            |
| Relaciones con el Parlamento Europeo          | Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación (incluye Relaciones con el Parlamento Europeo) |
| Transportes y Energía                         | Transporte<br>Energía                                                                                  |
| Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca         | Agricultura y Desarrollo Rural<br>Asuntos Pesqueros y Marítimos                                        |
| Empresa y Sociedad de la Información          | Empresa e industria<br>Sociedad de la Información y Medios de Comunicación                             |
| Mercado Interior, Fiscalidad y Unión Aduanera | Mercado Interior y Servicios<br>Fiscalidad y Unión Aduanera                                            |
| Investigación                                 | Ciencia e Investigación                                                                                |
| Desarrollo y Ayuda Humanitaria                | Desarrollo y Ayuda Humanitaria                                                                         |
| Ampliación                                    | Ampliación                                                                                             |
| Relaciones Exteriores                         | Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad                                                   |
| Comercio                                      | Comercio                                                                                               |
| Sanidad y Protección del Consumidor           | Sanidad y Protección de los Consumidores                                                               |
| Educación y Cultura                           | Enseñanza, Formación, Cultura y Multilingüismo                                                         |
| Presupuesto                                   | Programación Financiera y Presupuestos                                                                 |
| Ambiente                                      | Medio Ambiente                                                                                         |
| Justicia y Asuntos de Interior                | Justicia, Libertad y Seguridad                                                                         |
| Empleo y Asuntos Sociales                     | Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades                                                   |
| Competencia                                   | Competencia                                                                                            |
| Política Regional                             | Política Regional                                                                                      |
| Asuntos Económicos y Monetarios               | Asuntos Económicos y Monetarios                                                                        |

Fuente: Información suministrada por la Embajada de Costa Rica en Bruselas.

de acuerdo al tema que se toque en la orden del día, en cualquiera de los nueve consejos técnicos (finanzas, transporte, agricultura, etc.).

Las decisiones del Consejo son competencia exclusiva de los ministros. En asuntos de menor importancia y cuando existe un acuerdo unánime entre los representantes permanentes y el representante de la Comisión, el Consejo decide



**Cuadro 4.2. Reparto de votos por Estado de la UE**

| Países                                              | Votos por cada país |
|-----------------------------------------------------|---------------------|
| Alemania, Francia, Italia, Reino Unido              | 29                  |
| España, Polonia                                     | 27                  |
| Rumania                                             | 14                  |
| Países Bajos                                        | 13                  |
| Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal | 12                  |
| Austria, Bulgaria, Suecia                           | 10                  |
| Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia | 7                   |
| Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia     | 4                   |
| Malta                                               | 3                   |
| <b>Total</b>                                        | <b>345</b>          |

*Fuente:* Consejo Europeo.

sin debate. Los asuntos importantes o de alcance político, en cambio, son objeto de debate entre los ministros y los miembros de la Comisión, los cuales participan de derecho en las reuniones del Consejo. Las decisiones pueden ser adoptadas por medio de tres tipos diferentes de aprobación: mayoría simple, mayoría calificada y por consenso. El sistema de votación se establece de acuerdo al tema que se discuta, por ejemplo: si fuera defensa se requiere consenso; las decisiones sobre el mercado interior son de mayoría calificada, en tanto que los aspectos procedimentales solamente de mayoría. El Consejo tiene 345 votos repartidos entre países (véase el cuadro 4.2). Para los casos de mayoría calificada la aprobación es por mayoría de Estados miembros y por un mínimo de 255 votos (73,9% del total).

La Presidencia del Consejo de la Unión Europea se organiza en función del sistema de rotación semestral, según el cual cada Estado miembro ejerce la presidencia durante un período de seis meses. El Estado a cuyo cargo está la Presidencia también desempeña un papel muy importante en la representación internacional del Consejo y de la posición de la Unión Europea en política exterior. Durante 2007, la Presidencia del Consejo estuvo a cargo de Alemania y Portugal; en 2008, recayó en Eslovenia y Francia respectivamente.

Dentro de las responsabilidades de la Presidencia se encuentran: presidir las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (Coreper), de los grupos de trabajo y de los otros comités del Consejo; organizar y dirigir el trabajo del Consejo de conformidad con su reglamento interno, y representar a la Unión en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El Coreper tiene como principal responsabilidad conciliar y armonizar la posición de los Estados miembros. A su vez, es responsable de mantener la comunicación entre los gobiernos de los mismos y las instituciones de la Unión Europea, coordinando y mediando entre la comunidad y las administraciones nacionales.

Este Comité está constituido por los embajadores (representantes permanentes) de los Estados miembros ante la Unión Europea y lo preside el Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo de la UE. Este órgano desempeña una posición central en el sistema de toma de decisiones comunitario. Sus competencias se aplican a todos los ámbitos de actividad del Consejo, salvo cuando se trata de asuntos agrícolas (en ese caso se encarga el Comité Especial de Agricultura). Si el Consejo crea un nuevo comité especial, este funcionará respetando las prerrogativas del Coreper.

En el seno del Consejo de la Unión Europea, los Estados miembros legislan para la Unión en codecisión con el Parlamento Europeo, así como también establecen sus objetivos políticos, coordinan sus políticas nacionales y resuelven las diferencias existentes entre ellos y con otras instituciones. Los actos del Consejo pueden tomar la forma de reglamentos, directivas, decisiones, acciones o posiciones comunes, recomendaciones o dictámenes. Este órgano comunitario posee seis responsabilidades básicas: aprobar las leyes europeas, coordinar las políticas económicas generales de los Estados, concluir acuerdos internacionales entre la UE y otros países u organizaciones, aprobar el presupuesto de la UE (junto con el Parlamento), desarrollar la política exterior y de seguridad, y coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.

Las decisiones del Consejo, las cuales conformarán el derecho comunitario, pueden tomar las siguientes formas:

- *Reglamentos*: se aplican directamente sin necesidad de medidas nacionales para llevarlos a efecto.
- *Directivas*: obligan a los Estados miembros en cuanto a los objetivos perseguidos y delegan en las autoridades nacionales la forma y los medios que han de utilizarse.
- *Decisiones*: obligan en todos sus aspectos a quienes están dirigidas. Una decisión puede ir dirigida a cualquiera de los Estados miembros, a empresas o a personas físicas.
- *Recomendaciones y dictámenes*: no son vinculantes.

La legislación comunitaria, así como las posiciones comunes del Consejo transmitidas al Parlamento Europeo, se publican en el Diario Oficial en todas las lenguas oficiales.

## **El Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo es un cuerpo representativo elegido cada cinco años directamente por los ciudadanos de la Unión Europea. Su principal función es expresar la voluntad de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión de la Unión, resguardando los intereses de la comunidad.

Los miembros de este órgano (diputados) no constituyen bloques por país, sino más bien forman siete grupos que representan a las diferentes agrupaciones políticas europeas, desde los federalistas hasta los euroescépticos.

Desde el 15 de enero de 2007, con la entrada de Rumania y Bulgaria a la Unión Europea el Parlamento está compuesto por 785 diputados. El Tratado de Niza estableció un máximo de 732 escaños para la Unión Europea de 27 miembros. Sin embargo, la distribución de los 732 escaños entre los 27 Estados no será efectiva hasta la legislatura de 2009–2014, porque en la de 2004–2009 los 732 escaños fueron distribuidos entre 25 Estados, y con la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007 se agregaron 18 y 35 escaños respectivamente (Horváth, 2005).

La estructura del Parlamento es similar a la de las asambleas nacionales; sin embargo, su organización del trabajo es un tanto diferente, dado su carácter supranacional. La distribución de las labores y las responsabilidades de los funcionarios son esencialmente similares a las de los parlamentos nacionales. El grueso del trabajo y los debates técnicos se lleva a cabo en comités de expertos, mientras que las sesiones del plenario examinan los asuntos preparados por los comités.

Las tres principales funciones del Parlamento son:

- *Aprobar la legislación europea*: el procedimiento de aprobación más común para la legislación europea es la codecisión, la cual sitúa al Parlamento y al Consejo en un plano de igualdad con respecto a la legislación de una gran cantidad de asuntos. En algunas áreas como política comercial, agricultura e inmigración el Consejo legisla solo previa consulta al Parlamento.
- *Ejercer el control democrático de todas las instituciones de la Unión Europea*: el Parlamento lo hace mediante la aprobación de la designación de los nuevos miembros de la Comisión, examina regularmente los informes de la Comisión, supervisa el trabajo del Consejo y analiza las peticiones de los ciudadanos, para lo cual establece comisiones de investigación.
- *Decidir junto con el Consejo el presupuesto*: la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento supervisa la ejecución del presupuesto y, anualmente, decide si aprueba o no la gestión realizada por la Comisión (Comisión Europea, 2005).

## Otras instituciones de interés

### Comité del Artículo 133

El Comité del Artículo 133 es un ente consultivo dentro de la estructura de la UE, responsable de asuntos de comercio multilateral y de temas relacionados con la aplicación de las normas de la OMC. Recibe su nombre del tratado de la Comunidad Europea. Está formado por representantes de cada Estado miembro y es presidido por el Estado a cargo de la Presidencia de la UE.

Este comité no es responsable de asuntos de comercio bilateral ni de la preparación de los informes de los organismos que se reúnen bajo los auspicios de acuerdos bilaterales, los cuales son competencia del grupo de trabajo geográfico pertinente. Sin embargo, deberá informarse al Comité del Artículo 133 de los aspectos comerciales de los acuerdos bilaterales para que, en caso necesario, pueda formular su dictamen y verificar la compatibilidad con la OMC.

El Comité se reúne semanalmente y discute una amplia gama de asuntos de política comercial que afectan a la comunidad. Estos van desde aspectos relacionados con el lanzamiento de las rondas de negociación comercial en la OMC hasta aspectos de políticas comerciales más amplias, a fin de asegurar la consistencia de las políticas. Existen reuniones por separado del Comité del Artículo 133 en las que los especialistas consideran, con mayor detalle, aspectos específicos como el comercio de servicios y textiles.

El Comité opera formalmente con una agenda diseñada por la Presidencia del Consejo, consultada con la Comisión, la Secretaría del Consejo y mediante documentos enviados por la Comisión y por los Estados miembros para ser tomados en consideración.

### ***Tribunal de Justicia Europeo***

El Tribunal de Justicia surge del derecho comunitario; su función principal es asegurar la interpretación e implementación uniforme de las normas jurídicas comunitarias por parte de cada Estado miembro. Supervisa la observancia de la ley por parte de las instituciones con base en su competencia y opina acerca de la compatibilidad del derecho comunitario con los acuerdos internacionales concluidos por la UE.

El Tribunal puede conocer asuntos interpuestos por los Estados miembros, las instituciones comunitarias, los particulares y las empresas. Los fallos deciden sobre puntos controvertidos de los Tratados de la Unión, precisando su interpretación y orientando su aplicación. El derecho comunitario, establecido por los tratados y por la jurisprudencia, influye cada vez más en la legislación interna de los países miembros; por consiguiente, su aplicación incide crecientemente en las jurisdicciones nacionales.

Está conformado por un juez por cada Estado miembro, propuesto por su gobierno y nombrado de común acuerdo por todos los países. Los jueces ejercen su cargo por períodos renovables de seis años; cada tres años la mitad de ellos es remplazada y cada tres años eligen entre ellos a un miembro como presidente.

Ocho fiscales generales asisten las labores del Tribunal. Su nombramiento y situación son similares a los de los jueces. El Consejo puede aumentar el número de fiscales generales cuando el Tribunal lo solicita. La decisión debe ser tomada por unanimidad.

A partir de 1989, el trabajo del Tribunal se incrementó en vista de la cantidad de casos sometidos a su consideración. Por tanto, se creó el Tribunal de Primera

Instancia con el propósito de reforzar la aplicación del derecho comunitario y facilitar y agilizar la jurisdicción. Gracias a la creación de esta primera instancia, el Tribunal de Justicia Europeo puede concentrarse en su propósito principal: la interpretación uniforme del derecho comunitario.

### ***Tribunal de Cuentas***

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado para representar los intereses de los contribuyentes europeos. Su función es evaluar el manejo de las finanzas de la Unión Europea en concordancia con las reglas y objetivos del presupuesto. Al Tribunal de Cuentas también se le conoce como la conciencia financiera de la Unión Europea porque la institución garantiza el cumplimiento de las normas de contabilidad y la observancia de los límites administrativos establecidos.

El Tribunal puede pedirle cuentas a cualquier institución u organización que administre fondos de la UE. Publica un reporte anual de sus labores y los resultados de su gestión durante el respectivo período.

Es también un órgano de consulta. De hecho, cualquier institución comunitaria puede solicitarle su opinión en el manejo de las finanzas o acerca de la legislación relacionada con aspectos financieros o de presupuesto. El Tribunal puede ser consultado sobre regulaciones financieras y medidas para prevenir y combatir el fraude.

### ***Banco Europeo de Inversión***

El Banco Europeo de Inversión fue fundado en 1957 por el Tratado de Roma. Su función es otorgar préstamos para financiar proyectos en concordancia con los objetivos de la Unión. Dentro de las misiones más importantes del Banco se encuentran: ayudar al desarrollo económico de regiones menos desarrolladas, apoyar el mejoramiento de la competitividad industrial, en particular mediante apoyo a las empresas pequeñas y medianas, y financiar proyectos para aumentar el suministro de energía y la protección del ambiente y de la calidad de vida.

El órgano superior del Banco Europeo de Inversión es la Junta de Gobernadores, formada por ministros (usualmente de Finanzas) nominados por cada Estado miembro. La Junta establece las normas generales de las políticas de crédito, aprueba la nómina de sueldos, el informe anual, los aumentos de capital y nombra a los principales funcionarios.

Las actividades del Banco Europeo de Inversión han sido complementadas por el Fondo de Inversión Europea, establecido en 1994, cuya función es financiar el establecimiento, crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

### ***Sistema Europeo de Bancos Centrales***

La Unión Monetaria Europea y el Programa Económico Europeo se fundaron con el Tratado de Maastricht, cuyo propósito principal era establecer una moneda europea única.

De acuerdo con el tratado, el objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) es mantener la estabilidad de precios mediante la realización de labores como definir e implementar la política monetaria, dirigir transacciones externas, administrar y mantener las reservas monetarias de los Estados miembros y promover el funcionamiento del sistema de pagos.

El proceso de toma de decisiones del SEBC está centralizado en el Banco Central Europeo (BCE); por tanto, el SEBC no tiene funcionarios para la toma de decisiones.

### ***Banco Central Europeo (BCE)***

Se trata de una institución completamente independiente. No solicita ni sigue instrucciones de los gobiernos de los Estados miembros, ni de las instituciones de la UE o de algún organismo externo.

El ente encargado de la toma de decisiones es el Consejo de Gobierno, integrado por la Junta Ejecutiva (conformada por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros adicionales), así como por los presidentes de los bancos centrales de los Estados miembros de la zona del euro.

Dentro de las funciones del BCE se encuentran:

- Garantizar el cumplimiento de las funciones encomendadas al SEBC.
- Formular recomendaciones y emitir dictámenes aunque no tengan carácter vinculante.
- Contribuir a la buena gestión de las políticas llevadas a cabo por las autoridades competentes respecto de la supervisión de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.
- Autorizar la emisión de billetes.

### ***Demás instituciones***

Como se ha mencionado anteriormente, la UE cuenta con una estructura de cerca de 10 instituciones como parte del engranaje de su organización. Hasta el momento se han analizado las más sobresalientes. Sin embargo, no puede dejarse de lado la función de otras tres instituciones, dada su importancia:

- *La Defensoría Europea de los Habitantes*: tiene la potestad de recibir quejas de cualquier ciudadano de la UE o de cualquier organización social de los Estados miembros perjudicados por la acción o las decisiones de las instituciones de la UE. Es decir, cuando una institución incumple con la ley comunitaria, con sus obligaciones como institución o en la administración de sus funciones, la Defensoría Europea tiene la potestad de pedirle cuentas.
- *El Comité Económico y Social (CES)*: es uno de los dos entes consultivos, el otro es el Comité de las Regiones. El CES se creó por el Tratado de

Roma de 1957 y su propósito principal es involucrar a los diversos grupos de interés, tanto económicos como sociales, en asuntos comunitarios y en la preparación de las decisiones de la Unión.

- *El Comité de las Regiones*: esta institución es relativamente nueva y fue creada por el Tratado de Maastricht para constituir un foro en donde las autoridades locales y regionales expresen sus puntos de vista sobre las decisiones dentro de la Unión Europea. El Comité está formado por líderes del gobierno local nombrados por elección democrática directa. Los integrantes son nominados por los Estados miembros y asignados por el Consejo mediante mayoría calificada, por períodos renovables de cuatro años.

## EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

### Las competencias en la UE

La creación de la Unión Europea encuentra su fundamento en el Tratado de Roma. El proceso de transformar a la Comunidad en una unión económica no fue una decisión política fácil de tomar. A este último concepto le faltaba claridad. Los Estados miembros tenían más dificultad para decidir acerca de la integración política que de la integración económica. De hecho, no deseaban otorgar demasiadas competencias en materia de integración política a una institución comunitaria. Esto contribuyó a la formación de tres pilares: las antiguas Comunidades Europeas,<sup>1</sup> las políticas de seguridad externa común y la cooperación en el campo de la justicia y de los asuntos locales.

Cada uno de estos pilares tiene sus propias reglas, y solo el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo tienen competencia sobre los tres. Las divergencias entre ellos no solo se relacionan con la naturaleza del proceso de integración y del papel de cada institución, sino que también se refieren a la intensidad del proceso y al ámbito específico de las áreas involucradas. La existencia de estos tres pilares crea ciertas dificultades en la definición de las competencias y de las responsabilidades debido a algunas superposiciones.

Las competencias en la UE se definen en los acuerdos de la Unión y de las Comunidades, conocidos como los Tratados marco (Horváth, 2005). Estos Tratados se caracterizan porque usualmente no estipulan medidas específicas, sino más bien establecen tareas y objetivos cuya implementación queda a cargo de las instituciones de la UE. Además, los Tratados no siempre incluyen disposiciones

---

<sup>1</sup> La Comunidad del Carbón y el Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica.

claras acerca de la división de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, especialmente en ciertas áreas, lo cual origina problemas políticos y de legitimidad.

### **El rol del triángulo Comisión-Consejo-Parlamento en la toma de las decisiones comunitarias**

Como se ha mencionado anteriormente, todas las normas y procedimientos de toma de decisiones están establecidos en los Tratados que constituyen a la Unión Europea. Cada nueva norma propuesta debe basarse en un artículo específico del respectivo tratado (base jurídica). El procedimiento jurídico incluye la consulta, el dictamen conforme y la codecisión.

Cuando se trata de tomar decisiones en la UE participan tres instituciones: la Comisión, el Parlamento y el Consejo. En general, la Comisión propone la nueva legislación y el Consejo y el Parlamento la aprueban.

El Parlamento puede aprobar las propuestas de la Comisión, rechazarlas o solicitar enmiendas. Si el Parlamento solicita una enmienda, la Comisión estudia los cambios sugeridos por el Parlamento y, si acepta alguno, somete una propuesta modificada al Consejo. Este la examina y decide si la adopta o la modifica. Cuando el Consejo modifica una propuesta de la Comisión debe hacerlo por unanimidad.

En el caso de una decisión conforme a la propuesta, el Consejo debe obtener la aprobación del Parlamento para tomar una decisión importante. Para ello se sigue un procedimiento igual al de la consulta, con la diferencia de que el Parlamento no puede modificar la propuesta, solo puede aceptarla o rechazarla.

El proceso de codecisión permite al Parlamento no solo dar opiniones, sino también compartir el Poder Legislativo con el Consejo. Cuando las instituciones no están de acuerdo con alguna propuesta, esta se presenta ante un Comité de Conciliación para resolver el caso. Actualmente, la codecisión es el procedimiento más utilizado por la UE para aprobar las nuevas disposiciones legislativas.

En materia de consultas, el Consejo acude al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones.

## **LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Y EL PROCESO DE DECISIONES**

### **Los elementos generales de la política comercial de la UE**

Desde el punto de vista de la política comercial, la UE posee reglas y procedimientos unificados en los que la competencia, en su gran mayoría, es de carácter exclusivo de la Unión (98%); sin embargo, en ciertos casos, las competencias pueden ser compartidas con los Estados miembros (2%).



Cuando se presenta una competencia compartida, los Estados obligatoriamente deben unificar sus puntos de vista para tomar una decisión en temas como educación, cultura, salud, algunos aspectos de propiedad intelectual e inversión. Por su parte, el método utilizado en la UE para la toma de decisiones es la votación por mayoría calificada. De esta manera, se establece un balance entre la unanimidad y el consenso.

## **Las relaciones comerciales exteriores de la Unión Europea**

Como ya se ha mencionado, una de las principales funciones de la Comisión Europea es la de representar a la Unión en la escena internacional. Los Estados miembros hablan así con una sola voz en los foros internacionales. La Comisión tiene la responsabilidad de negociar acuerdos internacionales en nombre de la Unión Europea.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea (formado por ministros del ramo) tiene la última palabra, al ser el encargado de “concluir”, es decir, firmar oficialmente los acuerdos entre la Unión y otros países u organizaciones internacionales. Estos acuerdos pueden cubrir áreas como comercio, cooperación, desarrollo, o temas más específicos como textiles, pesca, ciencia y tecnología, entre otros (Comisión Europea, 2005).

Con respecto a las decisiones políticas, estas son principalmente tomadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, entidad que forma parte del Consejo de la UE.

## **La suscripción de acuerdos de asociación**

### ***Proceso de negociación de la Unión Europea***

En los procesos de negociación de acuerdos de asociación es necesario, antes de dar inicio a las negociaciones, elaborar el borrador del mandato de negociación, tarea esta a cargo de la Comisión Europea. En él se trazan las posiciones de los gobiernos miembros, la visión de los empresarios, la sociedad civil y las resoluciones o informes emitidos por el Parlamento Europeo o por los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Cuando el borrador del mandato está listo, pasa por un proceso de revisión del Comité del Artículo 133 y el texto final es adoptado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Posteriormente, la Comisión es la encargada de negociar en nombre de la UE. Los mandatos son rígidos y difíciles de modificar durante la negociación.

En el caso particular de la Comisión, el proceso negociador está enfocado en dos frentes. El primero se centra en los Estados miembros, para obtener el consenso, pues es necesario convencer a los Estados de la conveniencia de la negociación, tanto con respecto a sus intereses ofensivos como defensivos. El

segundo frente se desarrolla en la mesa de negociaciones con las terceras partes mediante una posición comunitaria única, lo cual representa una ventaja de la UE cuando negocia.

Durante el proceso de negociación, en la Comisión convergen dos actores, el comisario de Comercio con la competencia exclusiva en materia comercial y el comisario de Relaciones Exteriores, a cargo de los asuntos políticos. A la vez, participa el Comité del Artículo 133, cuya función es muy importante durante el proceso, y se encarga de coordinar con los comisarios de Comercio y de Relaciones Exteriores. Este grupo ayuda a reforzar la confianza de los Estados miembros en el proceso.

En las negociaciones formales entre la UE y sus socios comerciales, solo la Comisión tiene voz, aunque funcionarios nacionales de los Estados miembros pueden estar presentes durante el proceso. La Comisión es el ente encargado de trasladar a los gobiernos de los Estados miembros la información relevante sobre el avance de las negociaciones. Los gobiernos miembros pueden dar directrices a la Comisión durante la negociación, pero en la mayoría de los casos cualquier nueva iniciativa o cambio en la posición de la UE es llevado a la Comisión y revisado en el Comité del Artículo 133. La Comisión, la Presidencia del Consejo y el Parlamento están en constante comunicación durante el desarrollo de la negociación.

La función del Parlamento en los procesos de negociación no es formal, pero sí se trata de un actor clave porque al final tiene voz. El Parlamento participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios mediante un procedimiento conocido como “de cooperación”, introducido por el Acta Única Europea en 1986. Esta le permite pronunciarse sobre las propuestas de la Comisión por medio de una invitación para modificarlas de acuerdo con la posición del Parlamento.

### ***Participación de la sociedad civil***

En el proceso de las negociaciones comerciales, la sociedad civil y el cabildeo no pueden ser ignorados. En la Unión Europea, existen diversos grupos de interés. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Los sindicatos, cuya influencia varía en cada caso, pero que mantienen buenas relaciones con los medios de comunicación.
- La Mesa Redonda Europea de Industriales: de gran influencia, consta de 40 líderes industriales europeos que trabajan juntos para fortalecer la competencia en Europa. Reúne a los líderes industriales más importantes del continente con acceso, generalmente, al primer ministro de cada uno de los Estados miembros.
- La Federación Europea de Empleadores (UNICE): juega un papel estratégico y está formada por representantes de pequeñas y medianas empresas (Defraigne, 2006).

El Parlamento Europeo establece dentro de las directivas de negociación la necesidad de incluir a la sociedad civil en la discusión y el seguimiento de los acuerdos de asociación.

### ***Proceso final de negociación y ratificación***

Cuando el Consejo aprueba los resultados de una negociación, el proceso continúa en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, donde mediante un voto de mayoría calificada se formalizan los acuerdos. Si el acuerdo requiere cambios en la legislación interna de la UE, el Parlamento Europeo debe dar su consentimiento mediante un voto por mayoría simple.

Debido a la naturaleza de la política comercial actual de la UE, el Parlamento Europeo muy posiblemente deba votar acerca de los resultados de los acuerdos de asociación si incorporan disposiciones adicionales a las aprobadas en la OMC. Se requiere un voto unánime del Consejo cuando se trata de aprobar asuntos relacionados con la competencia nacional o mixta, por cuanto están sujetos a procesos de ratificación nacional, incluidos los parlamentos nacionales (Horváth, 2005).

## **LOS AVANCES EN EL PROCESO DE SUSCRIPCIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON CENTROAMÉRICA**

Conocer a fondo el proceso de integración europea, con más de 50 años de evolución, es un requisito indispensable cuando se trata de negociar con la UE. Sin embargo, el punto clave es precisar el margen de maniobra de los países centroamericanos ante una estructura rígida y burocrática como la europea. Por eso, comprender el funcionamiento interno, los órganos y la normativa se convierte en un elemento fundamental para establecer relaciones fuertes y duraderas.

Para avanzar en la negociación de un Acuerdo de Asociación con Europa es importante destacar cuáles han sido hasta el momento los avances.

El 6 de diciembre de 2006, la Comisión Europea emitió el mandato de negociación para un Acuerdo de Asociación con los países centroamericanos. En él, la Comisión pone especial énfasis en la necesidad de nombrar un negociador centroamericano como vocero común, así como también en la necesidad de finalizar el proceso para la formación de una unión aduanera.

El 7 de diciembre de 2006, los 27 países de la UE se pusieron de acuerdo sobre los términos de la negociación y el mandato de negociación fue remitido al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Después de analizarlo, fue aprobado sin ningún debate el 23 de abril de 2007, cumpliéndose así el último paso formal para iniciar las negociaciones.

El 29 de junio de 2007, Centroamérica presentó los objetivos y el contenido del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera, aprobado por

los ministros de Comercio Exterior de los países centroamericanos en junio de 2007. Sobre esta base y según lo acordado en la Cumbre de Viena de mayo de 2006, la UE y Centroamérica iniciaron oficialmente el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación, habiendo sostenido ya las dos regiones cinco rondas de negociaciones al término de 2008.

## REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido observar, la evolución histórica, política y económica de la UE ha sido muy extensa. Se trata de una entidad geopolítica y económica compleja y en algunos casos complicada, debido al número de organismos y entidades involucrados en la toma de decisiones. A pesar de ello, la UE se ha convertido en el ejemplo de integración política, económica y monetaria más grande, exitoso y elaborado.

El proceso de toma de decisiones dentro de la UE está determinado por una organización tripartita, formada por la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Cada una de estas organizaciones tiene funciones específicas y, conjuntamente, definen la orientación de las políticas comunitarias. Sin embargo, este entramado institucional, si bien otorga al proceso una mayor legitimidad, lo hace a la vez menos expedito.

Dentro del mismo afán de fiscalizar y coordinar, en el proceso de suscripción de acuerdos de asociación, la participación de muy diversos actores se convierte en algo inevitable. Todos ellos, de una u otra manera, tienen una valiosa participación en la decisión final. Sin embargo, es importante tener en cuenta el siguiente paso en la evolución de la Unión: la aprobación de la Constitución europea. Si se llegara a concretar, permitiría establecer controles más eficientes y sencillos ante el aumento de los países miembros.

Desde la perspectiva de los avances en el proceso de suscripción del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, el proceso tan solo comienza. Sin embargo, la definición, revisión y aprobación del mandato de negociación entre Europa y Centroamérica ha sido un proceso bastante positivo, aunque algunos de los requisitos de la UE son difíciles de cumplir, muy especialmente la Unión Aduanera.

A manera de conclusión, la región centroamericana tiene el reto de crear un mecanismo de negociación y coordinación claro y conciso, capaz de adaptarse a las condiciones de la negociación con la UE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Europea. 2005. *El funcionamiento de la Unión Europea: guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*. Alemania, Comunidades Europeas. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Defraigne, Pierre. 2006. "Descripción del marco institucional de la Unión Europea: el proceso de elaboración de las políticas." Charla en el Iº Diálogo Subregional de Política Comercial. Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica, noviembre.
- Fontaine, Pascal. 2003. *Doce lecciones sobre Europa*. Bruselas, Comunidades Europeas.
- Horváth, Zoltán. 2005. *Handbook on the European Union*. HVG-ORAC Publishing House Ltd.
- McCormick, John. 2005. *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Reino Unido, The European Union Series. New York, Palgrave Macmillan.
- Pacheco, Amparo. 2006. Actualización para el estudio "Hacia un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?" En [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr), febrero de 2007.
- Wallace, Helen et al. 2005. *Policy-Making in the European Union*. Nueva York, Oxford University Press.





## **PERSPECTIVAS NACIONALES**





# 5

## Costa Rica

*Alberto Trejos*

Los principales temas de la relación entre la Unión Europea y el istmo centroamericano refieren al comercio y, en particular, a las tentativas por lograr una mayor integración dentro de Centroamérica y a las negociaciones que, a la larga, redundarán en un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones, incluido un tratado de libre comercio. Abordaré estas dos materias en primer término, ya que creo que están bastante vinculadas entre sí. A mi parecer, el Acuerdo de Asociación se puede concebir, conforme a ciertas condiciones, como un instrumento orientado a promover aún más la integración centroamericana y no solo para reunir a las dos regiones.

Resulta necesaria una mayor comprensión de lo que se ha logrado en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y lo que supone la iniciativa de crear la Unión Aduanera. Asimismo, sucede que este proceso no se traducirá en un resultado idéntico al de la UE, aun cuando, en último término, se logren alcanzar compromisos de similar envergadura.

La negociación entre Centroamérica y la Unión Europea constituye una excelente oportunidad para buscar un mayor compromiso de Europa en el proceso de integración centroamericana, que incluya la cooperación financiera y técnica pero no se limite solo a ella. Esto abarca temas de inversión y materias relativas a ciertos proyectos de logística, energía, transporte y telecomunicaciones. Estas iniciativas prácticas complementan las comerciales en cuanto a reducir la distancia entre las economías de estas naciones, objetivo esencial en su afán por alcanzar el desarrollo. Algunos de estos proyectos pueden ser de interés financiero para empresas europeas y no solo de interés de desarrollo para sus gobiernos.

El mundo ha cambiado de muchas maneras; incluso se han acrecentado la necesidad y la importancia de alcanzar un acuerdo bilateral profundo que otorgue un acceso recíproco a los mercados de Europa y Centroamérica. Entre estos cambios, Centroamérica ahora disfruta de los beneficios de haber celebrado

un tratado de libre comercio con Estados Unidos. El TLCCA-RD mejora en gran medida las oportunidades de la región, pero a costa de aumentar aún más la importancia relativa del mercado estadounidense. Esta situación es preocupante, dado que esta importancia ya es alta. Por su parte, la participación europea en las exportaciones centroamericanas ha ido disminuyendo con los años, por lo que la región ha podido diversificarse en cuanto a productos, pero no en destinos. Otro cambio significativo se refiere al hecho de que Centroamérica enfrenta, en todos los mercados, un tipo de competencia que no tenía hace muchos años, especialmente luego de la expansión económica de China y su entrada al sistema multilateral de comercio. Estas y otras razones convierten a un tratado de libre comercio con Europa en un acuerdo más valioso; además, la tarea de identificar y solucionar algunos conceptos errados en cuanto a la manera en que se desarrolla dicha negociación es en la actualidad una empresa incluso más urgente.

Estas negociaciones se llevarán a cabo mientras el mundo busca con afán en la OMC su ronda de negociaciones más ambiciosa, y cuando los desafíos de las naciones en desarrollo son frontales y centrales. Centroamérica y Europa convienen en algunos de los temas de debate y presentan abiertos desacuerdos en otras materias.

Las negociaciones constituyen una oportunidad única para que la UE participe más, de manera constructiva, en el proceso de la integración centroamericana. La UE debería comprender que la senda que desean los centroamericanos para su propio proceso puede beneficiarse de muchas formas de los conocimientos y experiencia de los europeos, pero, al mismo tiempo, no es un camino idéntico. En particular, resulta evidente que no existe un mandato de integración política y de las políticas exteriores, al menos no al nivel del mandato que sí existe para la integración económica.

## **ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

El interés por alcanzar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, incluido un tratado de libre comercio, ha sido bastante intenso en Centroamérica por algún tiempo. La negociación y firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación hace unos años aumentó dicho interés. Poco después, la Unión Europea expresó su disposición a negociar un Acuerdo de Asociación, según buscaban las partes centroamericanas, aun cuando no se habían cumplido las condiciones previas que en otro momento se habían planteado desde Bruselas: el final de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo en el frente multilateral y una mayor integración dentro de Centroamérica.

El inicio de las negociaciones supuso comprender tres realidades importantes y valiosas. Primero, que más que una condición previa para las negociaciones

con Europa, la mayor integración centroamericana es una meta fundamental compartida por ambas partes, la cual puede ser fortalecida en el mismo proceso de negociación. Asimismo, es compleja la ejecución de la agenda de integración regional desde un punto de vista técnico, por lo que el compromiso de cooperación y los recursos europeos pueden demostrar ser muy fructíferos, en especial cuando se considera que la UE ha vivido algunas de las mismas etapas. Por último, el proceso regional también es difícil en el aspecto político, y vincularlo a algo que es claramente valioso para los intereses de Centroamérica, como un mejor acceso a los mercados para la UE, puede contribuir a sortear los obstáculos políticos que puedan salir al camino. Segundo, que aunque los 27 países miembros de la UE estén representados en la mesa de negociaciones por una sola entidad de la Comunidad, que negocia un texto común único, Centroamérica debe actuar de manera coordinada pero estar representada por cada una de sus partes en la negociación, ya que la integración regional todavía no ha alcanzado un nivel de desarrollo institucional que permita a las autoridades nacionales delegar su representación.

Por supuesto, además del valioso papel que el Acuerdo de Asociación puede desempeñar como un incentivo y un instrumento en el proceso de integración del istmo, su principal propósito no es ese, sino, más bien, mejorar y ahondar la relación comercial entre las dos regiones. La UE constituye el segundo mercado exportador más grande de la región, después de Estados Unidos. Más allá de su importancia cuantitativa, existen razones cualitativas que explican por qué es esencial el mercado europeo. Los países centroamericanos han logrado, en los últimos años, alcanzar altos niveles de crecimiento de las exportaciones, así como una mayor sofisticación y diversificación en su oferta exportable. No obstante, en los últimos años, la influencia de Estados Unidos como el principal mercado ha aumentado de una manera desequilibrada que no es conveniente para la región. Solo la UE tiene el tamaño y el potencial para equilibrar esta situación y fomentar la diversificación en los destinos, no solo en la composición, de las exportaciones.

Centroamérica goza de acceso preferencial al mercado europeo para varios productos, aspecto que es extremadamente valioso. Se debería reconocer, además, que estas preferencias, como todas las preferencias, constituyen una decisión unilateral de la parte que las ofrece sin obligaciones de ningún tipo. Sin embargo, estas preferencias han presentado deficiencias en cuanto a lo que la región necesita con respecto al comercio con Europa, tal como se refleja claramente por el hecho de que, en el debate sobre el Acuerdo de Asociación (o, de manera más específica, sobre su componente comercial), ha sido Centroamérica la que ha instado por una negociación más rápida.

Tenemos que ir más allá de las preferencias arancelarias otorgadas por Europa a Centroamérica por muchas de las razones clásicas, para favorecer los acuerdos más profundos entre las regiones. Vale la pena convertir las concesiones unilaterales en derechos bidireccionales. Las preferencias abordan los aranceles, pero no las

muchas normas y barreras no arancelarias que son importantes en la actualidad. Las relaciones se manejan mejor mediante un sistema obligatorio de resolución de conflictos. Además de estas razones, creo que es particularmente importante sobrepasar las preferencias en el caso de la relación entre Centroamérica y la UE para otros efectos. Primero, demasiados productos que constituyen importantes exportaciones para Centroamérica no se incluyen en el programa del Sistema Generalizado de Preferencias en materia de drogas (denominado, SGP Droga), entre otros, en gran medida, algunos productos textiles y ciertos productos agrícolas. Segundo, Europa garantiza acceso al mercado para algunos de dichos productos a otras partes del mundo en desarrollo. Los ejemplos obvios serían aquellos productos en los que la UE coopera con los países de África, el Caribe y el Pacífico para concederles un acceso preferencial del que carecemos, como en el caso del banano. Tercero, el régimen SGP Droga ha sido impugnado en paneles de la OMC por otras naciones en desarrollo y, si bien tales impugnaciones hasta ahora no han rendido frutos, no es conveniente que exista incertidumbre e inestabilidad asociadas a dichos problemas. Cuarto, en el pasado Bruselas ha estado cerca de “graduar” a países específicos acogidos al SGP Droga de su idoneidad a recibir un acceso preferencial, posibilidad que podría ser extremadamente nociva para las economías de esos países. Por todo lo anterior, resulta fundamental un acuerdo que trascienda lo que ya tenemos hoy.

En particular, es muy importante trascender la visión que hoy en día tienen muchos países de la UE de que la relación entre Centroamérica y Europa es menos importante que la de la UE con algunas de sus antiguas colonias, de manera que las ventajas de acceso al mercado europeo que se les otorgan a estas últimas constituyen un atesorado instrumento de políticas, aun cuando sean en desmedro de Centroamérica y tengan el efecto secundario indeseado de reducir el comercio directo entre Centroamérica y Europa. El principal motivo por el cual resulta clave el Acuerdo de Asociación es deshacer estos desequilibrios y, por ende, permitir que la relación entre la UE y Centroamérica esté en un pie de igualdad con respecto a otros. Si ambas regiones actúan (o una actúa y la otra reacciona) como si sus otras asociaciones tuvieran precedencia por sobre esta relación en particular, sería casi imposible alcanzar sus principales objetivos.

Un mejor acceso al mercado para los productos centroamericanos en la UE es relevante por otro motivo: el panorama ha variado desde que se implementaron las actuales preferencias, en dos aspectos pertinentes. Primero, la oferta exportadora de Centroamérica ha cambiado a diferentes productos, con una creciente importancia en las manufacturas (prominentemente textiles) y ciertos productos agrícolas no tradicionales; segundo, se ha incrementado la competencia, que ahora incluye, entre otros, a China. Su aparición como una nación de rápido crecimiento con una presencia sólida y cada vez mayor en los mercados mundiales es un hecho que cambia la estrategia óptima para la región. Varía en los términos de intercambio y en el tamaño de ciertos mercados importantes, de una manera

relevante, de modo que no se puede suponer que lo que bastaba hace unos pocos años siga siendo suficiente hoy.

## **EL SURGIMIENTO DE CHINA Y SUS IMPLICANCIAS PARA CENTROAMÉRICA**

El rápido crecimiento y la internacionalización de la economía china durante las dos últimas décadas y su reciente ingreso al sistema multilateral de comercio ha cambiado el mercado mundial. Pocas regiones se han visto más afectadas por esto que América Latina.

El impacto de China en el mercado mundial, tal como lo predice una teoría económica clásica, ha implicado una muy brusca caída de los precios de los productos con un alto coeficiente de mano de obra (en especial los que se fabrican con mano de obra no calificada) y un alza muy marcada en el precio de las materias primas, petróleo, minerales y determinados productos alimenticios (especialmente granos y aceites) que escasean en China.

Por supuesto, es posible la competencia con China, en particular en el sector textil, donde la desventaja del costo de mano de obra se puede compensar por el hecho de que la producción centroamericana es más eficiente, está más cerca del mercado, presenta menores tiempos de despacho y ofrece ciertos servicios, cualidades y flexibilidades que aún no cumplen sus contrapartes chinas. También existen ventajas significativas en el acceso a los mercados, en especial gracias al TLCCA-RD. Algunos segmentos de la industria del vestuario probablemente se trasladen en su totalidad a Asia, pero otros mantendrán su dinamismo en el istmo. No obstante, incluso en esos casos en que Centroamérica puede competir, el hecho de que esté enfrentando a un competidor de esta envergadura, cuyo acceso al mercado ha mejorado en el último tiempo debido a su incorporación a la OMC, implica menores precios y participación de mercado, presión por menores salarios y una tasa de crecimiento menos acelerada. Incluso en los tipos de vestuario en donde Centroamérica ha comprobado que su calidad es mejor, sus productores terminarán viéndose afectados. Lo mismo se aplica a otras áreas de manufactura.

Que Centroamérica esté enfrentando un deterioro en la relación de intercambio y una reducida participación de mercado implica que ciertas iniciativas aumentan en prioridad. Algunas de estas iniciativas tienen que ver con la relación con Europa o, por lo menos, se implementan en áreas donde Europa puede contribuir y hacia las cuales los líderes deberían dirigir su atención. Entre aquellas, en primer lugar Centroamérica necesita un mejor acceso a los principales mercados mundiales a fin de compensar el acceso más fácil de sus competidores en los últimos años. Ya sea en los productos en los que China se ha convertido en un competidor cada vez más difícil o en esos otros, quizá más intensivos en recursos naturales o

capital humano, donde la región puede crecer sin preocuparse por la competencia china, Centroamérica necesita poder exportar con mayores facilidades. Ningún otro lugar es más relevante que Europa, uno de los principales mercados cuya importancia relativa como parte de las exportaciones regionales totales ha ido experimentando una baja constante durante una década. Por eso, nuevamente, un tratado comercial bilateral, en el campo de aplicación de una mayor cooperación económica y política, se vuelve incluso más relevante en el contexto de la expansión china. De manera similar, en la medida en que China también compita con algunas industrias europeas por mercados de un tercer país, su surgimiento implicará que se incremente también la importancia del acceso a mercados preferenciales bilaterales. Es por esta razón, por ejemplo, que algunos participantes en el debate político estadounidense avalaron la ratificación de un tratado de libre comercio con Centroamérica.

Segundo, Centroamérica necesita hacer evolucionar su estrategia de desarrollo en una dirección que considere a China. Esto comprende mejorar la competitividad y también trasladar los recursos de actividades de fabricación de material ligero con un bajo índice de tecnología a otras actividades (como la agricultura de valor agregado y los servicios), en las cuales China no tiene pensado ser un competidor y puede ser incluso un cliente. También comprende el progreso en la integración regional. Finalmente, requiere tentativas específicas de promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED). Se debería recalcar que Centroamérica ha sido capaz de mejorar sus cifras de IED de manera muy significativa, pero, al igual que con el comercio, este crecimiento se ha concentrado en su mayoría en fuentes norteamericanas, por lo que las empresas europeas están relativamente poco representadas. Resulta necesario un mayor debate y cooperación en estas materias.

## **LA RONDA DE DOHA**

Los 150 países miembros de la OMC han perdido ya muchas oportunidades de alcanzar un acuerdo multilateral que sea digno del nombre del Programa de Doha para el Desarrollo. Se están acabando las razones para permanecer optimistas sobre la factibilidad de un acuerdo oportuno y profundo, incluido un progreso significativo en el acceso a mercados no agrícolas, servicios y, en especial, agricultura. Quizás el único motivo para mantener el optimismo es la emergencia que la actual crisis plantea, y que obliga a las autoridades económicas mundiales a buscar fuentes de buenas noticias.

Entre Europa y Centroamérica ha habido una fuerte afinidad en muchos temas en la OMC, como también intereses opuestos respecto de ciertas materias, en particular la agricultura. Ambas partes saben cómo argumentar sus posiciones, y reconocen la importancia del progreso que se puede alcanzar con una Ronda

satisfactoria. En lugar de repetir esas líneas, se deberían recalcar algunos otros aspectos.

Los líderes deberían manifestar el vínculo positivo entre las negociaciones que se están realizando en el frente multilateral y bilateral. Con frecuencia, se plantea la inquietud de que las negociaciones bilaterales son un obstáculo para el progreso multilateral, al provocar desviaciones del comercio, gastar recursos limitados y capital político de funcionarios gubernamentales o complicar la administración del comercio al aplicar normas diferentes para socios diferentes. Si bien estos argumentos son válidos, también se debería recordar que queda mucho espacio para una potenciación positiva entre ambos tipos de acuerdos. Lo más importante de todo: si dos partes son capaces de alcanzar un acuerdo bilateral en cuanto a una liberalización recíproca, un tercero parte sufre la desviación del comercio en el mercado de las otras dos, lo que provoca que este tercero esté más ansioso por alcanzar un progreso multilateral que compense tal desviación. Este efecto de la competencia constituye un poderoso incentivo para desplazar a los países de posiciones conservadoras en el frente multilateral. Dado el mecanismo de toma de decisiones que se utiliza en la OMC para alcanzar acuerdos, estos incentivos a los rezagados son necesarios para prevenir que la liberación se vea bloqueada indefinidamente.

El tema de la liberalización dinámica de los productos tropicales que se está negociando en la Ronda es muy importante para la relación bilateral entre estas regiones, ya que quizá la Unión Europea sea el mercado más atractivo para dichos productos, y Centroamérica contiene algunos exportadores agrícolas netos. En muchos de estos productos (el mejor ejemplo es el banano), los intereses defensivos de Europa surgen no solo de las sensibilidades de sus propios productores, sino más bien de una intención para evitar la erosión de las preferencias concedidas a otras naciones en desarrollo. Ciertamente, una parte financieramente poderosa como la UE puede encontrar otras formas de cooperar con esas naciones, que sean menos ineficientes y que eviten el pago de gran parte de esa cooperación por parte de otros países pobres.

Temas como este revisten gran importancia, ya que muchas naciones han interpretado el hecho de que esta es una “ronda de desarrollo” como si ello implicara, no que se debería avanzar más en materias de interés para las naciones en desarrollo, sino más bien que se deben exigir menos concesiones de su parte. El tratamiento especial y diferenciado se ha interpretado únicamente como una priorización de los problemas de la “defensa” de los países pobres y no como los problemas de su “ofensiva”. Estas nociones se empeoran con la noción de una “ronda gratis”, donde no se espera concretar compromisos con los países menos avanzados. Si bien es innegable la necesidad de transiciones más prolongadas y menor tramitación para las naciones pobres, también se debería recordar que la apertura y la reforma son directamente atesoradas en estos países, y retrasar esas medidas de manera indefinida apenas toma en cuenta su bienestar, aun cuando

sean más expeditas desde un punto de vista político. Asimismo, muchos de los beneficios de una mayor liberalización se materializan en forma de comercio Sur-Sur.

En el contexto de los nuevos gobiernos que llegan al poder en Centroamérica, de la aprobación y promulgación del TLCCA-RD y de los nuevos acontecimientos en el frente multilateral, este es el momento adecuado para realizar estas negociaciones. Ninguna parte externa puede comprometerse más que Europa a brindar un apoyo más valioso en pos de una mayor integración económica de Centroamérica. Se debería conversar sobre la cooperación en cuanto a esta materia y sobre un seguimiento de su progreso.

Un acuerdo comercial bilateral que liberalice el intercambio entre las dos regiones, como parte de un acuerdo de asociación más amplio, también es un tema que está listo para su debate. En el actual contexto, el TLCCA-RD, la Ronda de Doha y el surgimiento de China hacen aún más necesario el Acuerdo. Existen buenas razones por las que Centroamérica requiere este Acuerdo. No solo es extremadamente valioso en sí mismo: también puede ser una excelente herramienta para robustecer la integración centroamericana.



# 6

---

## El Salvador

*Rafael Barraza*

### EL RETO DE LA RELEVANCIA

Cuatro hechos resaltan sobre las relaciones europeas con Centroamérica que también describen la situación de El Salvador con respecto a ese continente:

- La creciente importancia del comercio intrarregional y con Estados Unidos ha restado importancia relativa al comercio con Europa.
- Las exportaciones de Centroamérica a Europa son principalmente de productos agrícolas, mientras que las importaciones de esa región son mayoritariamente de maquinaria y equipo, y químicos.
- Muchas de las exportaciones de Centroamérica a Europa ya gozan de beneficios arancelarios por medio del SGP Plus y los niveles arancelarios para las principales importaciones desde la Unión Europea tienden a ser bajos.
- La IED de Europa en la región también ha perdido importancia relativa al crecer de mayor manera la de Estados Unidos y de otros países en la región.

En este contexto, un acuerdo con la Unión Europea debe de potenciar el comercio y la inversión entre ambas regiones, alcanzando beneficios concretos. Un acuerdo que no sea “material” en los compromisos adquiridos corre el riesgo de resultar irrelevante en términos económicos a pesar de la trascendencia política y diplomática que los gobiernos traten de darle. Adicionalmente, ignorar el contexto competitivo entre Centroamérica y otros países como China e India, que gozan de importantes economías de escala, sería dejar por fuera a Centroamérica de las cadenas de producción que abastecen al mundo. Para El Salvador, que se ha tratado de posicionar como un centro logístico y de servicios para Centroamérica, es especialmente clave interconectar los procesos productivos dentro de la región y de la región con el mundo.

## MÁS ALLÁ DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS Y LOS EFECTOS ESTÁTICOS

El análisis de los efectos de un tratado comercial generalmente se centra en los efectos estáticos, es decir, en los beneficios producidos por la disminución de aranceles para los productos que se importan y exportan en el presente entre los países sujetos del acuerdo. Este tipo de enfoque es demasiado estrecho y puede llevar a un diseño incorrecto del tratado que proteja el statu quo o que no propicie efectos dinámicos que podrían ser positivos. Los efectos dinámicos serían aquellos producidos por sectores que en el presente no son relevantes, pero que un acuerdo de libre comercio potencia y desarrolla, a veces de manera impredecible.

Para estos propósitos es de vital importancia tomar en cuenta la interacción entre el TLCCA-RD y el nuevo acuerdo a negociarse con la UE, así como los acuerdos que Centroamérica tiene firmados con otros países latinoamericanos. Con una privilegiada posición geográfica y con el acceso asegurado a los mercados de Estados Unidos y Europa, Centroamérica tiene el potencial de convertirse en un puente entre ambos mercados, ofreciendo una alternativa atractiva a los centros de manufactura y servicios que hasta ahora tienden a ubicarse en los países de Asia. El Salvador, con su infraestructura, estabilidad macro y conectividad está tratando de aprovechar esta oportunidad.

El aspecto clave para que se den efectos dinámicos significativos y puedan producirse nuevas inversiones se encuentra en la discusión de las reglas de origen. Si las reglas de origen son excesivamente restrictivas, el impacto del tratado será de seguro muy limitado y las características del comercio entre las regiones y con el mundo no cambiará. En contraposición, si las reglas de origen permiten complementar la oferta exportable de la región con tecnología, materias primas e insumos intermedios provenientes de otros socios comerciales en un grado razonable, podría observarse una evolución importante en las características del comercio de Centroamérica con Europa y otras regiones. Los flujos de comercio de Centroamérica, que tradicionalmente han estado basados en un comercio intersectorial entre proveedores de materias primas de la región con industrias manufactureras ubicadas fuera de la región, podrían cambiar hacia patrones de comercio intrasectorial, en el que se integran cadenas de producción de un sector, similar al que los países desarrollados tienen entre sí. El Salvador, por su pequeño tamaño geográfico que le impide generar una gran escala en la agricultura, pero con una economía con potencial industrial y salarios más elevados que en Nicaragua y Honduras, necesita avanzar en la integración de mayor valor agregado a su base industrial. El acceso preferencial a mercados como Estados Unidos y Europa, junto con reglas liberales de origen, facilitaría el proceso de modernización de las cadenas de producción del país.

## UNIÓN ADUANERA E INSTITUCIONALIDAD

La negociación del tratado con Europa plantea concretar importantes pasos en la integración de Centroamérica y las instituciones en que se cimentará esa integración. Europa, con justa razón, ha pedido que el acceso a los mercados de la región tenga lugar en circunstancias similares a las que ofrece. Esto implica el requisito de formar una unión aduanera en Centroamérica que sea la contraparte efectiva de la Unión Europea. Para ello existirían dos retos clave:

- *El tema fiscal*: una unión aduanera implica una única frontera económica para el ingreso de bienes de fuera de la región, con las correspondientes consecuencias fiscales, al ser las fronteras físicas un punto de recaudación de los aranceles y del IVA aplicados a las importaciones. El primer tema a resolver dentro de esta área implica la distribución de los impuestos recaudados por la Unión Aduanera entre los países miembros. El segundo tema se refiere a la aplicación del IVA a las importaciones, lo cual se complica por la heterogeneidad de tasas y metodologías en la región. Los acuerdos logrados en estos temas no solo deben ser técnicamente defendibles, sino estar blindados contra los vaivenes políticos de los gobiernos de la región.
- *Resolución de conflictos*: la integración centroamericana ha diferido de la europea en la creación y jurisdicción de entes supranacionales. Si bien existen entes como la Corte Centroamericana de Justicia, su jurisdicción es limitada y no ha sido aceptada por varios países centroamericanos. En la práctica, no han existido instancias técnicas para la resolución de conflictos entre los países y se ha tenido que recurrir a complicadas negociaciones políticas bilaterales para resolver temas comerciales. Crear los mecanismos ágiles y vinculantes para la coordinación y resolución de los inevitables conflictos que se tendrán en una región tan heterogénea es vital para el éxito de la Unión Aduanera.

En conclusión, la negociación de un acuerdo con la Unión Europea ofrece el potencial beneficio de un mayor comercio e inversión con esa región, pero además podría impulsar avances importantes en la integración de Centroamérica. Sin embargo, el proceso de integración estará siempre sujeto a las dificultades de unificar una visión común y generar avances concretos. La negociación de un acuerdo con Europa debería de ofrecer suficientes beneficios a la región, por ejemplo en el tema de reglas de origen liberales, para motivar a los países a lograr la verdadera integración de la región.



# 7

---

## Guatemala

*Gert Rosenthal*

No todo el mundo en Centroamérica está convencido de la conveniencia de negociar un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Las dudas tienen su origen en tres grandes sectores. El primero y más obvio es el que cuestiona el rumbo general de las políticas gubernamentales de abrirse al mundo que se han instrumentado en los últimos tiempos. Se integra con aquellos que abrigan dudas sobre las reglas del juego de la globalización de la economía y del modelo que califican de “neoliberal”. Los que sostienen este punto de vista se opusieron al tratado de libre comercio con Estados Unidos y ven un acuerdo de asociación con Europa, que incluye una zona de libre comercio, como otro paso decisivo en la consolidación de un modelo que depara beneficios de manera marcadamente desigual y, en consecuencia, merece ser criticado.

El segundo sector disidente postula que conviene aplicar primero el tratado de libre comercio con Estados Unidos y beneficiarse del presunto aprendizaje que ello supone antes de asumir otros compromisos complejos y de difícil negociación y aplicación.

El tercer sector está integrado por aquellos que sostienen que el Acuerdo de Asociación “no vale la pena”, dada la presencia relativamente modesta —y declinante— de la Unión Europea en la economía de la mayoría de los países centroamericanos. A título ilustrativo, tan solo el 6% de las exportaciones de Guatemala se dirigen a los países miembros de la Unión Europea, casi todo bajo el sistema general de preferencias. Asimismo, con la posible excepción de España, tampoco los países europeos figuran de manera prominente como fuentes de inversión directa en Guatemala. De ahí que algunos sostengan que no se justificaría el esfuerzo de negociar un acuerdo en aras de los magros beneficios potenciales que supone.

A mi juicio, esos puntos de vista no incorporan una visión cabal a futuro sobre el enorme potencial de un Acuerdo de Asociación. Reconozco que contienen

algunos elementos atendibles, porque en todo esfuerzo de apertura y de política económica exterior proactiva hay ganadores y perdedores a nivel nacional, y hay ventajas y desventajas. Pero poca duda cabe de que, en balance, la posibilidad de llegar a suscribir un Acuerdo de Asociación entre los cinco países centroamericanos (seis, si Panamá opta por incorporarse al proceso) y la Unión Europea debe tabularse en la columna de las grandes oportunidades que la región enfrenta en los próximos años.

Hay cinco motivos para sostener esta tesis. Primero, porque un Acuerdo de esta índole es enteramente compatible con una estrategia adoptada desde los años ochenta que persigue mejorar la inserción de Centroamérica en el mundo. Segundo, porque su enfoque integral, que también aborda los temas políticos —junto con la cooperación y el comercio— también es congruente con los objetivos de Centroamérica, que aborda su futuro en el marco de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Tercero, porque lejos de comprometer el proceso de integración centroamericana, el Acuerdo tiende a fortalecerlo. Cuarto, el componente de cooperación es otro ingrediente a todas luces deseable. Finalmente, el Acuerdo tiene valor intrínseco, ya que tenderá a elevar el nivel de interdependencia económica entre los países miembros del SICA y la Unión Europea. Abordaré cada uno de estos aspectos de manera muy somera en los próximos párrafos.

- 1) Sin que necesariamente se lo propusieran como una política deliberada, sino más bien arrastrados por el cambiante panorama de la economía mundial, los países centroamericanos han venido ajustándose rápidamente al proceso de globalización desde mediados de los años ochenta. Con diferencias de grado entre un país y otro, la prudencia en la gestión macroeconómica, la liberalización comercial y financiera, la privatización de empresas públicas, y la creciente dependencia de las señales del mercado como fuente primaria de asignación de recursos se convirtieron en rasgos de la política pública. Términos como “competitividad internacional” fueron incorporados en el léxico cotidiano, e incluso dieron origen a nuevas instancias gubernamentales destinadas a promover la inversión privada. El arancel nominal promedio en Centroamérica pasó del 27% en 1986 al 7,2% en 2000 y al 6,5% en la actualidad.

Uno puede estar o no de acuerdo con este paradigma emergente, que en lo que a Centroamérica se refiere se instrumentó de manera pragmática y no, como algunos afirman, como reflejo de alguna doctrina económica liberal acabada. Ese modelo fue impuesto por las circunstancias, ya que para pequeñas economías como las centroamericanas no se presentan muchas alternativas para el desarrollo que no incorporen el sector exportador como una de sus fuentes clave de expansión económica. Donde sí hay espacio para un debate constructivo es en el ámbito de las políticas internas para aprovechar las potencialidades de la globalización y aminorar

sus riesgos. Pero lo que no cabe cuestionar es el rumbo general de las políticas emprendidas desde mediados de los años ochenta, que persiguen mejorar la inserción de cada una de las economías centroamericanas en la economía global. Claramente, dentro del arsenal de políticas que los gobiernos centroamericanos encontraron, en un mundo imperfecto donde continúan campeando fuerzas proteccionistas, se encuentra la negociación en el pasado reciente de acuerdos de libre comercio para asegurar acceso a determinados mercados, entre los que se destacan Canadá y Estados Unidos.

Habiendo emprendido este curso de acción, lo que corresponde ahora es diversificar y ampliar los acuerdos recíprocos que sean compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio y la posibilidad de lo que en efecto sería una zona de libre comercio de alcance planetario. Ciertamente, la Unión Europea, uno de los mercados más dinámicos del mundo y equivalente en importancia al de Estados Unidos, es de enorme interés potencial para Centroamérica, y un Acuerdo de Asociación que incluya un acuerdo de libre comercio es enteramente compatible con la estrategia de apertura impulsada por Centroamérica y tiende a consolidarla.

- 2) Es bien conocido que un Acuerdo de Asociación o un acuerdo de cuarta generación con la Unión Europea parte de una serie de responsabilidades relacionadas con la democracia, la tolerancia, la defensa de los derechos humanos en todos los ámbitos (derechos civiles y políticos, interculturalidad, avance de la mujer, entre otros) y la consolidación de un Estado de derecho, incluido el combate a la delincuencia. Hace 20 o 30 años, esas responsabilidades acaso se hubieran percibido en la mayoría de los países centroamericanos como imposiciones desde el exterior. En la actualidad, y a raíz del final de los conflictos que asolaron a varios de los países de la región, se pueden describir como responsabilidades y valores compartidos. Al entrar en un acuerdo con la Unión Europea, Centroamérica no hace más que refrendar su propio compromiso con aquellas responsabilidades y, al darle la categoría de compromisos internacionales, contribuye a fortalecerlos y consolidarlos.

Desde luego, los países centroamericanos han adquirido numerosos compromisos en el ámbito multilateral que apuntan en la misma dirección, incluida la suscripción de la Carta Democrática Interamericana en el marco de la OEA y la ratificación de un conjunto de instrumentos en respaldo a los derechos humanos suscritos en el marco de las Naciones Unidas. Pero el diálogo político con la Unión Europea se suma a esos compromisos como una manera de fortalecer la democracia representativa hacia el interior de Centroamérica y a la vez profundizar la calidad de la interacción con la Unión Europea.

- 3) El tercer motivo para celebrar un Acuerdo de Asociación es que, lejos de debilitar el proceso de integración centroamericana, lo fortalece. En los años ochenta, se pensaba que la integración en América Latina, concebida originalmente para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones, resultaría antagónica con la incipiente tendencia de la liberalización comercial ante el resto del mundo. Recuérdese que Chile se retiró de la Comunidad Andina en 1976 (en aquel entonces, el Grupo Andino) por considerar que los compromisos intrarregionales impedirían la apertura unilateral que la administración Pinochet ya pregonaba en sus primeros años. En años más recientes, se descubrió que la integración también puede ser funcional para mejorar la inserción colectiva de los países miembros del proceso en la economía internacional.

Como se sabe, el Acuerdo de Asociación es un arreglo entre dos agrupaciones de países: la Unión Europea, por un lado, y el Sistema de Integración Centroamericana, por el otro. Al obligar a una negociación conjunta a ambas partes, se subraya el esfuerzo integrador hacia el interior de cada agrupación. La condicionalidad de la Unión Europea en esta primera etapa gira en torno al fortalecimiento de la integración centroamericana. Se trata de una condicionalidad que no debe percibirse como una imposición, sino un requisito construido en base a los compromisos que los propios gobiernos centroamericanos han adquirido o se comprometieron a adquirir de manera soberana. De otra parte, la disciplina que requerirá negociar y administrar el Acuerdo de Asociación debe contabilizarse como un activo para la integración centroamericana.

En síntesis, no hay grandes dilemas entre el objetivo de fortalecer la integración centroamericana y mejorar la inserción de los países centroamericanos en la economía global. Al contrario, se refuerzan de manera recíproca. El Acuerdo de Asociación debe entenderse, entre otras cosas, como un fuerte respaldo a la integración centroamericana.

- 4) Un cuarto beneficio de un Acuerdo de Asociación se encuentra en la cooperación. La Unión Europea y sus países miembros de por sí se han convertido en las principales fuentes de cooperación técnica, económica y humanitaria en Centroamérica, con diferencias y orientaciones distintas de un país a otro, pero con resultados bastante exitosos. Todo ello en un mundo donde la cooperación oficial destinada a países de ingreso mediano tiende a disminuir. La cooperación de la Unión Europea ha tenido dos componentes: el primero, orientado a los países centroamericanos, individualmente considerados, con un contenido y alcance amoldados a las realidades de cada país, y el segundo con un carácter regional, tendiente a apoyar a la región en su conjunto.

Los comprobados beneficios de la cooperación europea son tan obvios que no ameritarían muchos comentarios. No tan solo por su



monto y distribución, sino también por sus modalidades de programación y asignación, compatibles con la llamada Declaración de París de 2005, suscrita en el marco de la OCDE. Una ventaja adicional de incorporar el componente de la cooperación a un Acuerdo de Asociación es que puede compensar por las evidentes disparidades que persisten aún entre los países centroamericanos, orientando una masa de recursos proporcionalmente mayor hacia los países más rezagados de la región. Incluso el gobierno de Nicaragua ha propuesto, con razón, la constitución de un Fondo de Compensación que ayude a los países de menor desarrollo relativo de la región a cerrar la brecha existente entre los países para que todos tengan la oportunidad de obtener beneficios de la integración centroamericana y de la integración con el resto del mundo. La cooperación de la Unión Europea bien podría contribuir a financiar un fondo de esa naturaleza.

- 5) Por último, aunque acaso menos obvio, un Acuerdo de Asociación tendrá ventajas intrínsecas nada despreciables, sobre todo si se valoran a partir de su potencial a futuro, en vez de aquilatarlas a través de la óptica de la situación actual. Es verdad que la Unión Europea no figura hoy entre los principales socios comerciales o fuentes de inversión privada de la mayoría de los países centroamericanos. Pero la simple existencia de un Acuerdo de Asociación podría alterar ese panorama de manera significativa. Abriría el espacio centroamericano para nuevas inversiones de origen europeo, orientadas a abastecer no solo al mercado centroamericano, sino también al estadounidense (por la vía del TLCCA-RD) y al europeo (por la vía del Acuerdo de Asociación). Esas inversiones, a su vez, darían origen a crecientes niveles de intercambio comercial y de transferencias de tecnología y conocimiento.

De otra parte, el componente comercial de un Acuerdo de Asociación contribuiría a eliminar uno de los inconvenientes potenciales del tratado de libre comercio con Estados Unidos: el de desviar comercio, de manera artificial, a favor de Estados Unidos y en contra de otras fuentes de abastecimiento que, de otra manera, estarían en condiciones de competir. Dicho en un lenguaje más pedestre, el Acuerdo de Asociación ayudaría a “nivelar la cancha”, al menos entre proveedores estadounidenses y europeos, en materia de fuentes de bienes y servicios destinados hacia Centroamérica.

Por último, guste o no, la disciplina que imponen a Centroamérica tanto el TLCCA-RD como el potencial Acuerdo de Asociación son elementos que irreversiblemente llevarán a los productores de la región —grandes, medianos e incluso pequeños— a competir en el mundo. Eso sí, ello no ocurrirá de manera espontánea y automática sino que exigirá políticas públicas proactivas que acompañen al sector privado para que alcance competitividad internacional, a través del desarrollo de infraestructura

física, del apoyo al desarrollo de los recursos humanos, del respaldo a la investigación y la aplicación de la tecnología al proceso productivo, y del pleno desarrollo de los mercados de capital.

En síntesis, si estas breves páginas se asimilan a una apología de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, ello responde a una intención deliberada. Hay muchos motivos para que la región se prepare para negociar ese Acuerdo; los párrafos anteriores enumeran las principales razones. El Acuerdo tiene sentido desde el punto de vista político, dados los valores compartidos entre ambas agrupaciones de países, y también desde el punto de vista más tangible de la cooperación y del comercio. La sumatoria de los tres componentes es mayor que el valor de cada uno de los componentes considerados en forma individual, ya que se apoyan de manera recíproca, como quedó ilustrado con el respaldo que la cooperación puede brindar al perfeccionamiento de la integración centroamericana. Igualmente importante o acaso más importante es el hecho de que la decisión de suscribir un acuerdo de asociación con la Unión Europea es enteramente consistente y coherente con la estrategia de los países de la región de adaptarse a las oportunidades —y también a los riesgos— de la globalización de la economía.

Cabe esperar, entonces, que los gobiernos centroamericanos estén a la altura de responder a este singular desafío, y entablar una negociación responsable y madura que culmine en el Acuerdo de Asociación tantas veces mencionado.

# 8

---

## Honduras

*Luis Cosenza Jiménez*

Se me ha solicitado que comente los retos y las oportunidades que presenta el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. He aceptado gustosamente puesto que considero que el Acuerdo representa una oportunidad extraordinaria para insertar a Centroamérica, en general, y a Honduras, en particular, en el comercio mundial. Sin embargo, mis opiniones deben ser entendidas como las de un ciudadano hondureño, y no como representativas de la posición del gobierno de Honduras. Se trata simplemente de lo que un ciudadano piensa que es conveniente para su país y para la región.

A mi juicio, el Acuerdo con la UE presenta más oportunidades que retos. El beneficio más importante de una exitosa negociación sería poder diversificar el comercio exterior de la región, y de Honduras en particular, de tal forma que no dependa tanto del crecimiento económico de Estados Unidos. La UE es el tercer socio comercial más importante de Centroamérica, pero su participación porcentual en el comercio de la región es todavía muy pequeña y se ha reducido en los últimos años. Es de suponer que el Acuerdo vendría a revertir esta tendencia.

El segundo beneficio más importante del Acuerdo es el impacto que puede tener sobre el fortalecimiento de las instituciones hondureñas como consecuencia de la profundización de la integración centroamericana. Este proceso ya comenzó con el tratado de libre comercio con Estados Unidos, pero como es un proceso evolutivo, el Acuerdo ahora vendrá a poner a prueba nuestra voluntad para alcanzar nuevas etapas de consolidación de la integración centroamericana, incluidos la adopción de instancias supranacionales y el fortalecimiento de las instituciones existentes de la integración. Si no estamos dispuestos a dar este paso, difícilmente lograremos todos los beneficios que nos ofrece el Acuerdo.

Es conveniente recordar que después de los tratados de libre comercio celebrados recientemente, particularmente el firmado con Estados Unidos, que es además un tratado de libre comercio entre los países de Centroamérica y con

República Dominicana, Honduras ha abierto sus mercados y se ha convertido en la economía más abierta de la región (Banco Mundial, 2005). Siendo ya un mercado abierto, el reto entonces no es cómo proteger productos sensibles, ya que en todo caso es razonable suponer que en futuras negociaciones se seguirá una política de apertura y desgravación congruente con lo acordado en el TLCCA-RD. El reto en realidad consiste en cómo aprovechar al máximo todos los tratados ya firmados, en general, y el Acuerdo a firmarse con la UE, en particular, con énfasis en la atracción de la inversión extranjera directa (IED). Para esto es menester aumentar la competencia y la productividad de la economía hondureña y mejorar la competitividad del país. Estos retos trascienden el Acuerdo de Asociación con la UE, pero su superación es fundamental para el desarrollo de Honduras.

Quizás el reto más importante para la región sea mantener vivo el interés de la UE en la negociación del Acuerdo con una región pequeña, cuyo atractivo probablemente sea más geopolítico que comercial. Si la negociación no avanza, o si la UE no percibe un esfuerzo serio por parte de los países centroamericanos por llegar a un pronto acuerdo, es probable que la UE opte por suspender las negociaciones y pedir a sus negociadores que se dediquen a lograr un acuerdo de asociación con otros países o regiones más grandes o más importantes desde la perspectiva europea. La percepción negativa que ha causado la parálisis en la negociación de un acuerdo con el Mercosur hace que la UE quiera dedicar su tiempo y esfuerzo a negociar con quienes muestren un verdadero interés.

Otros retos de la negociación serán lograr paridad con los países ACP (los países que hasta hace poco fueron colonias europeas en África, el Caribe y el Pacífico), flexibilizar las reglas de origen para los productos textiles (incluida la acumulación con otros países fuera de la región, como México), y constituir un fondo con recursos de la UE para favorecer a los países menos desarrollados de la región. Además, se deberá buscar el apoyo técnico y financiero de la UE para el cumplimiento de sus normas fitosanitarias. Si todo esto se logra, la negociación habrá sido exitosa para nuestros países, y de manera particular para Honduras.

Por supuesto que se trata de una negociación, y por tanto habrá que dar los pasos que induzcan a la UE a buscar un acuerdo en los puntos antes mencionados. No será fácil llegar a un acuerdo sobre los temas de interés de la UE y que buscan el establecimiento de un arancel externo común (AEC), la suscripción del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios en Centroamérica (que ya fue acordado por los negociadores de los países y que ahora debe ser ratificado por sus respectivos congresos), el acuerdo de los principios que regirán la creación gradual de la Unión Aduanera (que no incluye la armonización de la política tributaria y de las tasas impositivas, pero sí requiere una instancia supranacional para su administración) y la adopción de un mecanismo jurisdiccional que garantice la aplicación de la legislación económica regional. Sin embargo, ninguno de estos temas debería presentar escollos insalvables, aun cuando pudieran requerir la creación de organismos supranacionales con poder de decisión y acción. En efecto, en algunos

de ellos, como en el caso del AEC, el TLCCA-RD abrió el camino y ahora se trata de completar lo que Centroamérica ya demostró que puede lograr.

Uno de los beneficios más importantes del TLCCA-RD fue el impulso que le dio a la integración regional mediante los acuerdos logrados en cuanto a servicios, cuestiones laborales y ambientales, y al uso de mecanismos alternos para la solución de diferendos. Durante años los países de Centroamérica trataron en vano de llegar a un acuerdo sobre estos temas, pero ello solo fue posible cuando se presentó la oportunidad de lograr un acuerdo con Estados Unidos. Es de esperar que el Acuerdo de Asociación con la UE venga a fortalecer igualmente la integración centroamericana, de manera diferente, pero quizás aún más profunda.

La insistencia de la UE en que la negociación se realice de región a región abre importantes oportunidades. Contar con una sola voz durante las negociaciones, definir una política comercial común para la región y discontinuar la práctica de negociar bilateralmente los tratados de libre comercio son medidas sanas que fortalecerán la integración. En el caso particular de Honduras, estos temas constituyen una gran oportunidad para acortar distancias con sus vecinos.

El enfoque regional también implica la libre movilidad de los bienes y servicios que procedan de países con los cuales la región ha suscrito tratados de libre comercio. Para esto, además de la Unión Aduanera deberán adoptarse otras medidas, como registros regionales de marcas y productos. Igualmente habrá que crear una instancia regional que sea responsable de las cuestiones fitosanitarias, así como también otra que dicte normas y metrología regionales que sean de obligatorio cumplimiento por las instancias nacionales. Todas estas medidas son deseables y no deberían presentar grandes problemas. Por el contrario, facilitarán el comercio, no solo con la UE, sino entre todos los países centroamericanos y con otros con los cuales se han firmado tratados de libre comercio.

Igualmente ocurre con la política para promover la competencia y evitar los monopolios u oligopolios. Esta política es una condición necesaria para incrementar la productividad nacional y regional. Lo mismo sucede con la regulación del sistema financiero, particularmente ahora que los bancos se han regionalizado, y con la regulación de los servicios públicos, ya que también se cuenta con empresas que han regionalizado sus actividades. La adopción de políticas regionales, aparejadas a la creación de organismos supranacionales para su implantación, parece ser la única propuesta realista para hacer frente a las prácticas de algunos grupos económicos de cada país. Para estos grupos es mucho más fácil capturar una institución nacional que una instancia regional y supranacional. La adopción de políticas regionales, aplicadas por instituciones supranacionales, es una gran oportunidad para generar confianza en los inversionistas, tanto nacionales como internacionales. Si se lograra esto como parte de la negociación para el Acuerdo, seguramente la región presentaría otra cara al mundo y su impacto sobre la IED trascendería lo que podrían aportar los países miembros de la UE.

Es razonable suponer también que el Acuerdo con la UE incluirá otros temas, además del laboral y del ambiental. Es probable que se busque abarcar áreas relacionadas con la cohesión social, la gobernabilidad, los derechos humanos, y políticas para los grupos étnicos y de género, entre otras. Si bien al englobar estos temas se incrementan las posibilidades de incumplimiento del Acuerdo, su inclusión es deseable ya que contribuirán a reducir la exclusión, la pobreza y la desigualdad en la región. Además, nuestros países son signatarios de múltiples tratados y convenciones internacionales que versan sobre estos mismos temas, por lo que su inclusión en un acuerdo de asociación no debería ser problemática. Por el contrario, si la inclusión contribuye a realzar la importancia de estos asuntos y a asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados, entonces mucho habremos ganado.

En relación con la propiedad intelectual, probablemente se busque un acuerdo sobre las denominaciones de origen. Si bien este tema puede causar dificultades a algunos empresarios de la región, no tiene la importancia que pudo haber tenido para otros países que compiten con la UE en el mercado internacional. Es el caso de la industria vinícola, por ejemplo. En Centroamérica, con la posible excepción de los productos lácteos y sus derivados, esta área no parecería ser muy conflictiva. Por tanto, es razonable suponer que se podrá llegar prontamente a un acuerdo sobre este asunto.

Al final, las negociaciones podrían fracasar si la UE no estuviera dispuesta a presentar una oferta que fuese realmente atractiva para una región heterogénea. Para el caso, la profundización de la integración, incluido el enfoque supranacional, será una propuesta atractiva para algunos países pero seguramente no lo será para otros. Si la oferta de la UE resulta atractiva para unos pero no para todos los países del área, entonces debemos preguntarnos si tiene sentido insistir en un acuerdo con los cinco, o más aún, con los seis países (incluido Panamá). Un enfoque dogmático, es decir, uno que se base en la inclusión de todos los países o ninguno, podría hacer fracasar la negociación y negarle a un grupo de países dispuestos a profundizar su integración la posibilidad de llegar a un acuerdo.

A mi juicio, el Acuerdo de Asociación es deseable aun cuando requiera de la creación de instancias supranacionales que impliquen la subordinación de algunos espacios de la soberanía nacional, como tradicionalmente la hemos entendido. De hecho, los entes supranacionales servirían como “armonizadores” de reglas, normas y procedimientos. Pero si no es posible que todos lo veamos así, entonces solo quedarán tres alternativas: cesar en el intento por llegar a un acuerdo, diluir su contenido de tal forma que refleje el mínimo común denominador, o buscar uno que se convierta en un verdadero instrumento de cambio, aunque solo sea aceptado por un grupo de países de la región. Al final este será el reto para ambas partes. Por un lado, el éxito dependerá de lo que la UE esté dispuesta a poner sobre la mesa, de la habilidad de sus negociadores y de la flexibilidad de su mandato. Por otro lado, también dependerá del deseo que muestren los países

centroamericanos de profundizar su integración, de la flexibilidad que muestren y del mandato que les den a sus negociadores. Solo queda esperar que al final triunfe el pragmatismo para que podamos contar con un Acuerdo de Asociación que profundice nuestra integración y que contribuya al desarrollo con equidad de nuestras naciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. 2005. *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America*.  
Banco Mundial, Washington, D.C.



# 9

## Nicaragua

*Carlos Guillermo Sequeira*

La ronda de búsqueda de acuerdos comerciales entre países desarrollados y países emergentes continúa. Centroamérica se aproxima a un acuerdo con la Unión Europea (UE) dentro de un contexto y alcance que sobrepasan lo comercial. Somos muchos los centroamericanos que saludamos con beneplácito esta oportunidad de asociación con una unión de países que representa un ejemplo en muchos aspectos.

Los varios componentes del acuerdo en ciernes conllevan beneficios innegables para una parte del mundo como esta, que aún busca el modelo de organización social y política óptimo a la vez que se inserta en una economía globalizada tratando de despojarse de una historia de agroexportación de bajo valor agregado.

La consecución de un acuerdo para establecer una zona de libre comercio, aunque no sea su único componente ni el más importante, ocupa la atención de quienes empuñan curiosidad y estudio en el campo del comercio internacional.

Una abundante evidencia empírica recolectada en diversos lugares y por mucho tiempo, con diversos instrumentos metodológicos —desde los tiempos de Marco Polo y las caravanas de Oriente— demuestra que existe una relación muy fuerte entre la fluidez del comercio entre países y el progreso de las comunidades involucradas. Dentro de ese contexto, un arreglo tendiente a ensanchar los flujos de comercio entre Centroamérica y la Unión Europea debe tenerse como benéfico en principio.

Sin embargo es necesario acotar características que hacen distinto este acuerdo de otros suscritos por Centroamérica y que encierran elementos que pueden coadyuvar o retardar el proceso de negociación e implementación.

Esas características no son las más obvias de observar:

- Centroamérica posee escasa importancia para la Unión Europea como socio comercial aunque las exportaciones e importaciones entre las partes han

venido creciendo en los últimos cinco años de acuerdo con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

- Centroamérica no es un destino importante para inversiones europeas en el exterior.
- La disparidad entre las partes resulta evidente, aunque si las simetrías fueran un requisito previo para realizar acuerdos, sería imposible concertarlos ya que no hay dos países iguales.
- Centroamérica no representa un área estratégica de mayor orden para Europa.
- La agenda de la Unión para ayudar al desarrollo de países pobres está sesgada hacia las ex colonias de sus países miembros y no hacia Centroamérica.

Lo más distintivo del acuerdo en ciernes es la multitud de elementos que encierra. Lejos de limitarse al común acuerdo comercial, presupone y condiciona su existencia al establecimiento, en firme, de mecanismos de integración económica en Centroamérica entre los cuales la puesta en marcha de una unión aduanera en un contexto de aranceles armonizados es tan solo el mecanismo más conspicuo.

El documento de estrategia regional de la UE para Centroamérica 2007–2013 teje un telón de fondo y un esquema del escenario que se pretende construir con el esfuerzo del acuerdo.

La integración efectiva de la región y el fortalecimiento de sus instituciones no va a ser objeto de cuestionamiento aquí; ambos esfuerzos representan caros anhelos de los centroamericanos que el autor comparte plenamente.

El tema que sí deseamos abordar con el objeto de mover a la reflexión y al debate es la pertinencia y sabiduría de elevar la condicionalidad para alcanzar un acuerdo comercial a niveles que puedan eliminar posibilidades del mismo o retardar por tiempo excesivo su advenimiento y puesta en práctica.

Es debatible si la región necesita o si, incluso, debería permitir que le coloquen incentivos negativos como requisitos previos para que alcance metas positivas de integración e institucionalidad. Algunos pueden legítimamente pensar que un empujón y un *tour de force* pueden ser saludables. Otros podrían pensar que las condiciones puestas por la Unión atentan contra la soberanía de los países centroamericanos, mientras que personas ubicadas en posiciones más extremas podrían encontrarle un sabor a neocolonialismo.

Aunque lo anterior merece análisis y debate, lo que queremos emplazar aquí es el escrutinio del “realismo” del intento. Nos preguntamos si un socio comercial como la Unión Europea, que representa un poco menos del 10% del flujo del comercio exterior de la región, está en posición de ejercer ese estímulo de manera efectiva sin aportar más incentivos que los contemplados a la fecha. Si fuesen necesarias la pertinencia y la legitimidad de tal estímulo, quizás el recientemente negociado tratado de libre comercio con Estados Unidos —país que representa

como socio comercial casi la mitad del flujo— habría sido una ocasión más propicia para tales propósitos.

Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos si en un acuerdo multifacético como el que está en ciernes, la presión de un socio comercial de la relevancia relativa de la Unión Europea no debería poseer una variedad mayor de incentivos alineados de manera distinta para cada uno de los países cuya integración efectiva se busca obtener de manera compulsiva.

## **ACUERDOS DE ALTA CONDICIONALIDAD: ¿REQUIEREN UNA ALTA DOSIS DE INCENTIVOS?**

Los países que integran Centroamérica no solo difieren en tamaño de mercado, institucionalidad o posición comercial relativa sino también en su grado y naturaleza de vocación hacia la integración.

Aunque el flujo comercial es pequeño en el total, hay disparidades marcadas en la forma en que se distribuye entre los países centroamericanos. Mientras que Costa Rica y Guatemala poseen las porciones mayores, la porción de Nicaragua escasamente excede del 5% del flujo.

Tradicionalmente, por otra parte, Costa Rica ha sido más lento en seguir los procesos integracionistas en el istmo y menos vehemente para articular una vocación hacia la unión política y administrativa de la región.

Por otro lado, el rezago económico de Nicaragua y Honduras contrasta con los adelantos recientes del despegue de Costa Rica y El Salvador; además, el grado de madurez institucional de Costa Rica es muy superior al de la mayoría de los otros países centroamericanos.

No obstante las diferencias innegables, los diminutos tamaños de los mercados individuales hacen evidente la necesidad de compactarlos y articularlos para obtener las economías de escala y los volúmenes suficientes en los mercados de base para amortizar oportunamente —antes de que queden competitivamente obsoletas— las inversiones en tecnología que se requieren para mantenerse beligerantes en un mercado cada vez más globalizado y tener alguna presencia comercial de consecuencia. No podemos perder de vista que Centroamérica, aunque estuviese económicamente articulada como un solo bloque, es menor en tamaño de mercado que Colombia. Se requeriría del mercado del SICA —formado por Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana— para aproximarse al país del sur al menos en tamaño de población.

De allí se desprende la necesidad de orden práctico de operar en mercados fluidos, integrados y grandes que sirvan de plataforma local, nacional, de soporte desde los cuales saltar en el intento de estos países por insertarse en los mercados globalizados. La idea de un SICA “plus” que pudiese integrar eventualmente al SICA original antes descrito y a Colombia nos llevaría a acariciar la idea de un

bloque comercial integrado y articulado, solo inferior a Brasil y México en tamaño de población en América Latina. Esa idea debería ser abordada en otros foros e iniciativas y, posiblemente, por las generaciones por venir.

No podemos tampoco sustraernos al atractivo adicional que representa para algunos centroamericanos un acuerdo como el contemplado con la Unión Europea en el sentido de entrar en un tutelaje político y cultural más amplio del que tradicionalmente se ha tenido de manera casi exclusiva con Estados Unidos. En la medida en que la región pueda mantener una relación armoniosa y balanceada con estos bloques, estará posiblemente mejor servida. Esto deberá llevar eventualmente a cultivar lazos más fuertes con Japón y con China, país este último que ya tiene presencia cierta en Panamá e incipiente en Costa Rica.

El lector podrá preguntarse entonces: si hay tan buenas razones para que Centroamérica alcance madurez en su integración económica, ¿por qué ha de requerir estímulos externos compulsivos para lograrlo?

Desde su independencia en 1821 la región, originalmente unidad administrativa de la España colonial, pasó a salto rápido de ser una república conformada por las cinco provincias a ser parte anexada al imperio mexicano de Agustín de Iturbide, a ser nuevamente república, para finalmente desintegrarse en cinco repúblicas de bolsillo distintas. Todo ello en un tiempo muy breve.

Desde entonces la historia de esta parte del mundo ha estado plagada de intentos —unos por la fuerza, otros por la persuasión; por momentos llevados adelante con violencia y en otros con un fervor cuasi religioso— por unificar a la región en un mercado común primero y convertirla en una unidad económica articulada luego. Centroamérica entró al siglo XXI con un proceso de integración económica cuyos resultados pueden considerarse aún tibios y nada sólidos ni concluyentes.

En la reciente negociación del TLCCA-RD fue evidente que aunque Centroamérica negociaba en conjunto con su contraparte, lejos estuvo de haber negociado en bloque. Cada país operó con su propia agenda y estrategia. ¿Pudo Centroamérica haber conseguido más y mejores resultados si hubiese negociado en bloque? Aunque la respuesta yacerá posiblemente para siempre en el reino de lo hipotético, el autor, quien fue el jefe negociador por Nicaragua y es un centroamericanista de fondo y forma, cree que sí.

Sin embargo, acotado lo anterior, se debe observar que en este caso, el establecimiento de metas específicas de integración regional como requisito previo para culminar el acuerdo dentro de los candelarios previstos puede provocar resultados adversos al buen propósito europeo si no se proveen concomitantemente incentivos de alta envergadura para promover el alineamiento de las voluntades de los centroamericanos, diversas y secularmente dispares.

Los riesgos de abortar el acuerdo no son pocos, aunque es más probable que la consecuencia más evidente sea un retardamiento del proceso, un “arrastrar de pies” en ciertos países y un no remoto empantanamiento indefinido del esfuerzo.

La administración de un balance frágil y precario va a requerir arte y fineza en las partes.

El ímpetu inicial con que la Unión Europea exigió un negociador único por Centroamérica para luego ablandar su posición y aceptar un liderazgo compartido y rotativo mostró por un lado flexibilidad y realismo de parte de los europeos y también que sus convicciones no son inamovibles y que hay holgura para más.

Lejos de criticar la flexibilidad de la Unión creo que su gesto es encomiable si ello le lleva a reflexionar sobre la necesidad de adecuar sus posiciones a las realidades de los distintos países. El aparente reblandecimiento de condiciones que llevó a pasar de un jefe negociador único y permanente a un portavoz rotativo y un liderazgo plural para complacer la obstinada resistencia de Costa Rica nos mueve a creer —con más esperanza que fe, cierto es— que la Unión estará dispuesta a buscar el incentivo que mejor calce a cada una de las distintas voluntades en vez de pretender moverlas con un incentivo único, que a unos podrá estimular y a otros dejar sin frío ni calor.

## **OPCIONES PARA EL PAÍS MÁS POBRE: EL CASO DE NICARAGUA**

La postura óptima para Nicaragua en el contexto de este acuerdo con la Unión Europea es, a juicio del autor, posicionar el acuerdo mismo como un instrumento de desarrollo económico, social y político más que como un instrumento comercial y un lubricante para un proceso de integración que Nicaragua ha considerado siempre como saludable. Como se mencionó anteriormente, la cuota que Nicaragua ostenta en el —de por sí pequeño— flujo comercial de Centroamérica con la Unión Europea es insignificante.

Por otra parte, no hay mucha posición defensiva que el país pueda esgrimir. Nicaragua se desgrovó unilateralmente desde los años noventa; actualmente el promedio ponderado de su arancel es de tan solo 5%. Aún más, su pobreza extrema y crónica no la hace un mercado apetitoso para el socio europeo.

Lo que Nicaragua debe buscar con tesón en estas negociaciones es acceso preferente al nuevo mercado y mecanismos de cooperación encaminados a fortalecer la producción —competitiva y de valor agregado creciente— capaz de llenar y colmar esos nuevos espacios de acceso.

Las demandas europeas de una efectiva integración económica —Unión Aduanera y demás instituciones— van a ser posiblemente bien recibidas y en Nicaragua podrían encontrar un aliado y un cómplice complaciente y complacido. Aunque, hay que acotar, las nuevas autoridades de gobierno aún deben mostrar sus posiciones oficiales al respecto.

Donde la enérgica directriz europea puede crear un efecto benéfico distintivo es en propugnar el fortalecimiento institucional —tan precario en Nicaragua— particularmente en el área de la administración de la justicia, el respeto a la ley

y a las instituciones y la verdadera lucha contra la pobreza, aquella que lleva a mitigarla de manera fehaciente y tangible y no solo a nivel de retórica clientelista, zalamera y fantasiosa.

La cooperación europea en el estímulo a la producción y a la competitividad, la búsqueda efectiva de soluciones al cuello de botella energético, la red de infraestructura vial y portuaria —Nicaragua carece de un puerto en el Atlántico—, y la educación y la salud son áreas donde la ayuda del socio europeo puede hacer sentir un impacto positivo muy pronto.

## **LA CREACIÓN DE NUEVAS INSTANCIAS Y FOROS**

No hay duda de que la conducción del proceso negociador y la orquestación del acuerdo en ciernes es responsabilidad de los gobiernos tanto de la Unión Europea como de los países centroamericanos. Sin embargo, la envergadura y el alcance de un acuerdo que rebase lo meramente comercial y técnico, aunado al delicado balance y a la precaria armonía de intereses que el proceso requiere, sugieren la creación de instancias paralelas de consulta y discusión que se articulen como parte del proceso mismo.

Sin el poder resolutorio que es de competencia exclusiva de las respectivas autoridades de gobierno, sería deseable y práctico que la Unión Europea y los gobiernos centroamericanos promuevan la creación de tales instancias no gubernamentales e inviten proactivamente a los distintos sectores de la sociedad civil, a empresarios, pensadores, académicos, a las asociaciones de profesionales, de obreros y campesinos y demás, a conocer, ventilar y discutir constructivamente los temas de fondo del acuerdo. Llevarlo al seno de la sociedad centroamericana y no limitarlo al círculo oficial de negociadores.

Ese “cabildo abierto” facilitaría que el acuerdo fuese abrazado por más ciudadanos en la región, que decante su espíritu e intención subyacentes en la misma sociedad cuya transformación y madurez institucional pretende afectar y gane mayor coherencia entre los propósitos declarados y la praxis del proceso.

# 10

---

## **Panamá**

*Nicolás Ardito-Barletta*

**L**a Cumbre de Viena de mayo 2006 entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe decidió entre otras cosas iniciar negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica. Esta última, a su vez, reafirmó su compromiso para fortalecer la integración regional, incluido el establecimiento de la Unión Aduanera. Panamá puede participar en esa negociación siempre y cuando se haga miembro del sistema de integración económica centroamericana y posteriormente entre en la Unión Aduanera de la región.

Sin duda a Panamá le conviene ampliar y diversificar su comercio exterior, aumentando sus exportaciones a mercados más grandes. Las exportaciones le permiten acelerar su crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La producción para la exportación y la apertura de mercados externos es parte fundamental de su estrategia y política económica. La mayor apertura de los mercados de América del Norte, Centroamérica, América del Sur y de la Unión Europea es parte esencial de su política de comercio exterior.

Panamá ha firmado en junio 2007 un Tratado de Promoción de Exportaciones con Estados Unidos, su principal socio comercial. Adelanta tratados de libre comercio con cada uno de los países centroamericanos basados en el Tratado General de Libre Comercio firmado en 2002 con todos los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), los cuales actualizan y expanden los tratados de la década de 1970. Se firmaron los acuerdos con El Salvador y Honduras, se ha concluido la negociación con Costa Rica y se adelanta la negociación con Guatemala y Nicaragua.

Desde luego, los tratados de libre comercio con países centroamericanos abren el comercio libre entre las partes para una gran cantidad de productos y servicios sin cambiar la política arancelaria de cada uno con el comercio extrarregional. Esto promueve la creación de comercio entre las partes, estimula inversiones en ambas direcciones y desvía comercio de cada país con terceros hacia el nuevo

mercado libre creado entre ambos. Esta desviación de comercio se hace dentro de la política arancelaria de cada país hacia el resto del mundo.

Al vincularse al SICA y a una unión aduanera con Centroamérica, Panamá debe uniformar con esta región su política arancelaria hacia el resto del mundo. En el pasado, cuando esas barreras arancelarias centroamericanas eran elevadas, dicha unión no convenía al desarrollo del comercio exterior de Panamá.

El 78% de la economía del país es de servicios y el 75% de sus exportaciones también, en su gran mayoría vinculados al centro de transporte, logística, actividades marítimas, comerciales y bancarias. Su mayor desarrollo con el mundo y el Hemisferio se logra con mercados abiertos y competitivos. Haber entrado al SICA con el antiguo nivel de protección centroamericano habría implicado un desvío de comercio internacional panameño muy significativo, lo cual habría causado un efecto negativo sobre la economía y su potencial de crecimiento. Por ello lo que convenía al interés nacional eran los tratados de libre comercio. Panamá también participa en otros esquemas de integración regional, como el Parlamento Centroamericano, y en proyectos de integración física como la red eléctrica.

La situación cambió con la reducción arancelaria significativa de la región centroamericana al entrar a la OMC, dentro de su nueva política de abrir sus mercados al mundo al mismo tiempo que busca profundizar su integración interna. Panamá también abrió considerablemente su mercado en áreas donde hacía falta, sobre todo para bienes, al unirse a la OMC en 1997. Dentro de la nueva realidad de apertura en la región, existe una situación más propicia para explorar la asociación de Panamá con el SICA y la eventual vinculación con una unión aduanera. Esa exploración debe hacerse dentro de la estrategia global de Panamá de vincularse con los mercados del Hemisferio (incluidos América del Norte, el Grupo Andino y el Mercosur) y del mundo para aprovechar la plataforma de servicios internacionales que su posición geográfica estratégica y el Canal le permiten desarrollar.

Desde la incorporación de la antigua Zona del Canal a plena jurisdicción panameña y del propio Canal interoceánico al control y administración de Panamá, se ha acelerado el desarrollo de conglomerados de servicios de transporte, logística, transbordo, comercio, actividad marítima, bancaria y financiera, de telecomunicaciones y turismo.

Por el Canal transita el 4,2% del comercio marítimo mundial. Los puertos de contenedores realizan el mayor transbordo de contenedores de América Latina (4,1 millones en 2007). La Zona Libre de Comercio (US\$14.000 millones en 2007) es la más grande del Hemisferio Occidental. El registro de la marina mercante de Panamá es por lejos el más grande del mundo. El centro bancario regional de Panamá es uno de los principales de la región (US\$71.000 millones de activos). El tránsito aéreo del aeropuerto de Tocumen tal vez sea el más grande de Centroamérica. La cadena de cables submarinos de telecomunicaciones de Panamá es la mayor de la región. Lo mismo vale para la venta de combustible a los barcos en tránsito. Siete de las 25 compañías navieras más grandes del mundo tienen oficinas regionales



en Panamá. Más de 200 cruceros de turismo al año paran en puertos panameños. El ferrocarril transístmico, complemento del Canal, movió más de 400.000 contenedores entre puertos en 2007. Más de 25 oficinas de abogados prestan servicios a la marina mercante y a otros negocios internacionales. Más de 12 compañías de seguros y reaseguros cubren negocios locales e internacionales. Estas son las principales actividades de un total de 29 del conglomerado económico alrededor del Canal. Todo ello genera el 72% de las exportaciones del país.

La expansión del Canal y el desarrollo del conglomerado de servicios ya citados contribuirá también con la competitividad y el desarrollo de Centroamérica. Actualmente el 70% del comercio internacional y el 79% de las exportaciones de Centroamérica se hacen por vía marítima. Más de 12.000 toneladas de carga centroamericana pasa por el Canal de Panamá. Con el Canal expandido, con los mayores puertos de Panamá y de cada país centroamericano, con las nuevas carreteras en construcción, que integrarán mejor a sus países, se puede prever un aumento de comercio y servicios entre Panamá y los países centroamericanos aprovechando las oportunidades que a estos le ofrece el conglomerado panameño ampliado.

El proyecto Mesoamericano (conocido antes como PPP, Plan Puebla Panamá) está impulsando un proyecto de transporte marítimo para conectar más eficientemente a los países de Centroamérica con la plataforma logística panameña.

El argumento clásico de que más ganan en una integración económica los países que originalmente son muy parecidos y que pueden especializarse en áreas diferentes que al final serán complementarias no tiene validez entre Panamá y Centroamérica. Sin embargo, esta integración puede expandir el comercio en áreas complementarias ya existentes como son el centro de servicios, logística y transporte panameño y la producción de ciertos bienes agropecuarios e industriales centroamericanos.

Todas las actividades citadas del conglomerado vinculan a Panamá en mayor o menor grado con Centroamérica, el Hemisferio, Asia Pacífico y la Unión Europea. Además, las exportaciones de Panamá a la UE, sobre todo de productos primarios agropecuarios y pesqueros, han aumentado en años recientes.

La oportunidad de participar en la negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica favorecería la realización de la política de comercio exterior de Panamá. Todo parece indicar que la manera realista de incorporarse seguiría esta secuencia: 1) la terminación y puesta en práctica de los tratados de libre comercio con cada uno de los países centroamericanos; 2) la negociación de su entrada al SICA, y 3) la exploración de una unión aduanera con Centroamérica dentro del marco de ese sistema. La participación en la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE se podría dar una vez que Panamá fuese miembro de ese sistema. En realidad estamos participando como observadores en el pilar comercial, con acceso limitado a la información pero con una intervención casi plena en los pilares de diálogo político y de cooperación; ya se han concluido cinco rondas bajo este esquema. Tal vez se pueda aceptar que la participación en

la negociación del Acuerdo tendrá lugar mientras Panamá negocia su entrada a dicha organización. Así se podría incorporar antes.

El Acuerdo de Asociación con la UE permitirá convertir en compromisos bilaterales muchas de las preferencias que la UE le ofrece a la región dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como los tratados con Estados Unidos hacen lo mismo con lo estipulado en la Iniciativa del Caribe.

El tratado de libre comercio con El Salvador ha permitido triplicar el comercio entre los dos países en cinco años. Lo más probable es que se den experiencias parecidas con los otros países de la región. Es de esperar que el ambiente político en Panamá prefiera ver los resultados de los tratados de libre comercio antes de negociar plenamente la incorporación de Panamá al SICA. La negociación de los tratados de libre comercio ya incorpora el reconocimiento de productos sensibles a la apertura del comercio entre las partes, dejando algunos fuera de los acuerdos y estableciendo cierta gradualidad y salvaguardas para otros. Son, en efecto, el reflejo de una actitud de tanteo por parte de grupos nacionales para ver cómo evolucionan la apertura de mercados, la competencia y la capacidad de adaptarse y ajustarse a nuevas realidades con la aplicación de tecnología y conocimientos.

Sin duda la perspectiva de la negociación con la UE estimula y acelera el proceso de las negociaciones entre Panamá y Centroamérica. La negociación del Acuerdo con la UE incorpora, además del libre comercio, otra gama de actividades que tienen que ver con el desarrollo y la modernización de los países y para los cuales el intercambio de información, conocimientos y cooperación técnica y financiera ofrece estímulos adicionales a la región centroamericana. Es una manera de crear vinculaciones complementarias con la UE que contribuyen a la modernización de los países.

A Panamá le convendría que se reconociera la lejanía que aún existe para su anexión al SICA. Esto le permitiría participar en las negociaciones con la UE desde su inicio, tal vez con base en un compromiso sobre una secuencia de pasos que Panamá tomaría para terminar los tratados de libre comercio con países centroamericanos, su entrada al SICA y posteriormente a la Unión Aduanera de la región.



## **PERSPECTIVAS REGIONALES**



# 11

---

## Los nudos gordianos de la negociación

*Jaime Granados*

Este capítulo busca profundizar algunos de los temas más álgidos de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE). El propósito es provocar un análisis más comprometido —y claramente más arriesgado— en torno a ciertos temas complejos y políticamente sensibles de la negociación que se avecina. Este capítulo se dividirá en tres partes. La primera abordará las lecciones del TLCCA-RD, que pueden ser interesantes para esta nueva iniciativa. La segunda revisará las perspectivas que surgen hoy en torno al perfeccionamiento de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC) y su impacto sobre la negociación con la UE. La tercera y última busca analizar los principales desafíos de política y estrategia que deberá enfrentar la negociación del Acuerdo para que fructifique. Con ello se pretende abordar algunos de los principales problemas que Centroamérica deberá afrontar tanto a nivel de cada país como de la región, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como también en su relación directa con la UE.

La idea central de este capítulo es que el Acuerdo de Asociación está expuesto a muchas complejidades; sin embargo, si se internalizan algunas lecciones del TLCCA-RD y si se concibe a la UAC como un objetivo de largo plazo, la amplitud misma de los temas propios de este Acuerdo —así como lo propone la UE— podría ofrecer un marco propicio para alcanzar el balance adecuado para culminar con éxito esta negociación.

### **LAS LECCIONES DEL TLCCA-RD: PERFECCIONAR EL MODELO DE NEGOCIACIÓN INTERNA Y EXTERNA**

Los países centroamericanos recientemente concluyeron el doloroso proceso de negociación y aprobación legislativa del TLCCA-RD. Aun cuando cada país

pase por momentos diferentes, en términos generales todos se dedican a su implementación. Algunos incluso ya están empezando a madurar sus procesos de administración del mismo. El más adelantado quizás sea El Salvador por haber puesto en vigencia el TLCCA-RD el 1 de marzo de 2006, y el más rezagado Costa Rica, donde entró en vigencia el 1 de enero de 2009 luego de un difícil proceso de aprobación legislativa.

Haber negociado el TLCCA-RD ha sido una de las mejores decisiones que Centroamérica pudo haber tomado. Haberlo hecho conjuntamente también. El TLCCA-RD es técnicamente un buen acuerdo.<sup>1</sup> Pero para nadie es un secreto que el proceso de negociación y de aprobación resultó muy difícil para los gobiernos. Por supuesto, habrá que dejar correr el tiempo para entender bien las repercusiones sociales, políticas y económicas de estos procesos, pero la impresión inicial es que el acuerdo ha dejado a la fecha una incómoda idea de polarización social y política que el proceso político-institucional en cada país deberá subsanar pronto de alguna manera.

Por otro lado, está claro que la negociación del TLCCA-RD fue una experiencia única que no se replicará. En América Latina las relaciones con Estados Unidos causan una animosidad muy particular que normalmente no existe en la interrelación con la UE como un todo. Se pueden ensayar algunas explicaciones (una relación más joven, mayor afinidad cultural, una cooperación europea mucho más generosa, y el uso de una narrativa que contiene valores con los que el mundo en desarrollo se puede identificar más fácilmente), mas no es posible aquí profundizar al respecto. En breve, la relación con Estados Unidos ha estado cargada ideológicamente y ese no ha sido el caso a la fecha con los europeos. O por lo menos no tan notoria y abiertamente. La agresividad del modelo de negociación de Estados Unidos (que no admite excepciones en los procesos de liberalización, que impone disciplinas muy rigurosas en temas sensibles como la propiedad intelectual y la inversión, que brinda un trato especial y diferenciado muy limitado, que rompe con monopolios estatales que por muchos años habían sido considerados emblemáticos del Estado de bienestar, etc.) ha dejado algunos sectores productivos y sociales maltrechos y quizás hasta en posiciones vulnerables. Igualmente, la relación con Estados Unidos ha desgastado sustancialmente el capital político de las administraciones que debieron cargar en sus espaldas la ingrata tarea de obtener la aprobación legislativa del acuerdo con aquel país.

Por supuesto, lo anterior no quita que en este acuerdo con Estados Unidos se profundice más la integración económica, se promuevan la exportación y las inversiones (con el posible efecto positivo sobre el empleo y otros indicadores macroeconómicos), se rompan cuellos de botella para el desarrollo, se pueda

---

<sup>1</sup> Para una evaluación más profunda de ciertos temas (acceso a mercados y reglas de origen), véase Granados, Jaime y Rafael Cornejo, "Convergence in the Americas: Some Lessons from the DR-CAFTA Process". En *The World Economy*, 29(7), julio de 2006.

lograr en el largo plazo una mayor productividad regional y un mejor uso de los factores de la producción y hasta se obtengan algunas ventajas políticas a nivel internacional. Por estas razones se negoció el acuerdo en primer lugar. Por eso es un acuerdo tan importante.

Sin embargo, las percepciones generalizadas han privilegiado los aspectos traumáticos y los posibles altos costos del ajuste antes que las ganancias de largo plazo. Prevalece la idea de que la aprobación del acuerdo es un mal menor en comparación con el mal mayor que hubiera causado su rechazo. Y eso no es convicción. Es simple pragmatismo y sentido común. La verdadera convicción por el TLCCA-RD es tenue y solo se da en algunos sectores productivos (particularmente los exportadores) y en alguna elite intelectual, sobre todo los economistas. En algunos momentos todo esto cuestionó la legitimidad del acuerdo con Estados Unidos y su proceso de negociación. En gran medida esto era inevitable por la naturaleza del acuerdo y por lo particular de las relaciones de Centroamérica con Estados Unidos. Por lo reciente de los acontecimientos, las cicatrices permanecen abiertas y su recuperación es lenta. Por ello, dado que la región ha iniciado un nuevo proceso de gran envergadura, corresponde determinar qué de todo esto puede arrojar algunas lecciones generales para minimizar la posibilidad de crear situaciones parecidas en la negociación con la UE.

Se pueden destilar algunas ideas básicas —heterogéneas entre sí— centradas alrededor del tema de la legitimidad y, en menor medida, de la estrategia. Estas ideas tienen como base una concepción de democracia más inclusiva fundada en la equidad y la participación como elementos de legitimidad de los procesos y de los resultados de las negociaciones comerciales. Ello implica necesariamente ajustar en alguna medida el paradigma de negociaciones imperante para profundizar algunas prácticas. Habrá, por supuesto, quienes cuestionen la necesidad de innovar. Algunos argumentarán que si se logró el TLCCA-RD así, también se puede lograr un Acuerdo de Asociación con la UE haciendo uso de formas similares. Pero, nuevamente, en países democráticos que se precien de serlo, el juego político no es uno que busque imponer resultados a los disidentes, sino que en lo posible busca resultados positivos para ambas partes a través de la persuasión y la negociación. Aquí es donde en algunos países se falló más que en otros y es por ello que vale la pena reflexionar en torno a nuevas formas de encarar los desafíos de manera que se disminuya la posibilidad de incurrir en las situaciones difíciles que se generaron en algunos de los países.

Estas ideas son las que siguen.

### **La profundización de los procesos de participación civil durante las negociaciones**

El TLCCA-RD ha puesto en evidencia la necesidad de ampliar aún más la manera en que los gobiernos interactúan con la sociedad civil. Si bien una parte del

reclamo que se hizo fue injusto (los gobiernos señalan —con mucha razón— que esta ha sido la negociación más abierta y participativa que se ha tenido), la reacción civil indica que quizás haya que revisar este tema. Se plantea entonces la necesidad de consolidar los procesos de consulta y participación para ir más allá, utilizar nuevos instrumentos e invertir más recursos y tiempo en estos temas. Este trabajo se debe hacer aun al margen de los procesos mismos de negociación. Enseñar desde los centros educativos formales y desde otras instancias más informales la relevancia, los riesgos y las oportunidades de la integración económica y el libre comercio podría tener el efecto de aumentar la calidad del debate y centrarlo en los verdaderos argumentos, no en las falacias ingeniosas de algunos ni en las ocurrencias o los inventos burdos de otros.<sup>2</sup> Y una vez en el proceso habrá que hacer lo mismo con campañas tempranas de discusión a todo nivel: desde el más técnico e iluminado hasta el más básico, al margen de los centros de decisión y de análisis. El proceso del TLCCA-RD en cada país ha dejado información valiosa sobre los actores, argumentos, procesos y capacidades de cada quien. Corresponde sistematizar esa información para utilizarla estratégicamente en esta nueva oportunidad. Hay que hacer aquí una buena sesión de *blue sky thinking*.

## **El trabajo con sectores productivos y sociales potencialmente vulnerables**

El TLCCA-RD armó a muchos sectores, los educó, los informó y están ahora dispuestos a emprender de nuevo la faena. Los gobiernos, por su lado, tienen acceso a mayores herramientas analíticas para determinar ganadores y perdedores. Incluso la cooperación internacional les facilita este proceso, aunque está claro que los gobiernos mismos deberían aprovechar los beneficios de la cooperación que viene con —y en ocasión del— Acuerdo desde etapas más tempranas y de forma más ordenada. Si bien es difícil anticipar los resultados de una negociación, sí es posible hacer algunas proyecciones generales. Este no es el primer Acuerdo de Asociación que firma recientemente la UE. Hay acuerdos con México y con Chile, para citar algunos en la intermediación geográfica, que arrojan luz sobre lo que busca la UE en sus negociaciones. En consecuencia, desde temprano se puede trabajar en la identificación de potenciales sectores vulnerables y de las correspondientes medidas de apoyo a la transición al libre comercio, su diseño, financiamiento y eventual implementación. Existen metodologías para realizar tales mapeos, como las evaluaciones de impacto sobre la pobreza y la sostenibilidad (PSIA, por sus

---

<sup>2</sup> El autor es consciente, sin embargo, de que en algunas ocasiones el debate tuvo en ciertos países un buen nivel, lo cual fue muy importante para aclarar el trasfondo de las negociaciones, los contenidos del acuerdo y algunas de sus repercusiones. Igualmente, en algunos momentos el debate sirvió para el posicionamiento político e ideológico de ciertos grupos de interés en los contextos nacionales. En una democracia, esto no es necesariamente negativo.



siglas en inglés) diseñadas por los organismos internacionales y empleadas de manera estándar por la misma Comisión Europea en sus procesos de consulta civil. Centroamérica puede —y debería— profundizar y sofisticar más esta dimensión de las negociaciones a través de instrumentos como las PSIA.

### **El diseño oportuno de las agendas complementarias**

Como resultado de lo anterior, los gobiernos (y en general el sector privado y la sociedad civil) pueden empezar a trabajar en el diseño de las agendas complementarias del acuerdo desde muy temprano. Con ello se logrará no solamente una agenda mejor acotada, con apoyo empírico adecuado y mejor cuantificada, sino que tendría un fuerte impacto sobre la legitimidad del proceso y sobre las percepciones populares en torno al mismo. Está claro que las concesiones comerciales políticamente más álgidas quedan normalmente relegadas para el final de las negociaciones, lo cual impediría iniciar un trabajo sectorial temprano. Sin embargo, esto no es óbice para comenzar el análisis de escenarios ni para ejecutar proyectos de alcance más general y menos focalizados. Realizar estos trabajos implica dotar de nueva capacidad a los ministerios encargados de las negociaciones. Eso es así y debe reconocerse. Estos ministerios requerirán una especialización profesional diferente a la de un típico negociador. Por ello, habrá que ampliar su capacidad institucional, para atender estos nuevos requerimientos, o apoyarla por medio de otras instituciones a través de esquemas de trabajo conjunto y/o de préstamo temporal de funcionarios, contratación de consultores especializados, etc. Se trata de una inversión, no de un gasto.

### **El ejercicio temprano del liderazgo para lograr la aprobación legislativa**

El TLCCA-RD tuvo su calvario en los siete países parte, incluido Estados Unidos. Pero en algunos fue mucho más largo que en otros. En este tema, la situación de Costa Rica brinda un ejemplo de lo que no habría que hacer. Una administración debe enviar el acuerdo al Poder Legislativo cuanto antes, lejos de los ciclos electorales y sin dejar transcurrir largos plazos entre la firma y el envío. Esa estrategia se debe planear desde temprano, incluso antes de iniciar las negociaciones. Debe también salir a la defensa y justificación del acuerdo de manera proactiva desde el inicio. En Costa Rica sucedió todo lo contrario. Dicha situación generó un caldo de cultivo fértil para que los grupos de interés que se oponían al TLCCA-RD se movilizaran efectivamente sembrando dudas con el frecuente uso de argumentos falsos que en gran medida atemorizaron a la población. Cuando esto se combina con los ciclos electorales en los que los políticos utilizan de manera oportunista la oposición al acuerdo como plataforma para obtener votos, la situación se convierte en un verdadero caos. El resultado fue una sociedad polarizada y dividida por un

tema que no ameritaba tanto trauma y tanto drama. En otros países la situación fue muy diferente: el acuerdo se aprobó en cuestión de días, cuando no de horas. Pero esto, a su vez, genera preguntas diferentes sobre la calidad de la gobernabilidad, de la participación civil y de las instituciones democráticas, lo cual constituye otro debate que no se abordará aquí, aunque sería oportuno realizarlo.

## **El vacío de legitimidad que las constituciones facilitan**

Este es otro tema grueso que requiere una discusión mucho más amplia. Aquí solamente se expondrá el problema de manera muy sucinta. El proceso de aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos pareció indicar que las normas constitucionales para la aprobación de acuerdos internacionales podrían estar facilitando situaciones de ilegitimidad. Ciertas normas constitucionales que fueron diseñadas antaño cuando los acuerdos internacionales eran fundamentalmente monotemáticos y menos ambiciosos pueden resultar inadecuadas para las necesidades actuales de inserción de los países en la economía internacional. Los tratados de libre comercio de hoy son muy ambiciosos y cubren casi todo el espectro de acción de los agentes económicos, incluidas las personas como tales. Reglas legislativas como la simple aprobación o desaprobación (todo o nada) de los tratados, su aprobación por mayoría simple, congresos compuestos por diputados que si bien fueron electos popularmente, no fueron elegidos democráticamente como candidatos a diputados por el pueblo sino por las cúpulas de los partidos políticos, y todo ello en un contexto generalizado de crisis de las democracias representativas, son factores que generan dudas sobre la legitimidad de los acuerdos comerciales internacionales. En este tema Costa Rica proporciona —esta vez— un ejemplo positivo. No solo porque dicho país ya había aprobado desde hacía varios años una ley de ordenamiento de las negociaciones comerciales que impone la obligación del Poder Ejecutivo de informar y consultar estrechamente los temas comerciales con la Asamblea Legislativa, sino porque el TLCCA-RD mismo fue sujeto a un referéndum público que terminó aprobando el acuerdo y subsanando con ello el problema aquí señalado. Pero esta última opción no debería estar abierta para todo tratado de libre comercio que se negocie. Por ello, corresponde trabajar en esquemas adecuados de mayor consulta y participación de los poderes legislativos en los procesos de negociación para poder apalancar la legitimidad de un acuerdo comercial.<sup>3</sup> Ello, obviamente, sin caer en excesos de

---

<sup>3</sup> En Estados Unidos este déficit de legitimidad de las negociaciones se intenta solventar mediante la ley de autorización de promoción comercial (o TPA, por sus siglas en inglés) mediante la cual el Legislativo le concede al Ejecutivo autorización para negociar ciertos tratados, sujetos luego a simple aprobación o desaprobación, pero designándole ciertos parámetros y preferencias de política que el Ejecutivo está obligado a acatar. En la Unión Europea, el “mandato” que le da el Consejo a la Comisión más el rol consultivo del Parlamento Europeo y del Comité 133 contribuyen a brindar parte de esa legitimidad.

“sobreinjerencia” política, que serían no solo inconstitucionales sino que pueden resultar contraproducentes para países que en el contexto global no fijan las reglas del juego y que deben sostener un papel pragmático en su interrelación con los otros países y con los mercados internacionales.

### **Las negociaciones externas son un vehículo de alto riesgo para inducir reformas internas profundas**

Finalmente, corresponde señalar que el TLCCA-RD ha demostrado las dificultades que implica tratar de adoptar reformas ambiciosas por la vía de un acuerdo comercial internacional más que por la vía del consenso y la concertación interna. En un contexto de negociaciones asimétricas, forzar una reforma profunda deja siempre el mal sabor a imposición, a abuso de posición dominante, aun cuando la reforma sea importante para el desarrollo del país. Es más aconsejable intentar esas reformas por los canales políticos internos normales, sin la intervención de terceros. De otra forma, el riesgo de polarizar a la población y de descarrilar la negociación entera —y perder así otros posibles beneficios del acuerdo— se eleva considerablemente. Esta apuesta se jugó en Costa Rica y casi se pierde. Se caminó por el filo de la navaja para aprobar el desmantelamiento del monopolio estatal de las telecomunicaciones, desmantelamiento que ya se había intentado y había fracasado varias veces, dejando al gobierno correspondiente en estado de *lame duck* por el resto de su período. Fue una apuesta motivada por la imperante necesidad de modernizar los servicios de telecomunicaciones, sobre todo por su importante rol en la formación de un conglomerado de alta tecnología en el país. Pero al hacerlo se puso mucho más en juego. Fue una apuesta agresiva y arriesgada. Esta lección, sin embargo, debe ser asimilada también por las contrapartes, para que entiendan que en algunas ocasiones forzar un determinado resultado políticamente volátil puede ser contraproducente.

### **La UE no debe dividir a los países centroamericanos**

Esta es una cuestión fundamentalmente de estrategia y ya no de legitimidad. Desde su primera experiencia como bloque negociador, con la República Dominicana en 1998, Centroamérica ha ido afianzando su capacidad de negociación conjunta. No es esta, sin embargo, una actitud incondicional ni monolítica. Todo lo contrario. Si la contraparte no exige la negociación conjunta, Centroamérica estaría probablemente corriendo por la libre, cada uno a su aire. Estados Unidos apoyó la idea de una negociación conjunta para ahorrar tiempo y recursos y para promover la integración de procesos productivos en la región. La UE lo hace por las mismas razones, más su idiosincrásica necesidad de buscar la replicación de su modelo de integración profunda en otras partes del mundo. Pero esto no se traduce automáticamente en una tendencia de los europeos a promover siempre

posiciones de conjunto en una negociación. No todos los centroamericanos piensan igual sobre muchos de los temas de la negociación. Algunos están más dispuestos que otros a aceptar o rechazar las posiciones europeas. Por ello, Centroamérica seguirá siendo vulnerable a que la contraparte europea aproveche las fisuras de la posición centroamericana para terminar prevaleciendo. Por ello, los cinco países, y Panamá si se llega a acoplar al proceso, deberán tener una disciplina muy profunda de coordinación y depuración de las posiciones de negociación. Las dificultades surgirán cuando haya que balancear intereses contrapuestos, tales como la confidencialidad de algunas posiciones de negociación y las necesidades de informar a los sectores. Igualmente, habrá dificultades cuando, ante una UE que exige una única posición de negociación, corresponda definir posiciones en el marco de una unión aduanera sumamente imperfecta. Ahí habrá necesariamente tensiones difíciles de resolver.

Estas son apenas algunas ideas básicas —algunas de ellas polémicas— que persiguen un saludable efecto de provocar. Corresponde realizar un análisis más detallado de cada una de ellas, quizá desechar algunas y diseñar maneras de llevar otras a la práctica. La tarea no es fácil, pero el TLCCA-RD ha sido una experiencia enriquecedora. Se deben plantear ideas innovadoras que profundicen y corrijan en algunos casos el *modus operandi*. La realidad en los países centroamericanos no admite un episodio parecido al TLCCA-RD. Esta será una buena oportunidad para perfeccionar las estrategias y lograr un proceso de inserción internacional de la región de mayor calidad.

## **EL PERFECCIONAMIENTO DE LA UAC: NO PEDIRLE PERAS AL OLMO**

Pocos temas tendrán un impacto tan profundo sobre la fisonomía, el desenvolvimiento y los resultados de la negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE como la UAC. Es claramente un elemento sistémico de la negociación. Tiene un impacto horizontal sobre la misma, e incluso sobre toda la política comercial (y consecuentemente sobre la política exterior) de todos los países centroamericanos. De ahí que deba ser un elemento central de este análisis.

El proceso de integración centroamericana es complejo y multidimensional. Tiene facetas comerciales, políticas y de cooperación funcional (coordinación macroeconómica y ambiental, salud, prevención de desastres, transporte e infraestructura, mercados energéticos, mercados bursátiles, cultura, política agrícola, migración, turismo, etc.). Igualmente, la integración centroamericana está sujeta a constantes y dinámicas tensiones que inducen a dibujarle y redibujarle sus contornos temáticos y hasta geográficos. El Plan Puebla Panamá, por ejemplo, es una iniciativa que incluye a México, Belice y Colombia. El SICA es otra, que incluye a Belice y a Panamá en un marco de coordinación política. No se hará aquí

un repaso de estos temas, ni siquiera del comercial en toda su magnitud, análisis que ya el autor ha hecho en otra parte.<sup>4</sup> El perfeccionamiento de la UAC es, sin embargo, la manifestación más reciente e intensa de la voluntad de los países por estrechar la integración regional. La UAC podría ser la locomotora que vigorizaría muchas de las otras dimensiones de la integración y de la cooperación funcional intrarregional. Cabe por ello revisar este tema y analizar fríamente los alcances y limitaciones que tiene esta iniciativa a la luz de una negociación con la UE.

La idea de establecer una UAC data del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960. Se hicieron intentos en las décadas de 1960, 1980 y 1990 por impulsarla. Sin embargo, estos esfuerzos no lograron concretar la idea de una verdadera unión aduanera. Fue con el nuevo milenio que la idea tomó nuevo ímpetu. Primero, por el entendimiento de la región de que el conjunto de cinco países tiene más potencial económico y de desarrollo si se percibe desde fuera como región que como una colección de Estados pequeños. Segundo, porque la negociación del TLCCA-RD, si bien dificulta en el corto plazo algunos elementos de la creación de una unión aduanera (tales como el arancel externo común), es quizás uno de los catalizadores más potentes que la integración ha tenido para profundizar en el largo plazo la integración comercial. Tercero, porque la UE ha insistido en la necesidad de negociar con un bloque centroamericano que ofrezca libre circulación interna a sus productos, lo cual indirectamente implica que la UAC es condición previa para negociar el Acuerdo de Asociación.<sup>5</sup>

Es importante reconocer que los países han hecho avances a nivel técnico y político en torno a la construcción de la UAC en los últimos años.<sup>6</sup> Sin embargo, las perspectivas para lograrlo no son las mejores, particularmente en el corto plazo. En esta sección se tratará de analizar la multiplicidad de factores que atentan actualmente contra la idea de contar pronto con una unión aduanera, como lo plantea la UE. Este análisis se hace con el propósito final de determinar cómo pueden esas dificultades afectar la negociación del Acuerdo de Asociación y qué opciones podrían ensayarse.

Para analizar estas dificultades se partirá de la idea de que una unión aduanera verdadera, que permita la libre circulación interna, requiere: 1) un arancel externo común (AEC), 2) una política comercial común, 3) un desarrollo institucional nacional que genere confianza entre los miembros, 4) un mecanismo común de recaudación arancelaria y fiscal y la consecuente armonización tributaria que ello demandaría, 5) un marco institucional supranacional, y 6) la coordinación de las relaciones exteriores como un todo. La UE es el mejor ejemplo de integración

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado y reciente de las dimensiones comerciales de la integración centroamericana véase el *Informe centroamericano N° 3, período 2004-2006*, BID-INTAL, abril de 2007, particularmente los capítulos III, IV y V.

<sup>5</sup> Ibid, capítulo III, donde se explican estos factores con más detalle.

<sup>6</sup> Ibid.

profunda en el mundo y sabe muy bien cuál es el valor de estos elementos. Y es en todos y cada uno de ellos en los que Centroamérica presenta hoy vulnerabilidades y dificultades muy serias que no permiten vislumbrar esa unión aduanera, a pesar de su importancia, en el horizonte inmediato.

## **El arancel externo común**

Aquí los dos problemas hartamente señalados en este libro y en otros documentos sobre la UAC corresponden a la necesidad de completar la armonización de un 6% de las partidas arancelarias que todavía no están armonizadas (aproximadamente 300 productos, la mitad de los cuales comprende a los productos agrícolas más sensibles), así como la necesidad de “alinear” la variedad de programas de eliminación arancelaria que los países han suscrito en el contexto de sus tratados de libre comercio conjuntos y separados. Estos dos problemas revelan que el proceso de perfeccionamiento del AEC está tocando ya con piedras en el fondo. La fase “fácil” ya transcurrió. Los siguientes pasos requieren dinamita y un dinamitero muy fino para que la explosión no cause daños más allá de los necesarios. Completar aquel 6%, sin embargo, no es tarea titánica y aquí el autor se atreve a señalar que sí es posible acordar hoy un esquema de armonización hacia abajo en el largo plazo, probablemente atado a los compromisos del TLCCA-RD en esos productos, y a compromisos similares que se otorguen a la UE en el contexto del Acuerdo. A diferencia de otras opiniones, este sí es un tema de voluntad política porque se podría acordar un AEC hoy, pero que se implemente progresivamente en un plazo muy largo. Si ya se acordó libre comercio con Estados Unidos, una eventual reducción de ciertos aranceles (y quizá no una liberalización total) con el resto del mundo es más factible. Ello todavía podría caer dentro de la fase fácil. Lo más complejo, por el contrario, será aquel proceso de “alineamiento” de los programas de eliminación arancelaria y reglas de origen de los tratados de libre comercio. En esos casos, será mejor esperar que los tratados de libre comercio lleven los aranceles a cero en el mediano y largo plazo y abordar únicamente el tema de los productos excluidos. Pero esto podría implicar por sí mismo abrir una caja de Pandora en el contexto de las negociaciones con los países socios en esos tratados de libre comercio. Aun así, esta tarea no sería tan complicada como aquella de abordar situaciones en las que un país centroamericano A tiene un tratado de libre comercio con un país X, pero otro país centroamericano B no tiene tratados con ese país X, sino con Y. El tratado de libre comercio de Costa Rica con Canadá sería un ejemplo, o los tratados de libre comercio del Triángulo del Norte con Taiwán o con Colombia, o el tratado de libre comercio de Panamá con Singapur. Este alineamiento de tratado de libre comercio no es política ni técnicamente fácil. Requiere un esfuerzo titánico, doloroso y arriesgado de movilización de la voluntad de los otros socios comerciales que no tienen los mismos incentivos para modificar los acuerdos o las listas de socios con quienes se tiene algún acuerdo.

## La política comercial común

Muy ligado a lo anterior está el tema general de contar con una política comercial común. Una unión aduanera solamente cobra sentido cuando toda la política comercial de los países miembros es común. Es de hecho un tema de definición de la Unión Aduanera. El AEC es apenas un componente más de la política comercial común. Tal comunidad implica que los reglamentos comerciales deben ser idénticos, ya que una desviación normativa importante pierde todo sentido en un contexto de libre circulación. O a la inversa, la disparidad normativa no permitiría la libre circulación. Sería una inconsistencia lógica. Es así como los criterios de fondo y los procedimientos comerciales que regulan la imposición de salvaguardias, derechos *antidumping*, subsidios, las reglas de origen preferenciales y no preferenciales, los regímenes especiales (con la inclusión de las zonas francas y los regímenes devolutivos de derechos), los registros de propiedad intelectual, la imposición de derechos de retorsión en disputas comerciales, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos deben ser los mismos, estar armonizados o ser equivalentes en todos los países. Ante la ausencia de tal similitud, los productos tenderían a entrar en el país regulatoriamente más riguroso por la puerta trasera, amparados por la libre circulación regional y burlando por ello ese marco regulatorio nacional. Adicionalmente, las negociaciones comerciales deberían ser conjuntas, incluidas las multilaterales en la OMC. Y ya sabemos qué variedad de posiciones hay hoy entre los países centroamericanos en el contexto de las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha. Igualmente, a partir de una unión aduanera, los países solamente podrán negociar tratados de libre comercio conjuntamente. Por ello, replicando lo que sucede con los programas de eliminación arancelaria de los tratados de libre comercio negociados conjunta o separadamente, habrá que hacer lo mismo con el resto de las disposiciones normativas de esos tratados de libre comercio, multiplicándose exponencialmente el problema señalado en el acápite anterior. ¿Es esto viable?

## El desarrollo institucional nacional

Suponiendo que fuese posible armonizar en el papel las políticas comerciales y las regulaciones comerciales entre todos los miembros de la UAC, ¿cómo se implementaría la etapa de cumplimiento? ¿Están todas las agencias regulatorias en cada país debidamente equipadas para cumplir adecuadamente con sus funciones de manera que los otros países puedan confiar en las decisiones, certificados y declaraciones que emitan, aun en temas tan sensibles como salud humana y sanidad animal y vegetal? Hay tal disparidad en los niveles de desarrollo institucional entre los países de la región (que sin duda es comparativamente bajo en todos los países), que resulta difícil concebir que estos organismos lleguen a depositar su confianza institucional en momentos de crisis. Por ello, es menester fortalecer

institucionalmente a los países para que se pueda elevar el nivel de confort recíproco. De otra manera, la UAC no funcionará bien.

### **La recaudación común y la armonización tributaria**

La existencia de un AEC y de una libre circulación interna en un territorio aduanero único genera la necesidad de establecer un mecanismo de recaudación común de los aranceles y otros impuestos cobrables en frontera a las importaciones. Ese mecanismo puede ser una verdadera caja de recaudación común que luego se distribuirá entre los países según determinados criterios, o bien un mecanismo de cobro en el país de destino final de la mercancía (que es lo que en última instancia se ha acordado en Centroamérica). En todo caso, para evitar que los productos importados ingresen por el país de impuestos más bajos, la UAC pronto empieza a presentar la necesidad de una armonización tributaria. Sin embargo, en un contexto en que los ingresos oficiales dependen tan pesadamente de los ingresos cobrables en frontera, esa armonización podría no resultar a la baja por el sacrificio presupuestario que ello podría representar, más ahora que el TLCCA-RD es todavía reciente y que conlleva un impacto fiscal no despreciable. Pero tampoco debería esa armonización subir el arancel por el efecto que podría tener como barrera comercial no arancelaria. Por ello, existe aquí otro dilema que no será sencillo de resolver para la conformación de una unión aduanera. No en vano, tras varios años de discusión técnica y política, se han logrado armonizar apenas algunos temas técnicos (como base imponible, factura aduanera común centroamericana y otros temas menores), pero no los tipos tributarios cobrables, que son en última instancia los que importan.

### **La institucionalidad regional y supranacional**

La institucionalidad regional es reflejo de la calidad de la institucionalidad nacional de los países miembros de un esquema regional. Cuando hay malas instituciones nacionales, las regionales no son muy superiores. Eso es conocido por los formuladores de políticas y por ello prefieren no transferir demasiado poder a las instituciones regionales. Se crea con ello un círculo vicioso. Hay en la región una fuerte aprehensión a permitir que las instituciones regionales, particularmente la SIECA en materia comercial, puedan contar con mayores facultades y poderes para promover la integración. Pero no se les otorgan esas facultades ni los recursos necesarios para ejecutarlas. La institucionalidad está amarrada por los países, que no la sueltan ni permiten que tome demasiado vuelo. Por otro lado, hacerlo requeriría además una inversión de mayores recursos, los cuales no están disponibles en el momento. Un análisis de *public choice* probablemente indicaría que las instituciones nacionales no quieren conceder esos poderes, ni pueden financiar su ejercicio a nivel regional, lo cual es una



razón adicional para no querer. El problema que surge es que una unión aduanera requiere cada vez más un marco supranacional de toma de decisiones y ejecución de funciones. Ejercer una política externa común en un marco de simple cooperación intergubernamental es casi una contradicción. Por ello, ante la reticencia regional a la supranacionalidad, resulta difícil ver cómo se podrá contar con un marco institucional capaz de manejar adecuadamente los desafíos de la UAC.

### **La política exterior armonizada**

La realidad actual plantea revisar los requisitos de funcionamiento de una unión aduanera para agregarle algunos componentes que tradicionalmente no entraban en la ecuación. Cada vez más los temas comerciales, económicos y de inversión internacional cobran un papel protagonista en la definición de la política exterior de los países centroamericanos. Una unión aduanera implica una política comercial común. Hoy día, cuando las relaciones internacionales están pesadamente influenciadas por los temas económicos y comerciales, esa política comercial común absorbe muchos temas delicados para la interrelación política de los países. En Centroamérica, los ejemplos abundan. El gobierno actual de Nicaragua quiere estrechar sus lazos comerciales con el ALBA y con Irán, pero no necesariamente lo quieren hacer los otros países. Aquel mismo país ha planteado la posibilidad de participar en el Mercosur, pero no así los otros países. Igualmente, Costa Rica recientemente ha roto lazos diplomáticos con Taiwán y ha iniciado las negociaciones de un acuerdo comercial con China. Si cualquiera de estas iniciativas no se hace de manera conjunta con toda Centroamérica, la UAC no tiene mucho sentido. El rompimiento de los otros países con Taiwán para acercarse a China, o el acercamiento con Irán o con el ALBA son temas políticamente muy delicados. Es difícil ver cómo se puede completar una UAC sin armonizar ciertos elementos esenciales de la política exterior.

En conclusión, esta sección ha puesto de relieve los temas más críticos de una UAC. La tarea luce dantesca. Por ello, es importante que la UE haga un análisis realista de lo que se puede lograr, cuándo y cómo. Dado el carácter sistémico de una unión aduanera, su condicionalidad interfiere profundamente con los nervios más sensibles de las políticas económicas y exteriores de los países. Cuando el tema se lleva a otras dimensiones políticas como la Corte Centroamericana de Justicia o el Parlamento Centroamericano, no es raro que haya un corto circuito entre algunos países y la UE. Nuevamente, a través de las negociaciones comerciales se pueden lograr reformas importantes impuestas desde afuera, pero se debe andar con cuidado para no poner en peligro con ello la globalidad del acuerdo y no generar otro nuevo sinsabor con olor a imposición foránea. No es dable lograr por ello una UAC perfecta o siquiera razonablemente adecuada. Siempre estará condenada a ser imperfecta en el corto y mediano plazo.

Ahora bien, en el largo plazo sí es posible y deseable lograr esa UAC. De hecho, puede resultar interesante y emblemático celebrar los 200 años de vida independiente de Centroamérica, en 2021, como la fecha para materializar ese deseo —que nació con la independencia misma— de integrar más estrechamente a las cinco naciones que se fracturaron en 1821. Y si Panamá se apunta, tanto mejor.<sup>7</sup> En la siguiente sección se brindan algunas ideas para avanzar en ese sentido en el contexto actual.

## **LOS DESAFÍOS PARA LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO: LA AMPLITUD DE LA AGENDA PODRÍA SER LA CLAVE DEL ÉXITO**

Toda la gama de temas expuestos en las páginas anteriores tiene el propósito de servir como contexto para abordar el tema principal: detectar los principales escollos que podría tener la negociación del Acuerdo y tratar de sugerir eventuales salidas. Debería estar claro ahora que esta negociación comercial será la más compleja que ha tenido Centroamérica ante sí, incluso más compleja que la que se concluyó con los Estados Unidos. Ello por cuanto satisfacer las demandas de coordinación regional profunda, diseñar e implementar simultáneamente una unión aduanera y atajar todas las presiones de los sectores productivos y civiles propias de una negociación comercial ponen sobre cada gobierno centroamericano una tarea especialmente pesada. Sobre todo en esta era posterior al TLCCA-RD. Esta complejidad se agrava cuando se observa que la importancia relativa de la UE en Centroamérica como socio comercial y como inversionista es mucho menor que la que tiene Estados Unidos; por lo tanto, la estructura de incentivos en Centroamérica no está alineada con —o no es proporcional a— las complejidades que se avecinan. Y aún más difícil se vuelve el asunto para Centroamérica cuando hay intereses internos muy asimétricos, como se discutirá adelante. Para Panamá la situación es más crítica aún, porque para poder participar en la asociación con la UE, debe acceder a un esquema de integración —el centroamericano— que le resulta completamente nuevo, que abre situaciones hasta el momento desconocidas.

### **El desafío de la relevancia**

Centroamérica apenas figura en el mapa de las prioridades de Europa. La oportunidad se ha abierto porque la UE ha replanteado su modelo de relación con el resto del mundo en un momento en que Estados Unidos había lanzado un esquema de

---

<sup>7</sup> Este autor se atreve a sugerir que las condiciones entre Panamá y Costa Rica, o entre el CA-3 (Guatemala, El Salvador y Honduras) están más maduras para lograr uniones aduaneras entre sí, que entre el CA-5 (CA-3 más Nicaragua y Costa Rica o el CA-6 (CA-5 más Panamá).

liberalización competitiva (hoy suspendido por falta de *trade promotion authority*, es decir, de la autorización del Legislativo al Ejecutivo de ese país para negociar acuerdos comerciales internacionales), amén de que no se esperan avances sustanciales en las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de la OMC. El Consejo de la UE le ha fijado un mandato de negociación a la Comisión Europea que contempla negociaciones comerciales con China, India, la ASEAN, la Comunidad Andina, el Mercosur y Centroamérica. Previamente en las Américas, la UE había negociado con México y con Chile.

Ante una agenda tan recargada, con un proceso tan complejo para Centroamérica, el principal desafío de la región será mantener la atención de Europa durante un período sostenido que permita resolver tantas variables. Por ello, cuando la relevancia comercial de la UE para Centroamérica es limitada, se cae en una situación paradójica: ¿cómo, ante tan pocos incentivos internos y con tantas tareas por delante, se puede luchar para crearle incentivos importantes a la UE de manera que se mantenga concentrada en el Acuerdo de Asociación con Centroamérica? Si no fuera porque la UE le ha pedido lo mismo al Mercosur en términos de integración regional, la propuesta europea hasta podría resultar sospechosa. Induce a pensar que le ha puesto una valla muy alta para disuadir a Centroamérica de continuar la carrera. Pero ello no es así, y la flexibilidad que ha estado demostrando en los últimos meses indica claramente que los europeos están negociando de buena fe.<sup>8</sup> El principal incentivo que pueden tener los europeos en esta negociación consiste en que esta quizá pueda ser la primera y más exitosa experiencia de negociación birregional, dejando encaminada una UAC que replica —y por ello legítima— su esquema propio de integración. Ni el Mercosur ni la Comunidad Andina parecieran llegar a estar en esta posición en el corto o mediano plazo. Aquí se abre un primer foco de oportunidades.

Un segundo foco se abre si se considera que la UE no puede dejar que Centroamérica quede vinculada a través de un acuerdo comercial únicamente con Estados Unidos. Centroamérica no es un gran mercado ni para Estados Unidos ni para la UE, pero ello no hace que la UE pierda su interés. Al fin y al cabo, gran parte de la historia de América Latina en los últimos 200 años refleja el interés competitivo de ambas potencias en esta región. Esto no es diferente hoy y por esto le interesa a la UE contribuir a un mejor balance de influencias en el mundo. Valga ver que la UE también ha negociado ya con otros socios de Estados Unidos en América Latina tales como México y Chile (aunque siempre posteriormente). En conclusión, el efecto demostrativo de esta negociación, la exportación de un modelo de integración y la competencia con Estados Unidos son tres elementos

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, en 2005 la UE solicitaba que la UAC estuviera en vigencia al comienzo de las negociaciones. En 2008 decía que debería estarlo al final.

que se deben explotar como incentivos para que la UE mantenga su atención en Centroamérica de manera sostenida.

## **El diseño de una estrategia adecuada**

Centroamérica debe considerar cuidadosamente sus pasos durante la negociación. Bajo la premisa de que la UE podría presentar una estrategia defensiva de negociación (quizás exceptuando al inicio los productos agrícolas, textiles y otros productos de interés para Centroamérica, manteniendo un régimen inflexible de reglas de origen restrictivas), un primer desafío estratégico radicarán en cómo podrá Centroamérica lograr concesiones que son de su interés.

Para ello puede ser relevante poner sobre la mesa concesiones en materia de avances en la UAC como compromisos que se ejecutarían durante el período de implementación. ¿Acción privada directa en materia de solución de controversias intracentroamericanas —para complacer a los europeos— a cambio de acceso irrestricto para los agricultores centroamericanos? ¿Armonización del 6% del AEC a largo plazo —para satisfacer a los europeos— a cambio de que esos productos ingresen sin arancel en la UE? ¿Libre comercio y una regla de origen más flexible en textiles más acceso libre de aranceles y cuotas al banano regional a cambio de un esquema supranacional en un período de 10 años? En fin, algunas de estas opciones pueden resultar inviables hoy a los ojos de algunos, pero la idea es brindar simples ejemplos de situaciones que se pueden considerar. Esto representaría un esquema de ganancia mutua.

Lo más probable es que para el final de la negociación del Acuerdo no haya una UAC perfecta, y ni siquiera bastante adelantada. Pero para entonces se podría llegar a tener el marco jurídico completo, con fases claras y componentes precisos, incluido un calendario específico para la entrada en vigor de la Unión Aduanera en el largo plazo.<sup>9</sup>

Otra alternativa es avanzar lentamente en las negociaciones e ir construyendo un modelo de integración birregional basado en rondas sucesivas de profundización periódica. Se puede iniciar con los elementos básicos de una zona de libre comercio, con algunas reservas y excepciones en productos de interés de ambas partes, con un mecanismo incompleto —pero funcional— de libre circulación de los productos europeos dentro de Centroamérica y Panamá, para luego avanzar hacia una zona de libre comercio mejor redondeada, una libre circulación interna más adecuada y un marco institucional más robusto, etc. Cada paso se daría

---

<sup>9</sup> Resulta innecesario señalar que el marco jurídico para el establecimiento de una Unión Aduanera Centroamericana (UAC) suscrito en 2007 por los ministros responsables de la integración es una buena señal de progreso, pero le resta mucha letra menuda para que llegue a constituir una UAC funcional algún día.

en función de las posibilidades del momento pero apuntando hacia objetivos comunes ambiciosos.

Por otro lado, parte de la estrategia debe consistir en vincular adecuadamente los costos y efectos negativos del Acuerdo a las oportunidades de cooperación y asistencia técnica que ofrezca la UE. Esta relación biunívoca puede contribuir a facilitar el manejo de los costos del ajuste y la implementación de compromisos. La idea es que si se quiere replicar en Centroamérica una unión aduanera, entonces la UE debería contribuir a sufragar más intensamente —porque lo ha estado haciendo de forma parcial hasta el momento— las inversiones requeridas para sostener instituciones nacionales y regionales que puedan asumir el reto de manera solvente. Nuevamente, sería un esquema de ganancia mutua.

### **La cohesión del discurso**

Por más que la retórica europea insista en lo contrario, no se debe perder de vista que el interés de la UE se enfoca en la dimensión comercial del Acuerdo. Los componentes de cooperación y de coordinación política están canalizados y en gran medida resueltos en el marco del Diálogo de San José de 1984 y todas sus actualizaciones desde entonces. Igualmente, los montos para la cooperación financiera ya están fijados para los años venideros y pareciera no ser esta la ocasión para ampliarlos, según lo ha indicado la misma UE. Todo se cuadrará bajo un marco legal único, pero la novedad estará en los temas comerciales y de inversión y en la posibilidad de replicar el modelo europeo en otras latitudes. Esto presenta un panorama complejo para Centroamérica y para Panamá. Por un lado, si la región no participa en el Acuerdo de Asociación no pierde los componentes de cooperación ni de coordinación políticas porque continuaría vigente, presumiblemente, el Diálogo de San José. Tampoco perdería las condiciones preferenciales de entrada de sus productos al mercado europeo a través del SGP. Tampoco perdería la oportunidad del mercado panameño porque los tratados de libre comercio bilaterales con ese país se mantienen. Y tampoco tendría que cargar con los costos de otro proceso más de apertura y con los trabajos y costos que implica avanzar con la UAC. Por el contrario, si el istmo participa en un Acuerdo de Asociación debe cargar con todos esos costos accesorios; las ganancias marginales en materia de acceso al mercado europeo pueden ser muy bajas (por la existencia de preferencias en la UE) a cambio del desmantelamiento arancelario total o casi total frente a una Europa ampliamente reconocida por subsidiar su producción agrícola. Si se pudiera realizar una cuantificación tal, se haría obvio que por cada unidad de ganancia quizás haya más unidades de costo. En síntesis, una óptica meramente mercantilista es la menos recomendable para observar estas negociaciones. Es urgente, por ello, provocar otra línea de argumentación, línea que debe privilegiar las ganancias para la región derivadas de una UAC, la consolidación del mercado panameño a través de un acuerdo de unión aduanera con toda la región y ya no a base de simples

tratados de libre comercio bilaterales, las ganancias de productividad que generan las importaciones, la estabilidad que se ganaría en materia de reglas de acceso al mercado europeo, las ganancias para el consumidor, y el efecto de señalización internacional que este acuerdo tendría a favor de la imagen de Centroamérica y Panamá (para atraer inversionistas y mejorar la clasificación de riesgo país). Son estos argumentos muy sólidos y capaces de rebatir la miope óptica mercantilista. Corresponde ahora ponerles los números a algunos de ellos.<sup>10</sup>

## El manejo del ajedrez centroamericano

También corresponderá a Centroamérica coordinar bien sus intereses. Centroamérica no es una entidad monolítica. Sus intereses frente a la UE varían considerablemente. Los niveles de simpatía que le profesan a la UAC son también diferentes. Cuando a ello se le suma el factor Panamá, vemos que la matriz de variables se expande aún más. En general, el CA-5 está muy interesado en que Panamá se una al MCCA, particularmente Costa Rica, porque podría ver expandidas sus exportaciones en montos considerables de manera súbita. Panamá no está tan interesado en importar del CA-5 sino que busca consolidarse como centro estratégico para la logística comercial mundial, y para ello el bastión europeo es esencial. Las recientes negociaciones de tratados de libre comercio bilaterales de Panamá con los cinco países de Centroamérica también pavimentan el camino para suavizar la transición de Panamá al MCCA y eventualmente a la UAC. Costa Rica es el principal socio comercial de la UE en la región con casi un 60% del comercio en ambas vías, y busca expandir ese comercio y atraer inversión, pero tiene reticencias ya tradicionales con la profundización de la integración con Centroamérica más allá del libre comercio. Ni Nicaragua ni Honduras tienen flujos tan amplios de comercio e inversión, pero son los principales beneficiarios de la cooperación europea, situación que necesitan consolidar y fortalecer. El Triángulo del Norte, por el contrario, no tiene tanto interés en el comercio con la UE, que es muy reducido actualmente, sino que ve en el Acuerdo de Asociación una oportunidad para atraer inversiones, así como un mecanismo para promover el perfeccionamiento de la UAC, que es de su mayor interés. Como se puede apreciar, todos están por lo suyo (que es lo natural en toda negociación). Todo esto tiene el propósito de señalar que se requiere un marco muy amplio de temas por negociar para que el balance final satisfaga a todos y permita que las ganancias colectivas sean mucho mayores que la suma de las ganancias individuales. El Acuerdo, sin

---

<sup>10</sup> Se puede argumentar con facilidad que otra de las tareas que tienen los países es iniciar de manera temprana la coordinación y el diseño de estudios cuantitativos que los doten de una base argumentativa sólida durante la negociación y después de la misma. Pero estos estudios son caros, requieren mucha especialización y tienen inevitablemente supuestos y simplificaciones cuestionables. Sin embargo, sostener debates sobre la calidad de los estudios es una mejor alternativa que hacerlo sin ellos.

embargo, pareciera ser, de hecho, ese marco. Corresponde concretar un esquema de coordinación muy estrecho para que los países no terminen enredándose en sus propios hilos, enseñando sus vulnerabilidades como negociadores y dándole espacios a la contraparte para que rompa los precarios balances internos. La experiencia de Centroamérica en el TLCCA-RD les afianzó su *esprit de corps* y las lecciones de ese proceso deben aprenderse e internalizarse.

### **La atención a la economía política interna**

El carácter multifacético de las negociaciones (comercio, cooperación, política), cuando se ejecuta en varios niveles (externo, regional y nacional) podría llevar a que las economías políticas internas no capten la atención que merecen. Estas cosas suceden aun en los ambientes más sofisticados. En la UE misma, por ejemplo, las presiones por lograr una coordinación entre países miembros es tan fuerte que la fase externa de las negociaciones mismas tradicionalmente tienden a perder fuerza. La legitimidad de las negociaciones del Acuerdo de Asociación y simples consideraciones de equidad social demandan que los gobiernos tengan mucho cuidado con la distribución de los beneficios del Acuerdo y con la minimización de las vulnerabilidades sociales y sectoriales que abra. A la inversa que Estados Unidos en el TLCCA-RD, la UE está más dispuesta a admitir exclusiones. Eso es así no tanto por generosidad comercial propia (la generosidad la demuestra en la mesa de cooperación, no necesariamente en la mesa comercial), sino porque la presión de 27 miembros sobre la Comisión la hace más vulnerable a tener que admitir exclusiones. Este tema puede ser una ventaja o una pesadilla para los centroamericanos durante las negociaciones. Tal vez se puedan evitar problemas con ciertos grupos internos en cada país de Centroamérica, pero quizá también se puedan escapar fácilmente las concesiones de mayor importancia. Por ello, el mejor planteamiento será uno en el cual a priori no se excluya nada y se trabaje seriamente en apuntalar las vulnerabilidades internas que se puedan causar a través del programa de cooperación y de las agendas complementarias de cada país.

### **La disminución de los subsidios por parte de la OMC**

Para concluir, cabe recordar que el éxito del programa de negociaciones comerciales que han emprendido los países centroamericanos y Panamá se podrá materializar en gran medida si y solo si en la OMC se acordara, en esta Ronda (Doha) y en la siguiente —cuyo inicio se podría estimar a finales de la década entrante—, una eliminación total de los subsidios a la exportación agrícola (lo cual es difícil de lograr en esta Ronda) y de los apoyos interno a la agricultura. Este último tema es más complejo. Actualmente, todo parece indicar que hay reticencias por parte de socios como Estados Unidos y la UE para reducir estos apoyos. Si bien estos países han avanzado en algunas reformas que desconectan las ayudas de las

decisiones sobre producción y consumo, quedan todavía subsidios que distorsionan la producción y el comercio internacional agrícola. El TLCCA-RD no es tan crítico en estos temas puesto que Estados Unidos no tiene programas amplios de subsidios a las exportaciones agrícolas y los que tiene quedaron sujetos a desmantelamiento en el TLCCA-RD. Igualmente, muchos compromisos de apoyo interno en Estados Unidos se dirigen hacia productos que no se producen en Centroamérica o en Panamá (aunque hay otros programas que en el largo plazo sí podrían afectar la producción ístmica de productos tales como lácteos y porcinos). Por el lado de la UE, sin embargo, el tema podría ser más crítico puesto que ciertos programas comunitarios podrían distorsionar la producción y el comercio internacional de productos agrícolas centroamericanos y de Panamá. Corresponde hacer un análisis más detallado de los efectos negativos de la Política Agraria Común de la UE sobre estos países. Y puesto que la UE —al igual que Estados Unidos— rechaza la idea de negociar el apoyo interno regionalmente, Centroamérica y Panamá no tienen otra opción que presionar agresivamente su desmantelamiento en el marco de la OMC.

## REFLEXIONES FINALES

El Acuerdo de Asociación es una buena oportunidad para Centroamérica y para Panamá. Es un eslabón más —el segundo en importancia— para todos los países de la región en sus procesos de inserción comercial y económica con el resto del mundo. El proceso, sin embargo, se muestra de una complejidad pasmosa, incluso mayor que la del TLCCA-RD. Aquí se han indicado algunos de los temas gruesos más importantes. Pero hay muchos más, amén de los puramente técnicos. La combinación de elementos comerciales, de inversión y de cooperación, la posible participación de Panamá, y el ímpetu que el Acuerdo inyecta a la UAC —aunque no llegue a ser perfecta en el corto plazo— brindan un marco muy amplio para encontrar un balance que satisfaga a todos. Por ello, aunque el componente comercial del Acuerdo es el más importante y el de mayor interés para la UE, los otros dos componentes son igualmente esenciales para cuadrar bien los intereses de todos y encontrar un balance satisfactorio. Centroamérica y Panamá deberán hacer un esfuerzo descomunal para obtener ese balance interno, regional y con la UE. No pareciera que vaya a ser este un juego de suma cero. Pero son muchas las variables que todavía pueden intervenir antes de poder visualizar un resultado concreto, un equilibrio final.



# 12

---

## **Las oportunidades y los desafíos del Acuerdo de Asociación**

*Eduardo Lizano, Fernando Ocampo y Roberto Echandi*

**L**a negociación de un Acuerdo de Asociación entre los países centroamericanos y la Unión Europea se ha convertido en uno de los objetivos de la política comercial más importantes para Centroamérica.

Desde la suscripción de los acuerdos de la Cumbre de Viena, en donde ambas regiones manifestaron su intención de revitalizar, promover y reforzar sus relaciones mediante la asociación estratégica birregional acordada en cumbres anteriores,<sup>1</sup> los países centroamericanos han trabajado, por un lado, en la preparación de los distintos aspectos de la negociación y, por otro, en el cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con el proceso de la Unión Aduanera. Estos avances del proceso de integración regional son considerados elementos de gran significado para facilitar el enfoque de negociación de región a región promovido, en numerosas oportunidades, por las autoridades europeas.

Esta posibilidad de consolidar, en un futuro cercano, las relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la UE ha planteado en la región la cuestión acerca de las oportunidades y los desafíos de un acuerdo de esta naturaleza para los países centroamericanos. A diferencia de la negociación del TLCCA-RD, el conocimiento del mercado europeo es incipiente y genera en algunos sectores temores que será necesario disipar como parte del proceso de preparación.

El objetivo de este capítulo es analizar las principales oportunidades de un futuro acuerdo de asociación tanto para Centroamérica y Panamá como para la UE, así como los principales desafíos y riesgos que podrían enfrentar ambas regiones a lo largo de este proceso.

---

<sup>1</sup> Río de Janeiro en junio de 1999, Madrid en mayo de 2002 y Guadalajara en mayo de 2004.

## LAS OPORTUNIDADES DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

### El caso de Centroamérica

#### *Consolidación del proceso de apertura*

La motivación principal de las cinco economías del bloque centroamericano y Panamá para culminar el Acuerdo de Asociación con la UE es la consolidación de su integración con el mundo. Desde hace poco más de dos décadas, la política comercial de los países de la región se ha basado en cuatro ejes: la implementación de programas de liberalización de acuerdo con los compromisos multilaterales o decisiones unilaterales, la intensificación de las negociaciones de tratados de libre comercio con terceros, la atracción de inversión extranjera y el avance hacia la conformación de una unión aduanera.

Durante los últimos 20 años, el arancel promedio aplicado a terceros por los cinco países centroamericanos se redujo considerablemente, al pasar de un 45% en 1985 a un 5,8% en 2005. Para este último año, Nicaragua presentaba el derecho de importación promedio más bajo (5,3%) y El Salvador el más elevado, con un 7,2%, como se muestra en el cuadro 12.1.

En forma paralela a este proceso, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), como región o de manera individual, ha preparado paulatinamente el camino para negociar zonas de libre comercio con sus dos principales socios: Estados Unidos y Europa. La suscripción de los tratados de libre comercio con México, Chile, Canadá, República Dominicana, la Caricom y, principalmente, Estados Unidos ha servido de experiencia para la negociación comercial, consolidando el proceso de inserción de Centroamérica en el comercio mundial. En el caso de Panamá, la situación ha sido similar. En los últimos años ha negociado acuerdos con Taiwán, Singapur, El Salvador, Estados Unidos, Honduras y Costa Rica.

**Cuadro 12.1. Centroamérica: Arancel aplicado promedio**  
(en porcentaje)

|                 | 1985        | 1990              | 1995        | 2000       | 2005       |
|-----------------|-------------|-------------------|-------------|------------|------------|
| Costa Rica      | 53,0        | 16,4              | 11,2        | 6,0        | 5,4        |
| El Salvador     | 23,0        | 16,0              | 10,2        | 7,0        | 7,2        |
| Guatemala       | 50,0        | 16,0              | 12,0        | 6,9        | 5,6        |
| Honduras        | n.d.        | 14,9 <sup>a</sup> | 9,7         | 6,5        | 5,6        |
| Nicaragua       | 54,0        | 8,0               | 10,7        | 5,1        | 5,3        |
| <b>Promedio</b> | <b>45,0</b> | <b>14,1</b>       | <b>10,8</b> | <b>6,3</b> | <b>5,8</b> |

Fuente: Jaramillo y Lederman (2005) y OMC.

<sup>a</sup> Datos de 1989.

Para Costa Rica y El Salvador, por ejemplo, la puesta en marcha de un acuerdo comercial con la UE significaría que más del 80% y del 94%, respectivamente, de sus exportaciones al mundo estarían respaldados por instrumentos jurídicos con iguales derechos y obligaciones para los países firmantes. De hecho, con el Acuerdo los países centroamericanos y Panamá lograrían amparar un porcentaje muy elevado de su comercio bajo reglas definidas, protegidas por mecanismos ágiles y efectivos de solución de controversias comerciales.

### ***Aumento en los flujos comerciales***

Para Centroamérica, la UE es un socio comercialmente importante, no solo porque compra el 13,5% de las exportaciones de la región sino porque se trata de su tercer proveedor principal de mercancías (véase el capítulo 1). No obstante, el comercio entre ambos grupos de países se encuentra aún distante de alcanzar su verdadero potencial tanto desde la perspectiva del volumen como en cuanto al tipo y a la variedad de productos.

El bloque europeo es el principal comprador de algunos de los denominados “productos estrella” de exportación de la región centroamericana. Hacia este destino se dirige el 44% del café, el 59% de los follajes, el 48% de la piña y el 82% del atún.

Sin embargo, la UE no es un destino importante, ni de fácil acceso, para una buena parte de la oferta exportable del istmo. Solo cuatro productos representan el 62% de las ventas totales. Cuando se analizan los principales subgrupos de mercancías vendidas al mundo por los países de la región, la UE no aparece como un comprador destacado en sectores como carnes de bovino, aves y cerdo, lácteos, hortalizas, productos de la molinería, grasas y aceites vegetales, azúcares, preparaciones alimenticias, tabaco y derivados y la gran mayoría de la industria de manufactura, como se observa en el cuadro 12.2.

En el caso de Estados Unidos, con excepción de productos como flores y follajes, café y preparaciones de pescado, se observa una importancia relativa mayor que la de la UE para los demás subsectores de exportación centroamericanos. Incluso el propio MCCA constituye un destino de exportación de mayor importancia relativa que los 27 países europeos, principalmente en aquellas actividades productivas donde las condiciones de acceso son limitadas o se trata de industrias altamente competitivas. Tal es el caso de las carnes, los lácteos, los productos de la molinería, las preparaciones alimenticias, las bebidas espirituosas, los medicamentos y las manufacturas de plástico, de hierro o de acero.

La posibilidad de aumentar la importancia relativa de la UE como destino de las exportaciones centroamericanas es, sin duda, una motivación fundamental para la región centroamericana. Con el Acuerdo se abre para estos países la posibilidad no solo de consolidar sino también de mejorar las condiciones de acceso actuales de sus productos en el mercado europeo, gracias a la suscripción de un instrumento con obligaciones recíprocas, incluido un mecanismo de solución de diferencias.

**Cuadro 12.2. Centroamérica: Principales subgrupos de productos exportados al mundo y a destinos seleccionados, 2005**

|                                                                                                        | Millones de<br>US\$ al mundo | Participación dentro del<br>total exportado (porcentajes) |                   |                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
|                                                                                                        |                              | MCCA                                                      | Estados<br>Unidos | Unión<br>Europea |
| Carnes y despojos comestibles                                                                          | 609,3                        | 13,6                                                      | 9,8               | 0,0              |
| Pescados y crustáceos, moluscos<br>y demás invertebrados acuáticos                                     | 1.595,2                      | 0,6                                                       | 16,6              | 5,3              |
| Leche y productos lácteos                                                                              | 277,0                        | 27,7                                                      | 2,4               | 1,2              |
| Plantas vivas y productos<br>de la floricultura                                                        | 702,7                        | 0,4                                                       | 12,4              | 15,4             |
| Hortalizas, plantas, raíces y<br>tubérculos alimenticios                                               | 901,2                        | 7,2                                                       | 14,6              | 1,5              |
| Frutas y frutos comestibles                                                                            | 5.636,3                      | 0,4                                                       | 16,4              | 8,0              |
| Café, té, yerba mate y especias                                                                        | 4.332,6                      | 0,2                                                       | 11,1              | 13,5             |
| Productos de la molinería                                                                              | 158,4                        | 32,4                                                      | 0,3               | 0,0              |
| Grasas y aceites animales o vegetales                                                                  | 1.151,5                      | 8,2                                                       | 2,7               | 0,1              |
| Preparaciones de carne, pescado o<br>crustáceos, moluscos o demás<br>invertebrados acuáticos           | 235,0                        | 12,9                                                      | 0,6               | 25,2             |
| Azúcares y artículos de confitería                                                                     | 1.592,9                      | 2,0                                                       | 11,2              | 0,3              |
| Preparaciones alimenticias diversas                                                                    | 890,0                        | 26,4                                                      | 2,1               | 0,5              |
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre                                                                | 690,5                        | 17,3                                                      | 5,7               | 2,9              |
| Tabaco y sucedáneos del tabaco<br>elaborados                                                           | 412,3                        | 6,4                                                       | 14,6              | 0,9              |
| Combustibles minerales, aceites minerales<br>y productos de su destilación                             | 1.661,2                      | 5,9                                                       | 14,9              | 1,0              |
| Productos farmacéuticos                                                                                | 1.176,5                      | 22,0                                                      | 0,6               | 0,1              |
| Plástico y sus manufacturas                                                                            | 1.444,8                      | 21,8                                                      | 3,9               | 0,0              |
| Caucho y sus manufacturas                                                                              | 1.159,7                      | 4,6                                                       | 9,9               | 0,6              |
| Fundición, hierro y acero                                                                              | 885,7                        | 29,2                                                      | 0,7               | 0,2              |
| Máquinas, aparatos y artefactos<br>mecánicos y sus partes                                              | 2.878,0                      | 3,9                                                       | 10,9              | 8,2              |
| Máquinas, aparatos y material eléctrico,<br>y sus partes                                               | 4.265,7                      | 2,8                                                       | 11,9              | 3,5              |
| Instrumentos y aparatos<br>médico-quirúrgicos; partes y accesorios<br>de estos instrumentos o aparatos | 2.212,5                      | 0,2                                                       | 18,9              | 1,3              |

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Sin embargo, lo anterior solamente será posible si existe una mejora real, no solo desde el punto de vista arancelario, sino en materia de restricciones no arancelarias y en la flexibilización de las reglas de origen tradicionalmente negociadas por los europeos. Cuando se analiza, por ejemplo, el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea con México (TLCUEM) se observa que la baja presencia de exportaciones mexicanas en términos relativos en el mercado europeo se debe a los requisitos exigidos en materia de contenido regional para la gran mayoría de los productos. Aunque este país logró algunas flexibilidades importantes en las reglas de origen, los procesos productivos mexicanos todavía están fuertemente integrados al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo cual obstaculiza el aprovechamiento de las preferencias negociadas en el marco del TLCUEM (Zabludovsky, 2006).

### ***Atracción de inversión***

Atraer mayor volumen de inversión extranjera directa (IED) a la región es otra de las motivaciones de Centroamérica para promover el Acuerdo. Dadas las mejores condiciones de acceso de los productos de origen centroamericano, no solo al MCCA sino también a casi la mitad de las naciones de América y pronto a la UE, el capital externo podría encontrar en el istmo una plataforma para ingresar con menores costos a un mercado cercano a los 1.000 millones de consumidores.

Los acuerdos comerciales con los países del TLCAN, República Dominicana, Chile y recientemente la Caricom, permiten a los productos elaborados en la región ingresar en mejores condiciones a estos mercados que los de otros competidores. Si a lo anterior se suma la ubicación geográfica, el costo de la mano de obra, así como también las reformas necesarias para cumplir con las obligaciones de los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Aduanera Centroamericana, el clima de negocios en la región centroamericana podría resultar muy positivo para las empresas extranjeras.

Aunque las condiciones de acceso constituyen solo uno de los componentes para decidir acerca de las inversiones en determinado país, existe una correlación importante entre el grado de apertura e integración de una economía al mundo y su capacidad para atraer flujos de capital externo. México, Chile y la misma Costa Rica son claros ejemplos.

Si bien la economía mexicana inició su proceso de reformas económicas desde mediados de los años ochenta, fue a partir de 1990 cuando se percibió una fuerte afluencia de capital externo. Durante los años noventa, México recibió un promedio anual cercano a los US\$7.500 millones en IED. Pero a partir de 2000, con la puesta en marcha del TLCUEM, estos flujos de capital anuales prácticamente se duplicaron.

Existe relativo consenso con respecto a que la IED ha sido un instrumento de gran importancia en la estrategia de desarrollo de México desde 1988. No solo por contribuir al balance externo, sino porque ha facilitado la modernización

**Cuadro 12.3. Inversión extranjera directa (IED) en México, Chile y Costa Rica, años seleccionados**

(millones de dólares de EE.UU.)

|      | México |         | Chile |        | Costa Rica |       |
|------|--------|---------|-------|--------|------------|-------|
|      | Flujo  | Stock   | Flujo | Stock  | Flujo      | Stock |
| 1980 | 2.090  | —       | 287   | 886    | 53         | 497   |
| 1990 | 2.633  | 22.424  | 661   | 10.067 | 162        | 1.309 |
| 2000 | 16.781 | 97.170  | 4.860 | 45.763 | 409        | 2.709 |
| 2001 | 27.635 | 140.376 | 4.200 | 43.438 | 459        | 3.183 |
| 2002 | 15.129 | 155.151 | 2.550 | 42.311 | 658        | 3.739 |
| 2003 | 11.373 | 165.934 | 4.385 | 53.960 | 574        | 4.198 |
| 2004 | 16.602 | 182.536 | 7.603 | 54.464 | 618        | 4.815 |

Fuente: UNCTAD.

económica y la orientación exportadora de una buena parte de su sector manufacturero (Dussel, 2000).

En el caso chileno, los flujos de capital externo aumentaron notablemente después de 1990, hasta llegar a convertirse en la principal fuente de financiamiento externo. A diferencia de otros países sudamericanos, en donde la afluencia de capital estuvo ligada a procesos de privatización, durante la década de 1990 Chile atrajo IED destinada fundamentalmente a nuevos proyectos (Dussel, 2000). Gran parte de estos recursos externos se dirigieron a la industria de la minería y, más recientemente, hacia diversas ramas del sector servicios.<sup>2</sup> La consolidación del proceso de apertura de la economía chilena, a partir de la segunda mitad de los años noventa,<sup>3</sup> coincidió con la intensificación de los flujos de IED recibidos por ese país.

Aunque en menor proporción que Chile y México, Costa Rica también ha experimentado este fenómeno. La IED anual promedio en el decenio de la apertura comercial (1990–2000) fue casi cuatro veces superior a la observada durante los 10 años precedentes. A partir de la entrada en vigor de su primer acuerdo comercial con una economía fuera de la región centroamericana,<sup>4</sup> al que le siguieron cuatro

<sup>2</sup> Durante la primera mitad del decenio de 1990 el 58% de los flujos de IED percibidos por Chile se dirigieron al sector de la minería, mientras que durante la segunda mitad el 64% de las inversiones tuvo como destino el sector servicios.

<sup>3</sup> Según datos oficiales de la Dirección de Relaciones Económicas de la Cancillería Chilena (Direcon), a julio de 2007 Chile tenía en vigencia dos acuerdos de asociación económica, 11 tratados de libre comercio, cuatro acuerdos de complementación y dos acuerdos de alcance parcial, que sumaban 59 países ubicados en cuatro continentes.

<sup>4</sup> El Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México entró a regir el 1 de enero de 1995.

tratados ulteriores —sin incluir el TLCCA-RD—, ingresaron al país capitales externos cercanos a los US\$600 millones por año en promedio. Incluso la continuidad en la política de atracción de inversiones y los compromisos asumidos por este país en el acuerdo con Estados Unidos, principalmente en el área de servicios financieros y telecomunicaciones, prevén aumentos considerables de los ingresos de capital externo en los próximos años.

Más allá de los beneficios potenciales que implica la IED para los países de la región, como son complementar sus bajos niveles de ahorro interno, generar empleo, contribuir a la transferencia de tecnología y a la creación de encadenamientos con la industria local, lo cierto es que una mayor presencia de inversionistas europeos contribuiría a balancear la fuerte participación del capital estadounidense en la región. En el período 2000–2004, el 44% del capital recibido por los países centroamericanos provino de Estados Unidos mientras que solamente un 18% tuvo como origen Europa.<sup>5</sup>

En otros términos, un acuerdo con la UE contribuiría a reducir, en alguna medida, el sesgo creado por otros tratados en contra de inversionistas y exportadores que no forman parte de las zonas de libre comercio hasta la fecha negociada por la región (Zabludovsky y Gómez Lora, 2004). Por ello, la puesta en marcha del Acuerdo fortalecería los vínculos entre centroamericanos y europeos y, al mismo tiempo, contribuiría a balancear las relaciones de Centroamérica con el mundo.

Sin embargo, no será una tarea fácil, pues la región deberá competir en la atracción de inversiones con las economías de la propia UE. Este bloque comercial es el principal receptor de IED del mundo. En 2007, este conjunto de países recibió US\$804.290 millones, un 44% de los flujos de inversión reportados por todo el planeta para ese año. Entre sus miembros, aun los países de menor grado de desarrollo percibieron cerca de US\$7.876 millones de inversión externa en promedio durante 2007.<sup>6</sup> No obstante, una buena parte de esta inversión proviene de los países más ricos de la UE. Según el reporte sobre IED de 2008, de los flujos de capital registrados por los 27 países miembros, un porcentaje importante provino de países miembros de la UE.

Además, se trata de economías más competitivas que las centroamericanas. Según el Índice de Competitividad Global para 2008, 23 de los 27 países miembros del bloque europeo se ubican dentro de las 50 economías más competitivas del mundo. En tanto, los países centroamericanos se ubican entre los lugares 59 y 120 de un total de 134 naciones.

---

<sup>5</sup> Según datos de la UNCTAD y bancos centrales de cada país. No se incluyen aquí datos de Guatemala por no encontrarse disponibles al momento de realizar este estudio.

<sup>6</sup> Dentro de estas economías se incluyen: Letonia, Estonia, Hungría, República Checa, Rumania, Bulgaria y Polonia. Los datos provienen del World Investment Report de 2008.

## Los acuerdos para la promoción y la protección recíproca de las inversiones

Al no existir en el plano multilateral un instrumento para regular las inversiones, los países han optado por firmar bilateralmente acuerdos para la promoción y la protección recíproca de las inversiones (denominados BIT, por sus siglas en inglés). Centroamérica no ha sido la excepción a esta tendencia. Una gran parte de los acuerdos de inversión vigentes ha sido negociada individualmente con algunos de los países miembros de la UE, por cuanto la Comisión Europea carece de facultades para negociar en este campo de manera conjunta.

Los BIT son instrumentos cuyo principal objetivo consiste en promover los flujos de capital y brindar seguridad jurídica a las inversiones de los países firmantes. Sus disposiciones se asemejan a los capítulos sobre inversión de los tratados de libre comercio firmados por Centroamérica con terceros países. Mediante la búsqueda de dos objetivos fundamentales, como fomentar los flujos de inversión de forma recíproca y crear un mecanismo para solventar los conflictos, estos instrumentos contienen principios que contribuyen a aumentar la confianza entre los inversionistas. Algunos de estos principios son el trato nacional y de nación más favorecida, así como el trato mínimo, de manera que las inversiones extranjeras puedan ser tratadas conforme a los lineamientos establecidos por el derecho internacional y ofrecer un mecanismo para solucionar las controversias inversionista-Estado.

Los países centroamericanos han negociado BIT con los siguientes países de la UE:

**Costa Rica:** Alemania\*, Bélgica-Luxemburgo, España\*; Finlandia, Francia, Países Bajos\*, Reino Unido, República Checa\*.

**El Salvador:** Alemania, Francia, Reino Unido, República Checa.

**Nicaragua:** Alemania, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, República Checa.

**Guatemala:** Alemania\*, Bélgica-Luxemburgo\*, Finlandia\*, Italia\*, Israel\*, Francia y Países Bajos.

**Honduras:** España\*, Francia, Países Bajos, Reino Unido\*.

**Panamá:** España, Francia\*, Países Bajos, Reino Unido, República Checa.

*Fuente:* Sistema de Información de Comercio Exterior de la OEA y ministerios de Economía y Comercio de cada país.

\* Son los acuerdos vigentes. Los demás aunque han sido firmados no han sido ratificados por los respectivos congresos al mes de febrero de 2009.

Para Centroamérica el reto consiste en aprovechar sus ventajas comparativas y en no descuidar aquellas áreas que requieren acciones inmediatas, como infraestructura, corrupción, inseguridad ciudadana, educación y el fortalecimiento del Estado de derecho. En general, las políticas de acompañamiento del proceso de apertura e implementación de los compromisos internacionales serán de fundamental importancia para convertir a la región en un destino cada vez más atractivo para el capital externo.

### ***Cooperación: un instrumento para fortalecer la integración regional***

Otra razón fundamental para avanzar con el Acuerdo de Asociación es la necesidad real de profundizar el proceso de integración económica centroamericana. El



sostenido apoyo europeo, primero a los procesos de paz de la región y luego al fortalecimiento de la Unión Aduanera, ha hecho de Europa uno de los principales aliados del proceso integrador del istmo. No solo por ser el principal donante de recursos de cooperación sino por el tipo de iniciativas, la UE quizás sea el promotor más asiduo, después de los mismos centroamericanos, de la conformación de un mercado único en esta parte del continente.

En cuanto a cooperación, el bloque europeo es el primer socio mundial de América Latina y el Caribe al contribuir con alrededor del 60% de la ayuda para el desarrollo. Dentro de ella, Centroamérica es, tanto en términos absolutos como per cápita, el grupo de países más beneficiado por la ayuda comunitaria (Karadjova et al., 2003). Según datos de la Comisión Europea, durante el período 1995–2002, el istmo recibió alrededor de €1.160 millones en recursos europeos para la cooperación. Solo para el fortalecimiento del proceso de integración del istmo, la UE destinó €74,5 millones para el período 2002–2006.

Desde hace más de 40 años, los cinco países miembros del MCCA han avanzado para procurar un comercio regional cada vez más fluido y, a partir de los años noventa, para profundizar sus relaciones con terceros. Aunque quedan tareas fundamentales por realizarse en el ámbito económico, y en particular en el área comercial, pueden señalarse avances concretos significativos.

Para los centroamericanos, el mercado común es un destino de exportación importante y natural. Los cinco países comerciaron cerca de US\$6.370 millones en 2008, casi tres veces el monto alcanzado una década antes. Existe un número considerable de empresas, principalmente dentro del sector industrial, para las cuales el mercado local es Centroamérica. Hoy es común la presencia de capital de origen centroamericano en cada una de las economías de la región. Las alianzas estratégicas y las fusiones en áreas como transporte, banca, servicios profesionales, sector inmobiliario, construcción y educación superior son solo una muestra del grado de integración en el ámbito privado (Trejos, 2006).

En el camino hacia la conformación de la Unión Aduanera, el 99% de los bienes originarios goza ya de libre comercio y el AEC se encuentra armonizado en un 94% del universo arancelario. Este porcentaje de armonización es uno de los más elevados dentro de los esquemas de integración del continente y del mundo en desarrollo. Además, existe el firme compromiso de parte de todas las instancias políticas en Centroamérica de avanzar con respecto al restante 6% de productos aún pendientes de armonización.

La región también cuenta con la normativa comercial común para respaldar y facilitar el comercio intrarregional en áreas relacionadas con las aduanas, el origen de los bienes, el tránsito aduanero internacional, las medidas de salvaguardia, las prácticas de comercio desleal y con un procedimiento para solventar controversias, entre otros instrumentos. En materia de medidas sanitarias, fitosanitarias y normas técnicas, los avances han sido más modestos. Se ha trabajado en la homologación de algunos criterios y procedimientos en ciertos sectores, pero

aún resta un largo camino por recorrer en cuanto a la aplicación de estándares equivalentes.<sup>7</sup> El ámbito fiscal representa una de las áreas esenciales para el funcionamiento de cualquier territorio aduanero único. Al respecto, los países todavía se encuentran en una fase temprana de compatibilización de sus sistemas tributarios. De hecho, aunque Centroamérica tiene como meta la interconexión electrónica de las administraciones aduaneras, todavía queda trabajo por hacer entre los puestos de aduanas de cada país, antes de poder conectarse a sus homólogos centroamericanos.

Más allá de la esfera comercial también se han impulsado otras iniciativas, como el Plan Puebla Panamá (PPP),<sup>8</sup> que incorpora a socios extrarregionales como México y Colombia y tiene por objetivo fundamental mejorar la red de comunicaciones del istmo mediante el desarrollo de corredores logísticos. Forman parte de este Plan los proyectos de interconexión eléctrica, infraestructura vial y de transporte, la posibilidad de construir una refinería de crudo pesado en la región y la promoción de un mercado de gas natural, entre los más relevantes.

Aunque ha habido avances significativos, si se compara el proceso de integración centroamericano con el de la UE es fácil concluir que la Unión Aduanera Centroamericana todavía se encuentra lejana. No obstante, no debe perderse de vista que la conformación de la unión aduanera europea tomó 35 años, a pesar del marco jurídico creado desde 1994, y aún sigue en construcción, adaptación y perfeccionamiento en el plano operativo.

En un diagnóstico de 2003, analizado en el Informe Sapir<sup>9</sup>, acerca de la política europea, se señaló que entre los 25 miembros de esa época todavía existía una amplia variedad de regulaciones nacionales para el comercio de bienes y servicios. Esto, sin duda, complica el comercio no solo en el interior de la UE sino con terceros. Las principales causas, según este informe, se explican por las diferencias entre el marco jurídico comunitario y el nacional: el ritmo de adaptación al mercado único, los problemas para implementar los compromisos asumidos en

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la región cuenta con un listado de cerca de 500 productos exentos de trámites fitosanitarios, por considerarse no riesgosos, así como con un manual de procedimientos guía para la movilización de animales dentro del territorio de la Unión Aduanera.

<sup>8</sup> El PPP tiene como principal propósito desarrollar proyectos para aprovechar las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su déficit histórico de infraestructura y reducir tanto los marcados índices de pobreza como la vulnerabilidad ante los desastres naturales. Lo anterior sobre la base de dos ejes: desarrollo humano e integración productiva y competitiva. Al mes de abril de 2007, formaban parte del PPP los estados del sur de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Colombia.

<sup>9</sup> Análisis elaborado por un grupo de alto nivel liderado por André Sapir a solicitud del entonces Presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, en el cual se evaluó la estrategia de desarrollo económico de la Unión Europea. Este grupo rindió su informe a la Comisión Europea en julio de 2003.

materia de liberalización y la existencia de diferentes enfoques en áreas donde la UE no tiene la obligación de liberalizar. Para 2008, esta variedad de regulaciones continuaba existiendo.

Adicionalmente, en el bloque europeo siempre ha habido países con suficientes recursos para apoyar las reformas requeridas por los miembros de la UE más pobres. Situación muy diferente a la realidad centroamericana, donde los países con un relativo mejor nivel de desarrollo no cuentan con los fondos suficientes para solventar las necesidades de sus contrapartes menos adelantadas. Por esta razón, la cooperación internacional juega un papel fundamental en la consolidación de la integración de Centroamérica.

Como se indicó anteriormente, la UE ha puesto como requisito indispensable contar con un grado de avance “suficiente” en la UAC para poder culminar exitosamente el Acuerdo de Asociación. En este sentido, el reto para Centroamérica consistirá en utilizar los recursos de la cooperación de la UE para promover la integración económica de la región. Incluso se podría aprovechar el Acuerdo de Asociación para asumir compromisos que los países, por sí solos, no aceptarían dado su alto costo político pero que sí lo harían de estar acompañados por una concesión financiera de parte de Europa (Trejos, 2006).

Sin duda, los recursos financieros y técnicos de la UE no solo deberán ser reales sino corresponder a las necesidades y los compromisos que la región asuma. Hacer coincidir estos tres programas, el Acuerdo, la integración centroamericana y la cooperación europea, será un gran reto para ambos socios. Esta convergencia, sin embargo, es indispensable para lograr compromisos ambiciosos y profundizar la integración económica de la región.

## **El caso de la Unión Europea**

### ***Consistencia de la política externa de la UE***

La primera motivación de la UE para la búsqueda de un acuerdo comercial con la región centroamericana se enmarca dentro del contexto de su política de acercamiento con América Latina iniciada desde mediados de la década de 1980 a la luz de los conflictos regionales y reforzada a inicios de los años noventa con un nuevo enfoque de apoyo a la reconstrucción y al desarrollo de la región (véase el capítulo 2).

Varios acontecimientos influyeron para profundizar las relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre ambos continentes. Primero, el despertar económico de algunas economías asiáticas, durante la década de 1980, puso en señal de “alerta” a los países desarrollados y a su política tradicional (Keohane y Nye, 1998). Segundo, con la entrada de España y Portugal a la Comunidad en 1986 estos países se convertirían en los principales interlocutores de América Latina dentro del bloque europeo. Tercero, el giro en la política comercial de Estados Unidos —negociación del TLCAN e iniciativa para conformar el Área de Libre

Comercio de las Américas (ALCA)—parecía vaticinar una integración cada vez más fuerte en esta parte del mundo.

Este entorno exigía a la UE no solo mantener la atención en su propia reconstrucción y en la compleja dinámica de integración de sus economías, sino también dar un renovado impulso a su política externa. Europa parecía haber comprendido que su papel no era solo el de protagonista en las negociaciones multilaterales, con algunos espacios para el diálogo político y la cooperación en el plano bilateral. Se requerían mayores esfuerzos, frente al avance de sus competidores directos, para lograr mejores condiciones de acceso para sus bienes y servicios en buena parte del continente americano.

Aunque el acercamiento con América Latina fue gradual, los cambios no se hicieron esperar. En la década de 1980, la UE concretó una serie de acuerdos marco de cooperación, denominados por algunos autores acuerdos de tercera generación. Estos contemplaban una serie de aspectos medulares para el desarrollo pero no contenían compromisos vinculantes en materia de liberalización comercial. En efecto, muchos de los miembros de la UE consideraban —incluso algunos todavía mantienen este criterio— que las disciplinas en esta área deben negociarse en el marco de la OMC (Grisanti, 2004).

Fue en los albores de los años noventa cuando Europa pasó del discurso político y la cooperación a los llamados acuerdos de cuarta generación, o acuerdos de asociación económica. Estos instrumentos más ambiciosos culminan, en definitiva, con la formación de una zona de libre comercio entre los países firmantes.

Para América Latina el punto de partida más evidente de este nuevo enfoque de la política exterior europea, lo marcó la Cumbre de Rio de Janeiro, en 1990. Desde entonces se han llevado a cabo al menos una reunión por año, cuatro cumbres presidenciales y diversos encuentros para el diálogo político subregional entre ambas partes del mundo. Pero más allá del tema de la cooperación y los acuerdos de diálogo político, la intensificación en las relaciones entre la UE y América Latina dio como resultado la puesta en marcha de un acuerdo de asociación económica con México, en julio de 2000, otro con Chile tres años más tarde y negociaciones con el Mercosur para un acuerdo de cuarta generación.<sup>10</sup>

En este contexto, la negociación de un acuerdo con Centroamérica no solo sería consecuente con la política europea de acercamiento con el Hemisferio, sino que

---

<sup>10</sup> Después de múltiples rondas y tras ocho años de negociaciones desde abril de 2000, el Mercosur y la UE prácticamente tienen concluidos los capítulos correspondientes al diálogo político y a la cooperación. Sin embargo, las ofertas de liberalización arancelaria intercambiadas en octubre de 2004 no alcanzaban el nivel de ambición esperado por ambas partes, situación que aunada a los lentos avances en las negociaciones multilaterales ha llevado a un largo impasse en las negociaciones. En noviembre de 2006, ambos grupos de países intentaron reanudar esfuerzos en Rio de Janeiro; sin embargo, en diciembre de ese mismo año el Acuerdo de Asociación volvió a supeditarse al grado de avance de la Ronda de Doha. A la fecha, todavía se mantienen las mismas complicaciones entre ambos bloques comerciales observadas en octubre de 2004.

implicaría una señal importante para la comunidad internacional, más aun cuando las negociaciones con el bloque sudamericano no han logrado finiquitarse.

El proceso con Centroamérica ha sido aún más pausado y evolutivo, para aspirar a alcanzar objetivos más ambiciosos. En la historia de la relaciones con la UE se pueden identificar, al menos, cuatro etapas: la primera en los años ochenta, la pacificación de Centroamérica y la reconciliación de los gobiernos de la región y los diferentes grupos sociales; la segunda a partir de los años noventa, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, programa manejado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el regreso de refugiados y la promoción de los derechos humanos; la tercera hacia finales de los años noventa, la reconstrucción de la región luego de los daños causados por el huracán Mitch, y la cuarta en los albores del nuevo siglo, el fortalecimiento institucional de la integración centroamericana.

Estas fases prepararon el terreno para que la región pudiese aspirar a un acuerdo en materia política, de cooperación y de libre comercio. Como se analizó en el apartado anterior, Centroamérica ha hecho mérito suficiente para optar por un comercio más abierto con Europa.

### ***Mayor presencia en la región***

Por su tamaño y peso relativo dentro del comercio europeo,<sup>11</sup> la región resulta un socio comercialmente poco atractivo para la UE. No obstante, su posición estratégica, el costo de su mano de obra, su grado de apertura y la riqueza de su biodiversidad y el hecho de ser el esquema de integración más antiguo del continente americano la convierten en una plataforma interesante para llegar a un acuerdo de asociación.

Desde una óptica geopolítica, a lo anterior se suma la fuerte presencia del capital estadounidense en las economías del istmo y el alto grado de integración de sus sistemas productivos con el mercado norteamericano. Las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a la región mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) han influido considerablemente en el grado de concentración de los mercados de destino de la oferta exportadora centroamericana. Esta situación se acrecienta, aún más, después de la ampliación a los productos textiles y el atún —entre otros— a partir de 2000 con la llamada paridad NAFTA<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Centroamérica cuenta con un mercado que no alcanza los 40 millones de habitantes, un producto interno bruto per cápita inferior a US\$2.500 y representa menos de una doceava parte del comercio de la UE con América Latina y el Caribe.

<sup>12</sup> La ICC entró a regir desde 1984 para una cantidad limitada de productos y por un plazo de 10 años. En 1990 el Congreso de Estados Unidos aprobó su extensión por tiempo indefinido. Sin embargo, fue en el año 2000 cuando se amplió su cobertura a productos de mayor sensibilidad para Estados Unidos con el objeto de igualar el tratamiento que estos bienes recibían en el marco del TLCAN. Por esta razón, se denomina paridad NAFTA (Caribbean Basin Trade Partnership Act – CBTPA, por sus siglas en inglés) a la ampliación cuya vigencia se extiende hasta setiembre de 2008.

fundamentalmente debido a la proporción de contenido regional exigida por las normas de origen de este tipo de esquemas unilaterales.

Las importaciones estadounidenses desde los países centroamericanos pasaron de US\$6.800 millones en 1996 a más de US\$14.000 millones en 2005. Estas seis economías representan el 51% del total exportado por los países beneficiarios de la ICC y, hasta la puesta en vigencia del TLCCA-RD, cerca del 47% de sus exportaciones hacia Estados Unidos ingresaron bajo este programa preferencial.<sup>13</sup>

A su vez, el giro de la política comercial de Estados Unidos, mediante la intensificación de negociaciones bilaterales con el Hemisferio, específicamente con la entrada en vigencia del TLCCA-RD, viene a profundizar el grado de integración entre los países centroamericanos y la economía estadounidense. Con este acuerdo, se intensificarían las relaciones comerciales entre las siete economías firmantes, tanto desde la perspectiva del comercio de bienes y servicios como de la creación de mejores condiciones para sus inversionistas.

La posibilidad de obtener condiciones de acceso recíprocas y de aumentar la presencia de exportadores europeos en los mercados de la región representa un incentivo claro para que la UE vea en Centroamérica un socio estratégico. En realidad, solo los europeos tienen el peso económico suficiente para equilibrar el sesgo del comercio centroamericano con Estados Unidos. El Acuerdo de Asociación permitiría a Europa recuperar el espacio cedido en el istmo centroamericano.

### ***Consolidación de la relación histórica***

Como se desprende de las propias declaraciones de los europeos, el objetivo final del Acuerdo busca ayudar al desarrollo político, social y económico del istmo gracias a una mayor integración a la economía internacional y a un papel más activo en el escenario mundial.

Pero más allá de este interés altruista debe mencionarse la posibilidad de hacer de Centroamérica un aliado en el plano internacional. El avance democrático de la región y la participación más fuerte en el panorama internacional permitirían a Centroamérica convertirse en un aliado de los intereses de Europa y de sus valores en los foros multilaterales.

Como bien lo planteó el Comisionado de Comercio de la CE Peter Mandelson en un discurso realizado en la London School of Economics en octubre de 2006, la clave de la política comercial europea no está en escoger entre los acuerdos bilaterales y el sistema multilateral sino en suscribir acuerdos bilaterales ambiciosos para llegar a la liberalización global. Así, los acuerdos de asociación con

---

<sup>13</sup> Según cifras reportadas por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, a partir de 2006 la importancia relativa de las importaciones de este país desde Centroamérica, al amparo de la ICC y la paridad TLCAN, se reduce a un 20%. Lo anterior debido a que un 28,4% pasó a formar parte del TLCCA-RD.

socios estratégicos pueden no solamente aumentar el comercio sino también mejorar la competitividad de las empresas europeas y preparar el camino para futuras liberalizaciones en áreas donde las reglas de la OMC todavía no se aplican. Cuando se trata de acuerdos región a región el ámbito de acción es todavía mayor, porque se integran más países y se eliminan las barreras al comercio entre las regiones (Comisión Europea, 2006b).

La consolidación de la relación comercial y de los flujos de inversión entre la UE y Centroamérica, sobre la base de un acuerdo moderno, ambicioso y con reglas claras, indudablemente contribuiría a formar los cimientos para ayudar en la construcción del sistema multilateral. Desde la óptica centroamericana, esta también podría ser una oportunidad para preparar el terreno a fin de alcanzar objetivos multilaterales, como por ejemplo la liberalización de los productos tropicales.

## LOS PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS

### El caso de Centroamérica

#### *Cumplimiento de los compromisos de Viena*

En mayo de 2006, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de América Latina y el Caribe suscribieron la Declaración de Viena, donde se proclamó formalmente la decisión de iniciar las negociaciones para la consolidación de una asociación estratégica entre la UE y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio.

Dentro de los acuerdos adoptados en esa ocasión, se confirmó el compromiso de la región centroamericana de adoptar una serie de medidas necesarias para garantizar una negociación de región a región. Entre estas medidas sobresalen la decisión sobre la armonización de tarifas equivalentes a un AEC, la suscripción del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios, la suscripción de un acuerdo marco sobre los principios generales para la creación gradual de la Unión Aduanera Centroamericana y el diseño de un mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la zona.

De todos estos elementos, los primeros tres han sido establecidos por los europeos como condiciones para iniciar la negociación. El elemento concerniente al diseño de un mecanismo jurisdiccional ha sido clasificado como un compromiso que deberá estar listo antes de concluir la negociación del Acuerdo de Asociación. Estos requisitos, sin duda alguna, implican un gran desafío para los países centroamericanos, a pesar del progreso reciente en cuanto a la suscripción del tratado sobre servicios e inversión.

En relación con el establecimiento de un AEC, es necesario señalar que, como regla general, para conformar un territorio aduanero único en el que puedan circular libremente los bienes, es necesario contar con un AEC y con su respectivo

marco jurídico. No obstante, la conformación de ese AEC presenta dos retos importantes para Centroamérica:

- Primero, terminar de armonizar el arancel de nación más favorecida, ya que aproximadamente un 6% de los incisos arancelarios todavía tienen arancel diferenciado. Acordar esa armonización ha resultado una tarea difícil, debido a factores de índole constitucional y económica así como también por razones fiscales. Así, conforme a las constituciones políticas de algunos países del área, no es posible incrementar los aranceles para algunos productos, como los medicamentos o los útiles escolares.
- Segundo, armonizar los aranceles preferenciales. De hecho, durante la última década y media, los países centroamericanos, acertadamente, reconocieron la necesidad de suscribir acuerdos de libre comercio como parte de sus estrategias comerciales. Así, la perforación más grande en el AEC proviene de los tratados de libre comercio, no del 6% de aranceles no armonizados.

Es importante tener presente que esos dos retos existen porque este objetivo —el fortalecimiento de la integración regional— ha competido con otros, en algunos casos más fuertes, como ha sido la necesidad de insertar a los países centroamericanos en la economía mundial. Asimismo, ha resultado ineludible prestar atención a las realidades productivas de cada país. Para que la integración pueda avanzar, como ya en la práctica lo han reconocido los propios países de la región, es necesario alinear la meta de la integración con otros objetivos de los países.

En la coyuntura actual, deben reconocerse dos realidades fundamentales. En primer lugar, la armonización de los aranceles pendientes no será posible en el corto plazo. No obstante, en el mediano y largo plazo, los tratados de libre comercio —y en particular el TLCCA-RD— facilitarán esa armonización, pues al abrir sectores sensibles al comercio exterior —como el sector agrícola y algunos productos manufacturados, como los medicamentos—, los países ya no enfrentarían más la oposición de los productores nacionales para alcanzar esa armonización. En consecuencia, la armonización arancelaria en los rubros pendientes es un objetivo que definitivamente se alcanzará pero en el mediano y largo plazo. Por ello, no tiene mucho sentido para los países del área gastar capital político en forzar una armonización arancelaria en estos momentos.

Dentro de este contexto, los países centroamericanos han asumido el compromiso de presentar una propuesta de “arancel virtual armonizado” y así determinar el punto inicial de desgravación para aquellos productos aún no armonizados.

En segundo lugar, el requisito de suscribir un acuerdo marco sobre los principios generales para la creación gradual de la Unión Aduanera Centroamericana representa el escollo más complicado para los países centroamericanos.



En el caso de Panamá, la situación es más compleja, pues —además de estos requisitos— debe suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para incorporarse al SICA y cumplir así el principal requisito establecido en la Cumbre de Viena para su participación en la negociación.

### ***Negociación de región a región***

Una de las condiciones iniciales establecidas por la UE para la negociación con Centroamérica es la celebración de un Acuerdo de Asociación región a región. Así, a diferencia de la negociación del TLCCA-RD y de otras negociaciones realizadas por Centroamérica, los países centroamericanos deberán negociar el Acuerdo como una única parte. Este requisito, además de la complejidad para los países centroamericanos de llegar a una posición unificada en todos los temas, plantea problemas prácticos en relación con la circulación de las mercancías.

Para los europeos, el factor determinante para atraer crecientes flujos de IED, sobre todos aquellos motivados por el acceso al mercado, es el espacio económico de Centroamérica regionalmente entendido, no la sumatoria de cinco o seis pequeños mercados nacionales. Desde la perspectiva de los países de Centroamérica, su interés se centra en los efectos dinámicos de la integración, cuyos beneficios serán mayores en un mercado regional integrado.

Dentro del contexto de la negociación de región a región, la aspiración europea de asegurar la libre circulación de sus mercancías entre todos los países centroamericanos es válida y debe tomarse en cuenta. Por ello, el proceso de integración de Centroamérica —y, por ende, la Unión Aduanera— debería orientarse a establecer y facilitar la libre movilidad de bienes en la región centroamericana. Este objetivo debe promoverse en el plazo necesario para garantizar esa libre circulación de mercancías de una manera efectiva, con el pago de aranceles una única vez y al mismo tiempo sin menoscabar los objetivos legítimos de política pública de los países, como la protección de la salud humana, el cuidado del medio ambiente y la seguridad ciudadana.

### ***Mantenimiento del interés europeo en la negociación***

En octubre de 2006 la Comisión Europea dio a conocer el documento “Global Europe: Competing in the World” en el que se establecen las prioridades de la agenda comercial europea para los años siguientes mediante un plan de acción con el propósito de mejorar la competitividad externa de la región (Comisión Europea, 2006a). En dicho documento se detallan claramente como prioridades el acceso a mercados y las negociaciones con países y regiones emergentes para facilitar su incorporación al comercio mundial. La apertura de estos países al comercio internacional sería un factor determinante del proceso de crecimiento económico.

Como uno de los elementos fundamentales de la política comercial europea se establece una nueva generación de acuerdos comerciales, cuyo fundamento

económico está determinado por el tamaño potencial del mercado. En este sentido, no es de extrañar que económicamente tenga mucho más significado para la UE avanzar en la negociación de acuerdos comerciales con países o regiones como China, India, la ASEAN, Corea y el Mercosur que con los países centroamericanos, que representan una proporción poco significativa de su comercio.

En este contexto, y considerando la amplitud de la agenda comercial europea, los países centroamericanos enfrentarán un gran desafío para lograr mantener el interés europeo en la negociación y no verse relegados por otros intereses comerciales mucho más significativos. Por ello, Centroamérica deberá esforzarse para no salir perjudicada por las experiencias de la UE en las negociaciones previas de región a región, tal como ha ocurrido en el caso del Mercosur y el de los países ACP. En efecto, un período de negociación muy extenso podría ocasionar cierta fatiga en los europeos, lo cual podría afectar negativamente la negociación con Centroamérica.

Los países centroamericanos deberán trabajar arduamente en la consolidación de sus posiciones para poder demostrar, desde el principio, que la región es capaz de llegar a acuerdos en un plazo razonable. Una negociación que se extienda más allá de dos años, en el contexto actual, podría estar mucho más expuesta al fracaso.

### ***Diversificación de la oferta exportable a la UE y aprovechamiento de las oportunidades del Acuerdo***

Tal y como se mencionó anteriormente, la suscripción de un Acuerdo de Asociación con la UE presenta una gran oportunidad para incrementar las exportaciones centroamericanas hacia esa región. Sin embargo, para poder aprovechar plenamente estas ventajas, los países deberán trabajar individualmente en la diversificación de su oferta exportable y la incorporación de más actores en el proceso exportador. Este será un desafío mayor, pues habrá que reducir la concentración de los productores centroamericanos en ciertos mercados de exportación o de abastecimiento de insumos.

El análisis de las exportaciones regionales hacia Europa demuestra una alta concentración en pocos productos y empresas exportadoras. Tal y como se detalló anteriormente en este capítulo, el comercio regional con la UE se limita a pocos productos. El 62% de las exportaciones centroamericanas lo ocupan cuatro bienes: café, partes de computadoras, banano y piña, mientras que las exportaciones del sector agrícola y las de máquinas y equipo conformaron el 90,4% del total de mercancías importadas por la UE desde Centroamérica en 2004.

Esta situación obedece principalmente al desconocimiento de muchos exportadores del mercado europeo, sobre todo el de aquellos países del Este de Europa recientemente incorporados a la UE. Por ello, los países centroamericanos deberán prepararse para suministrar información a sus exportadores para ayu-

darles a identificar oportunidades comerciales existentes y así aumentar la base exportadora. Paralelamente, será de gran importancia identificar, en cada país, a los empresarios interesados en esta negociación para que ayuden a consolidar el proceso de reforma en la región centroamericana y asuman el liderazgo necesario para apoyar la negociación.

### ***Administración de los distintos tratados suscritos por los países de la región en el contexto del proceso de unión aduanera***

La suscripción de distintos tratados de libre comercio por los países de la región, negociados individual o conjuntamente, presenta retos clave en materia de administración. A pesar de la importancia indiscutible de estos acuerdos comerciales, la negociación de programas de desgravación diferentes —en muchos casos sujetos a distintas reglas de origen— ocasiona la perforación del arancel externo regional, sobre todo cuando los tratados de libre comercio se suscriben con países comercialmente relevantes.

Si bien la suscripción del TLCCA-RD por los cinco países de Centroamérica y su aplicación multilateral entre las partes constituye un nuevo punto de referencia de la política comercial de la región, muchos de los países todavía se encuentran en el proceso de implementación de los compromisos asumidos. Este proceso deberá continuarse en forma paralela al proceso de negociación con Europa. Lograr un adecuado balance entre los compromisos del TLCCA-RD, los asumidos en otros tratados de libre comercio, los derivados de la negociación con Europa, así como también los originados del proceso de unión aduanera regional será un gran desafío para los países centroamericanos, sobre todo a la hora de buscar su convergencia. Situación similar ocurre en el caso de Panamá.

### ***Algunas áreas de negociación a la luz de los resultados del acuerdo entre la UE y Chile***

Finalmente, en materia de retos y desafíos para los países centroamericanos y Panamá, conviene mencionar los relacionados con la suscripción misma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. A continuación se detallan algunos de los principales temas de la negociación. Los resultados del acuerdo de asociación suscrito entre Chile y la Unión Europea pueden dar algunas pistas a los países centroamericanos.

#### ***Acceso a mercados:***

La política de la UE en negociaciones similares ha tenido como práctica la inclusión dentro del acuerdo de una cobertura total para los productos industriales y una cobertura limitada en el caso de algunos productos agrícolas sensibles, los cuales, con frecuencia, son excluidos de la negociación. Esta situación podría presentar problemas para Centroamérica. Algunos de estos productos son precisamente las principales exportaciones de los países centroamericanos.

En materia agrícola, la UE divide los productos en dos categorías: sensibles y no sensibles. De conformidad con estas categorías determina el tratamiento y su posición en las distintas negociaciones comerciales. Por ejemplo, en el caso específico de los acuerdos de asociación firmados con México y Chile se incluyeron como productos sensibles: animales vivos, carnes, leche y derivados lácteos, huevos, cereales, productos de molinería, azúcar, hortalizas y frutas.<sup>14</sup> Además, en la negociación con los países centroamericanos deberá considerarse la inclusión de otros productos muy sensibles, como por ejemplo el banano.

Desde el punto de vista defensivo, las mayores preocupaciones centroamericanas no están en el área agrícola. De hecho, muchos de los productos sensibles se encuentran dentro del programa SGP Plus de la UE. Esta negociación no presentará, en consecuencia, los mismos desafíos de la negociación del TLCCA-RD para los productores agrícolas del istmo.

#### *Reglas de origen:*

Como complemento de las negociaciones de acceso a los mercados, debe considerarse el tema de las reglas de origen para determinar qué productos se benefician de las condiciones preferenciales en virtud del resultado de la negociación. La posibilidad de mejorar realmente las condiciones de acceso a los mercados resulta no solo del establecimiento de calendarios para la eliminación de aranceles, sino también de las condiciones acordadas en materia de origen.

En la actualidad, la UE mantiene un régimen de origen estándar aplicado en todos y cada uno de los acuerdos. La flexibilidad mostrada por la UE en esta área ha sido muy limitada y podría convertirse en una barrera importante para aumentar las exportaciones centroamericanas al mercado europeo.

La principal dificultad para los países de la región será poder alcanzar acuerdos en materia de reglas de origen acordes con la realidad productiva centroamericana. Sería interesante si Centroamérica pudiese proponer la incorporación de una cláusula de flexibilidad similar a la contenida en el artículo 76 del SGP para liberalizar las reglas de origen cuando se justifique para la creación y promoción de nuevas actividades o el desarrollo de las existentes.

Adicionalmente, se podría presentar otro problema en el tema del origen. Hoy, las exportaciones centroamericanas a la UE bajo el SGP permiten la acumulación regional, no solo entre los países centroamericanos, sino también con países de otras regiones, como la Comunidad Andina, y con Panamá. En el contexto de la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, deberían incorporarse no solo disposiciones para permitir la acumulación entre todos los países parte del Acuerdo, sino también con aquellos que no lo son. Esto con el propósito de no desmejorar la condición actual de los exportadores centroame-

---

<sup>14</sup> Nuñez, María, citada por Arias Segura Joaquín y Vania Salas (2006).

ricos que hoy exportan a la UE utilizando, por ejemplo, materia prima andina. En este sentido, Centroamérica y Panamá deberán insistir en sus propuestas para impedir el desmejoramiento de las condiciones actuales de ingreso al mercado europeo.

*Normas sanitarias y fitosanitarias y las barreras técnicas al comercio:*

Durante las discusiones preliminares de los países centroamericanos con los representantes de la UE, estos han manifestado su interés en que Centroamérica avance en su proceso de unión aduanera como elemento fundamental para garantizar la libre movilidad de los bienes europeos en la región centroamericana. La UE ha manifestado, de manera insistente, que al tratarse de un acuerdo de región a región los bienes europeos dentro de Centroamérica deben cumplir los mismos requisitos en todos los países del área y no como sucede hoy en materia sanitaria y fitosanitaria y en lo relacionado con las reglamentaciones técnicas vigentes. Esta posición podría presentar problemas importantes, ya que mediante la simple presión política no parece posible lograr rápidamente una armonización entre los países, sobre todo porque la UE difícilmente aceptaría una estandarización hacia abajo, es decir, estandarizar a una reglamentación más laxa.

*Propiedad intelectual:*

En el área de propiedad intelectual la UE ha promovido en otros acuerdos un enfoque muy similar al establecido en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual de la OMC. Sin embargo, la UE va más allá en los acuerdos de asociación, en cuanto a las indicaciones geográficas, debido a que insiste en la adopción de disposiciones muy amplias con el fin de proteger a sus productores.

En el caso de la negociación entre la UE y Chile, por ejemplo, se suscribió un acuerdo sobre el particular en materia de vinos y otras bebidas. Esto obligó a las autoridades chilenas a cancelar la utilización de un número importante de marcas por violar las disposiciones del acuerdo. En el caso centroamericano, si bien el tema de vinos y bebidas no parecería presentar mayores problemas, la UE sí promovería acuerdos similares en otras áreas —por ejemplo, en quesos— lo cual presentaría grandes dificultades para ciertos productos centroamericanos.

*Servicios:*

La obtención de mejores condiciones de acceso en materia de comercio de servicios es un tema fundamental para los europeos, que buscarán suscribir compromisos más allá de las obligaciones asumidas por los países en el marco del Acuerdo de Servicios de la OMC.

Esta situación podría presentar retos importantes para algunos países de la región, como Costa Rica, donde la implementación y la puesta en vigencia del

TLCCA-RD se han visto, hasta la fecha, afectadas por las obligaciones asumidas especialmente en materia de telecomunicaciones y seguros. En ese sentido, la UE será igualmente exigente en estas áreas en las cuales posee grandes intereses comerciales.

### ***Otras áreas del Acuerdo de Asociación***

Adicionalmente, deberán atenderse con mucho cuidado otras áreas del Acuerdo sobre todo a la luz del concepto de negociación de región a región. La aplicación de este principio en áreas como la solución de controversias podría presentar retos interesantes como en el caso del incumplimiento de un país: ¿a quién se demanda? ¿quién debe contestar la demanda, el país infractor o la región en conjunto?; en caso de retorsión o represalia por incumplimiento, ¿contra qué país se presenta? Se trata sin duda de un tema de mucha importancia para el funcionamiento del Acuerdo.

### **El caso de la Unión Europea**

La Unión Europea, desde su conformación como un mercado único, se ha caracterizado por su marcada apertura al comercio de manufacturas y a la inversión extranjera, lo cual le ha servido como elemento de gran importancia para el desarrollo interno del bloque, especialmente en las últimas dos décadas.

El crecimiento sostenido de la UE mediante la incorporación de nuevos miembros ha ayudado para que el planteamiento europeo sobre el libre comercio se convierta en un gran estímulo para promover la competencia, la innovación y el crecimiento de la productividad. Esta filosofía se refleja en la agenda comercial de la Comisión Europea y se caracteriza por objetivos claramente establecidos. Dentro de ellos se encuentran: reforzar las políticas laborales y de crecimiento económico apoyadas por la apertura comercial, fomentar la competitividad tanto en el ámbito interno como en el externo y promover los intereses económicos mediante la apertura externa y no mediante el proteccionismo interno.

La UE también se ha encargado de apoyar la Ronda de Doha como medio para aumentar la competitividad gracias a un acuerdo balanceado y ambicioso cuyo propósito consiste en lograr una mayor liberalización del comercio mundial (Comisión Europea, 2006a).

Sin embargo, para alcanzar estas metas comerciales Europa se ha enfocado principalmente en los grandes mercados y bloques comerciales para obtener así mayores beneficios económicos, lo cual a la vez crea condiciones más difíciles para el acercamiento de bloques más pequeños, como por ejemplo Centroamérica.

### ***Primer acuerdo de región a región***

La experiencia acumulada por la UE en sus negociaciones con otras regiones y bloques comerciales le ha puesto de manifiesto cuán difícil es concretar acuerdos

de asociación, especialmente si se parte del falso supuesto de la existencia de cierto grado de integración de las otras regiones cuando ello no corresponde a la realidad.

La negociación con el Mercosur es un claro ejemplo. El proceso ha resultado poco productivo y casi estéril debido a la falta de consenso y de una posición claramente contrapuesta de los intereses en juego.

Desde la perspectiva europea, la clave para lograr un acuerdo de asociación se fundamenta en la conformación de un bloque compacto, capaz de definir intereses y políticas comunes y con un norte claro, guiado por una visión regional. Debido a la experiencia poco satisfactoria ya acumulada, la UE no debería exponerse a otro fracaso.

### ***Balance de la agenda comercial europea***

La agenda comercial de la UE para los próximos años es un proyecto muy ambicioso de largo alcance, diseñado con el propósito de contribuir al proceso liberalizador del comercio mundial y de alcanzar sus objetivos particulares, en especial en el ámbito de la política comercial. Para concretar estos objetivos, la UE ha dado prioridad a la negociación de acuerdos de asociación con el resto del mundo.

Sin embargo, la UE debe balancear sus intereses y presencia en distintas regiones del mundo; para ello debe evitar un enfoque basado solamente en el tamaño de los mercados con la consiguiente concentración en algunas regiones y en detrimento de otras.

## **REFLEXIONES FINALES**

La negociación de un Acuerdo de Asociación con Europa constituye un paso más en el proceso de consolidar la inserción de Centroamérica y Panamá en la economía internacional, diversificar la oferta exportable de la región, atraer mayor inversión europea, profundizar el proceso de integración económica centroamericano y consolidar las relaciones históricas entre las dos regiones.

Sin embargo, la negociación de un acuerdo de esta naturaleza plantea a los países de la región retos y desafíos no solo para cumplir con las condiciones establecidas en la Declaración de Viena, sino también para enfrentar los costos y los ajustes de la misma negociación.

Durante los últimos años, los países centroamericanos y Panamá han realizado reformas importantes en sus regímenes comerciales, lo cual les permite estar mejor preparados para enfrentar el reto de negociar un Acuerdo de Asociación con los europeos. La suscripción de acuerdos de libre comercio —por ejemplo, con Estados Unidos— constituye un avance importante en esta dirección, que sin duda facilitará la negociación con los europeos en muchas áreas. No obstante, en varios países de la región todavía el proceso de implementación de los compro-

misos asumidos en el TLCCA-RD se encuentra en una etapa de ejecución, lo cual deberá proseguir en forma paralela al proceso de negociación con Europa. Lograr un adecuado balance entre estos compromisos —los asumidos en otros tratados de libre comercio, los que se adopten en la negociación con Europa, además de los derivados del proceso de la unión aduanera regional— será un serio desafío para cada uno de los países centroamericanos y Panamá, sobre todo a la hora de buscar su convergencia.

Por ello, a pesar de los avances realizados en la región y de una buena base común para enfrentar los retos de un Acuerdo de Asociación, por la naturaleza misma de este Acuerdo, Centroamérica y Panamá deben realizar nuevos ajustes para poder cumplir las obligaciones resultado del proceso de negociación.

En efecto, los países deben identificar aquellas reformas legales e institucionales necesarias para poder implementar adecuadamente los compromisos del Acuerdo. Asimismo, han de reconocer cuáles serían los posibles sectores afectados y poner en marcha esquemas de compensación para enfrentar con prontitud los costos en que incurran.

Adicionalmente, habrá que identificar y apoyar las actividades con potencial exportador que a la fecha no han podido todavía ingresar al mercado europeo por la dificultad de cumplir los requisitos. Deberán diseñarse programas de apoyo para ayudar a estos sectores a aprovechar las oportunidades del acuerdo comercial.

El cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por los países centroamericanos y Panamá en la negociación de tratados de libre comercio con otros socios comerciales facilitará sin duda alguna la implementación del Acuerdo de Asociación. Sin embargo, ciertamente los países tendrán otros compromisos, por lo cual será necesario, conforme la negociación avanza, identificar los argumentos pertinentes para profundizar la nueva relación comercial con los europeos. Este será uno de los principales retos del proceso.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Segura, Joaquín y Vania Salas. 2006. "Las experiencias de negociación agrícola entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea". En *InterCambio* VIII, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Comisión Europea. 2003. "La integración centroamericana: realidad y perspectivas". Conferencia *Integración regional centroamericana y la reforma institucional*, Bruselas.
- Comisión Europea. 2006a. "Global Europe: Competing in the World." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, 4 de octubre.
- Comisión Europea. 2006b. "Bilateral Agreement in EU Trade Policy." Discurso de Peter Mandelson en la London School of Economics, Londres, octubre. Disponible en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130516.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130516.pdf) (fecha de acceso: 5 de septiembre de 2008).
- Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006, Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.
- Dussel, Enrique. 2000. *La inversión extranjera en México. Red de inversiones y estrategias empresariales*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Estevadeordal, Antoni y Kati Suominen. 2004. "Rules of origin in FTAs in Europe and in the Americas: issues and implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement." Documento de trabajo 15 (enero), Buenos Aires, BID-INTAL.
- Foro Económico Mundial. *Global Economic Report (informe)*. Ginebra, 2006–2007.
- Grisanti, Luis Xavier. 2004. Informe "El nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea-América Latina." Buenos Aires, BID-INTAL, marzo.
- Jaramillo, Felipe y Daniel Lederman. 2005. *CAFTA-RD: Desafíos y oportunidades para América Central*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Karadjova, Elena et al. 2003. "Relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica." Conferencia *Integración regional: Centroamérica y la reforma institucional*, Bruselas, Comisión Europea.
- Keohane Robert O. y Joseph H. Nye. 1998. *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Sapir, André et al. 2003. "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver." Informe del Grupo Independiente de Estudio de Alto Nivel al presidente de la Comisión Europea, Bruselas, julio.
- Trejos, Alberto. 2006. "La integración centroamericana y su impacto en las relaciones con Europa." Documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zabludovsky, Jaime. 2006. "Centroamérica y la Unión Europea a la luz del TLCCA-RD." Diálogo Regional de Política, BID-INTAL, Buenos Aires.
- Zabludovsky, Jaime y Sergio Gómez Lora. 2004. "La ventana Europa: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea." Documento de trabajo, BID-INTAL, Buenos Aires.



# 13

---

## **El futuro de las relaciones económicas entre Centroamérica y la Unión Europea**

*Fernando Ocampo, Eduardo Lizano y Jaime Granados*

Los capítulos anteriores ofrecen una perspectiva amplia de los principales desafíos y oportunidades que surgen en torno a la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Se ha hecho un recorrido por los antecedentes históricos, políticos y económicos de la negociación y se ha explicado la multitud de variables regionales y nacionales que inciden sobre ella.

Las ventajas de una zona de libre comercio con la Unión Europea abarcarían el aumento de las exportaciones, la atracción de inversión, la generación de turismo y la creación de oportunidades de empleo. Esta iniciativa se convertiría así en un instrumento de gran trascendencia para consolidar el ingreso de productos centroamericanos y panameños al mercado europeo y para profundizar la relación comercial entre ambas regiones.

Centroamérica y Panamá (CAP) y la UE se encuentran frente a una coyuntura muy favorable para alcanzar, gracias a una negociación pragmática, un Acuerdo de Asociación de región a región, incluida una zona de libre comercio con un amplio acceso a los mercados de ambas partes, así como disciplinas normativas de alta calidad. Este Acuerdo, sin duda alguna, establecería el marco de las relaciones económicas comerciales entre ambas regiones para las próximas décadas. El propósito de este capítulo es explicar por qué están dadas las condiciones para llevar adelante una negociación y poder alcanzar un acuerdo comprensivo en el corto plazo. También se analizan las condiciones establecidas por la UE como paso previo al inicio de las negociaciones con los países centroamericanos y Panamá.

## **EL CONTEXTO ACTUAL DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

Durante muchos años, Centroamérica y la Unión Europea han venido trabajando en el fortalecimiento de sus relaciones comerciales. Esto se ha debido, por un lado, a las medidas adoptadas por la región centroamericana para insertarse en la economía internacional y, por otro, a la decisión de la UE de facilitar el ingreso a su mercado de los bienes centroamericanos al amparo del SGP. Panamá no ha sido la excepción.

La evolución de la política comercial en CAP ha permitido a cada país por separado —y algunas veces en conjunto— suscribir acuerdos comerciales con distintos socios de importancia. Esto mejoró los regímenes comerciales nacionales, sirvió como ejercicio de preparación para asumir retos más ambiciosos y profundizó la integración a la economía internacional.

La negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE es el paso lógico siguiente dentro de la política comercial de los países del istmo, sobre todo después de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, la negociación de un Acuerdo de Asociación presenta retos adicionales, en particular por los requisitos planteados por la UE para la participación de los seis países en la negociación como una región y no como países individuales.

Para concluir exitosamente una negociación comercial con la UE es necesario analizar si existen las condiciones adecuadas para permitir a los grupos de países involucrados en el proceso presentar, defender y alcanzar acuerdos con la contraparte de una manera fluida y dentro de un plazo razonable. Centroamérica quizás sea la zona del mundo en desarrollo mejor preparada para negociar con la UE un Acuerdo de Asociación de región a región. A continuación se analizan los elementos favorables en ambas regiones para concluir exitosamente la negociación del Acuerdo.

### **Centroamérica como socio comercial en la actualidad**

Si bien los países centroamericanos y Panamá siguen enfrentando hoy retos y dificultades importantes para alcanzar grados más avanzados de desarrollo, durante los últimos años han dado pasos claros y decididos para integrarse con el mundo como principal opción para generar un proceso de crecimiento sostenido.

Hoy estos países ya han logrado la apertura significativa de sus economías y la integración a la economía internacional. Como parte de este proceso, han comprendido la importancia de mejorar el acceso de sus productos a los mercados externos y, a la vez, permitir el acceso a su mercado a productores e inversionistas de fuera de la región. Esto con el fin de ampliar y mejorar las opciones de consumo, complementar el ahorro interno, promover el acceso a la tecnología y aumentar las fuentes de empleos dignos en la región.

Durante las últimas dos décadas el proceso de integración centroamericana se ha fortalecido y se ha consolidado un modelo de regionalismo abierto. Adicionalmente, gracias a la aplicación de diversos instrumentos,<sup>1</sup> se ha modernizado la normativa aplicable al comercio de bienes, servicios e inversión. La región también ha logrado establecer un mecanismo de solución de controversias fundamentado en la normativa del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC. En un plazo de dos años, se han podido solucionar efectivamente más de 15 disputas comerciales. Los Estados han aceptado los deberes y obligaciones adquiridos en el marco del SICA. Estos avances, en conjunto con una serie de reglamentos y nuevas disposiciones, han ayudado a consolidar el marco normativo del comercio entre los países de la región.

Dentro de este contexto, no es de sorprender que el comercio y la inversión intrarregional experimenten un gran dinamismo (en 2006, el comercio intrarregional se expandió a una tasa del 38% con respecto al año anterior). Además, los gobiernos de la región han tomado una serie de medidas para dinamizar aún más el proceso de facilitación del comercio —sobre todo aduaneras y de tránsito regional de mercancías— dirigidas a promover en el futuro una circulación más fluida del comercio en el ámbito regional. Asimismo, recientemente algunos países centroamericanos han suscrito tratados de libre comercio con Panamá; se ha creado así un marco jurídico importante para profundizar más las relaciones comerciales en la región.<sup>2</sup>

Este significativo avance regional ha permitido también acumular experiencias exitosas hacia afuera. Centroamérica ya tiene experiencia en negociar acuerdos comerciales participando conjuntamente. La negociación de tratados con Chile, República Dominicana y más recientemente Estados Unidos ha permitido desarrollar una visión común en relación con los temas propios de un acuerdo de libre comercio. De hecho, la región ha articulado posiciones conjuntas en temas tan diversos como comercio de bienes, reglas de origen, administración aduanera, comercio de servicios, inversión, propiedad intelectual, compras del sector público, solución de controversias y otros. En el caso de Panamá, si bien todavía no ha participado en ninguna negociación con los países centroamericanos en su conjunto, sí existe ya una base común importante en los acuerdos comerciales suscritos con diferentes países de la región. Esto debería facilitar su integración al grupo.

Desde esta perspectiva, la región no solo está familiarizada con la negociación de acuerdos en estas áreas, sino que ha sido capaz de presentar y acordar

---

<sup>1</sup> Entre ellos el TLCCA-RD, cuya aplicación es multilateral entre todos sus signatarios y que incluye además disciplinas de última generación en temas como comercio electrónico, compras del sector público y propiedad intelectual.

<sup>2</sup> Panamá ha finalizado la negociación de tratados de libre comercio con El Salvador, Honduras y Costa Rica y, a enero de 2009, Guatemala estaba en proceso de aprobación y Nicaragua se encontraba realizando la revisión legal.

posiciones conjuntas en temas de gran trascendencia, demostrando además la flexibilidad y madurez necesarias para tomar en consideración los intereses y necesidades propios de la contraparte en estos procesos.

Esta participación conjunta le ha permitido a Centroamérica trabajar paulatinamente en la construcción de mecanismos de confianza, diálogo y coordinación efectivos en la región para articular esas posiciones conjuntas. Esos mecanismos, ya probados, se han consolidado y perfeccionado a lo largo del tiempo, poniendo a la región en posición de acordar una estructura organizativa del equipo de negociación regional para el Acuerdo de Asociación con la UE.

Los países han manifestado su compromiso de profundizar el proceso de integración regional mediante la adopción de medidas y decisiones para facilitar el comercio intrarregional y de región a región, incluida la posibilidad de cobrar los aranceles una única vez, independientemente de que la mercancía pase de un país a otro.

En virtud de las condiciones mencionadas, CAP puede ofrecerle a la UE la posibilidad de concretar la negociación del primer acuerdo de asociación de región a región. En la actualidad, los países del istmo han demostrado ser socios comerciales serios, que han asumido disciplinas importantes y han avanzado significativamente en su liberalización comercial. A diferencia de otros procesos de negociación comercial más complejos en los que la UE pueda estar involucrada, con CAP existen las condiciones necesarias para que el Acuerdo pueda alcanzarse en un plazo relativamente corto.

## **La Unión Europea como socio comercial estratégico**

Desde otra perspectiva, la Unión Europea es un socio comercial de creciente importancia para la región centroamericana y Panamá. Como ya se ha mencionado, el intercambio de bienes entre la UE y CAP se ha caracterizado por la concesión de beneficios unilaterales a las importaciones centroamericanas y panameñas, los cuales han sido mayores a los otorgados a otros países de América Latina.

A pesar de estos beneficios unilaterales y de la complementariedad entre las economías europeas y centroamericanas, la relevancia de la UE como socio comercial de CAP no ha sido tan significativa, con excepción del caso de Costa Rica. Adicionalmente, desde 2005 y motivada por un fallo de la OMC, la UE ha cambiado su estrategia, buscando sustituir los SGP especiales por la suscripción de acuerdos de asociación con aquellos países que tradicionalmente se han beneficiado de las iniciativas unilaterales.

Este giro reciente de la política comercial europea plantea alternativas interesantes desde el punto de vista de la promoción del comercio como camino para avanzar hacia el desarrollo. En el contexto de las negociaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) —muchos de los cuales tienen índices de desarrollo

y tamaño semejantes a los de los países centroamericanos— la UE ha ofrecido la apertura de su mercado de manera inmediata y libre de cuotas de importación para todo el universo de productos (excepto azúcar y arroz), sin exigir concesiones similares al menos en relación con el plazo por parte de los países ACP.

Esta posición de liderazgo de la UE en el contexto de las negociaciones con los países ACP refleja su deseo de vincularse más estrechamente con el mundo en desarrollo y su convicción del papel tan importante del comercio en la promoción de más y mejores oportunidades de crecimiento para esos países. La aspiración de CAP consiste en obtener condiciones tan similares como sea posible a las otorgadas a los países ACP.

La Unión Europea y los países del istmo han desarrollado progresivamente un diálogo caracterizado por una colaboración franca y fructífera. Se pueden señalar progresos significativos, sobre todo en lo relativo al fomento de la democracia, la integración regional y el incremento en el intercambio comercial. La negociación de un Acuerdo de Asociación de región a región permitiría estrechar aún más esos vínculos. A diferencia de CAP, la UE ciertamente ha alcanzado un nivel de integración que le permite negociar conjuntamente frente a terceros socios comerciales. Esta experiencia será punto de referencia para los países centroamericanos a la hora de definir una posición conjunta.

## **LA ECONOMÍA POLÍTICA DETRÁS DE LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

### **Los intereses económicos y políticos en Centroamérica y Panamá**

Una de las principales motivaciones de las cinco economías del bloque centroamericano y Panamá para culminar un Acuerdo de Asociación con la UE es la consolidación de la inserción de estos países en la economía internacional. Desde hace poco más de dos décadas, estos seis países adoptaron una política comercial sobre la base de cuatro ejes: la implementación de programas de liberalización comercial de acuerdo con compromisos multilaterales o decisiones unilaterales, la intensificación de las negociaciones de tratados de libre comercio con terceros países, la atracción de inversión extranjera y el avance más decidido hacia la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana (este último eje con la excepción de Panamá).

El Acuerdo de Asociación constituye una oportunidad fundamental para que estos países no solo consoliden sino que mejoren las condiciones de acceso de sus productos en el mercado europeo. Un acuerdo permitiría diversificar los mercados de las exportaciones regionales e incrementar los flujos de inversión externa a la región, elementos fundamentales para promover el crecimiento económico,

fortalecer el proceso de integración regional y mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Asimismo, un Acuerdo de Asociación con la UE representa la oportunidad para CAP de promover la inserción internacional de la región de una manera integral. Al considerar la cooperación para el desarrollo como un pilar esencial del Acuerdo, la UE reconoce que si bien la apertura de mercados es importante para el bienestar de los pueblos más pobres, también lo es en igual medida asegurar las condiciones para mejorar, en general, la calidad de vida de los centroamericanos. El progreso social y el desarrollo humano dejan así de ser concebidos solo como el subproducto de la inserción económica en el mundo y pasan a ser entendidos más bien como una condición facilitadora para el crecimiento económico exitoso.

El Acuerdo representa también la oportunidad para CAP de modernizar el marco de su relación política con la UE. Fue en Centroamérica hace dos décadas donde la entonces Comunidad Europea pudo —gracias al Diálogo de San José— establecer su primer mecanismo de diálogo político como región con otra región del mundo. Hoy el Acuerdo de Asociación abre la posibilidad para que CAP y la UE den un nuevo ejemplo al mundo mediante el desarrollo de instrumentos eficaces de acción política conjunta para atender una agenda de temas tan complejos como seguridad, protección al medio ambiente, protección a los derechos humanos, promoción de la cohesión social y fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de derecho.

A pesar de los beneficios de una negociación de esta naturaleza para la región centroamericana y Panamá, todavía parece poco contundente el apoyo de los distintos sectores productivos de la región a este acuerdo comercial.

Por un lado, la base exportadora de los países centroamericanos a Europa es todavía muy limitada. Con excepción de Costa Rica, los demás países de la región, incluido Panamá, presentan tan solo un comercio incipiente (véase el capítulo I). Dada esta situación, a la hora de las negociaciones muy probablemente el sector empresarial no será el motor del Acuerdo. No pocos empresarios estarán más preocupados por la mayor competencia originada en una negociación de esta naturaleza que por las oportunidades que de ella se deriven. Si a lo anterior se añade la falta de conocimiento de los requisitos y directrices para vender en el mercado europeo, planteada por la mayoría de los productores de la región, es posible concluir que los distintos gobiernos tendrán una ardua tarea si desean convertir al sector empresarial en un aliado decidido en las negociaciones del Acuerdo.

De todo lo anterior se desprende que en Centroamérica y Panamá las principales fuerzas propulsoras de la negociación responderán, en el corto plazo, más a intereses políticos que económicos.<sup>3</sup> La negociación de un Acuerdo de Asocia-

---

<sup>3</sup> Esto pareciera ser así en la mayoría de los países de la región, con excepción quizá de Costa Rica, en donde dado el nivel de comercio actual es posible prever un mayor apoyo del sector empresarial a la negociación del Acuerdo de Asociación.



ción ofrecería a la región la posibilidad de consolidar las relaciones políticas con la Unión Europea y alcanzar así un balance en su influencia en el istmo. En la coyuntura hemisférica actual, en donde sobresale la polarización entre Estados Unidos y Venezuela, la consolidación de un vínculo político con la UE es vista, con frecuencia, como un eje geopolítico alternativo.

Adicionalmente, en el entorno político debe considerarse la existencia de la burocracia regional, formada por los funcionarios de los distintos organismos del esquema de integración centroamericana. Esta ve el Acuerdo como una oportunidad para proteger sus intereses y promover cambios regionales que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar. Este grupo de funcionarios constituye, sin lugar a duda, una de las mayores fuerzas detrás de esta negociación.

A mediano y largo plazo, si los países centroamericanos toman las medidas necesarias para aprovechar las oportunidades de este acuerdo comercial, las posibilidades de apoyar un acuerdo de esta naturaleza aumentarían. Los países deberán redoblar esfuerzos para brindar información oportuna al sector empresarial centroamericano sobre oportunidades y requisitos para vender en el mercado europeo, y al sector empresarial europeo acerca de las oportunidades de inversión en el espacio económico del istmo.

## **Los intereses económicos y políticos en la Unión Europea**

Aunque la UE es uno de los principales socios comerciales para CAP, hoy el intercambio comercial entre ambas regiones representa un porcentaje poco significativo de las importaciones de los países de la UE. A pesar de ello, no debe perderse de vista que el componente comercial del Acuerdo de Asociación le ofrecería a la UE la posibilidad de alcanzar una serie de objetivos estratégicos interesantes, a saber:

- Obtener condiciones de acceso al mercado más favorables y recíprocas para los bienes y servicios europeos, permitiéndoles competir en la región en condiciones preferenciales, iguales o mejores a las que disfrutaban otros países en la región.
- Eliminar barreras al comercio y a la inversión para beneficio de los exportadores e inversionistas europeos.
- Mejorar las oportunidades de consumo para los ciudadanos europeos.
- Establecer reglas claras y mecanismos basados en el derecho para la solución de potenciales conflictos comerciales.
- Concretar el primer acuerdo de asociación de región a región.

Por otra parte, desde el punto de vista político pareciera existir un mayor interés en los países europeos. En efecto, un acuerdo de esta naturaleza no solo respondería a los compromisos regionales asumidos en materia de desarrollo,

sino que también contribuiría al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en Centroamérica y Panamá.

Además, la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre CAP y la UE coadyuvaría al fortalecimiento del proceso de integración económica en la región centroamericana y enviaría una señal positiva al mundo acerca de nuevas formas de cooperación entre países con diversos grados de desarrollo.

A pesar de ello, será difícil para los países centroamericanos y Panamá mantener la atención europea en la negociación, sobre todo si se considera que la UE estará participando simultáneamente en distintas negociaciones, todas ellas con mayor valor comercial. Por esa razón, la región deberá plantear desde el inicio una estructura sencilla de negociación para avanzar con celeridad en la discusión y así mantener el ímpetu de algunos países europeos (España y Alemania sobre todo) y de la burocracia de Bruselas, que por diversas razones desean concretar un acuerdo. Por ello, es necesario evitar un proceso de negociación demasiado engorroso.

## **LAS IMPLICACIONES DE LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**

### **Las negociaciones de región a región**

La negociación del Acuerdo de Asociación entre la UE, Centroamérica y Panamá se ha planteado como un ejercicio de región a región. De acuerdo con este enfoque, los países del istmo centroamericano conformarían una de las partes del acuerdo y los países de la UE la otra.

La justificación de la Comisión Europea para promover este enfoque reside en las dimensiones relativamente reducidas de los seis mercados centroamericanos, lo que los priva de ser suficientemente atractivos para los comerciantes e inversionistas europeos. En cambio, el mercado centroamericano tomado en su conjunto, con sus aproximadamente 40 millones de habitantes (que equivalen al mercado colombiano), alcanza las dimensiones mínimas para justificar el tiempo y los recursos que la CE dedicaría para realizar la negociación y atraer cierta atención del sector privado europeo.

Este enfoque de negociación de región a región sería abordado por primera vez en Centroamérica, a pesar de que los países de la región han negociado conjuntamente tratados de libre comercio con varios países, como República Dominicana, Chile y Estados Unidos. En algunas de las negociaciones previas del tratado de libre comercio Centroamérica negoció conjuntamente, pero la aplicación del tratado se realizó de manera bilateral, es decir, entre el socio extrarregional y cada país centroamericano individualmente. En el TLCCA-RD se siguió un enfoque de aplicación multilateral del acuerdo bajo el cual el tratado de libre comercio se aplica por igual entre todos los socios del convenio. Una negociación de región a

región implicaría algo distinto, y la incorporación de Panamá daría un nuevo giro al proceso de negociación.

La normativa del TLCCA-RD se aplica de manera multilateral, es decir, entre todos y cada uno de los países parte del tratado de libre comercio. Sin embargo, en el caso del acuerdo con la UE la normativa no se aplicaría por igual en ambas regiones, sino que dentro de cada una de ellas se seguiría aplicando la normativa vigente del proceso de integración de cada bloque. De ahí el interés de la Unión Europea por la normativa interna centroamericana y por que Panamá se integre formalmente al Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La negociación de región a región promueve el desarrollo del proceso de integración tanto en Centroamérica como en la Unión Europea. Dado su avanzado grado de integración, la UE busca que sus contrapartes ofrezcan a los comerciantes e inversionistas europeos condiciones de acceso al mercado lo más similares posible a las que ella ofrece a los comerciantes e inversionistas extrarregionales.

Por otra parte, una negociación de región a región puede concretarse de diferentes maneras, según las circunstancias y los intereses de las partes. Aunque la existencia de uniones aduaneras en ambas regiones puede facilitar la negociación de un acuerdo de esta naturaleza, no toda negociación de región a región implica, necesariamente, la existencia de uniones aduaneras entre las partes involucradas.

En efecto, para establecer una zona de libre comercio entre dos regiones solamente es necesario acordar un programa de desgravación arancelaria con un único régimen de origen, un conjunto de normas y disciplinas y un mecanismo para que los bienes importados de la otra región puedan circular libres de arancel dentro de la región importadora.

Concretamente, Centroamérica podría negociar un tratado de libre comercio de región a región con la UE acordando negociar un único programa de desgravación con un régimen de origen y una única normativa —para que los productos europeos reciban un tratamiento uniforme en toda Centroamérica—, y facilitar la libre circulación de los productos europeos en el mercado regional centroamericano mediante un solo pago del arancel en el primer puerto de entrada.

Este último enfoque presentaría serios retos para Centroamérica. No obstante, no implicaría la armonización de la política comercial externa de los países centroamericanos frente a terceros socios comerciales distintos de la UE.

Otro aspecto que involucraría este enfoque de región a región es que el acuerdo en principio solo podría entrar en vigor una vez aprobado por todos los países de la región (esto para algunos países podría no ser aceptable, dada la experiencia de Costa Rica con la aprobación del TLCCA-RD).

## **Las condicionalidades de la Unión Europea**

La UE ha mantenido negociaciones región a región con otros grupos de países, entre ellos los países ACP, los del Consejo del Golfo Pérsico y, en América Latina,

el Mercosur y más recientemente la Comunidad Andina. En ninguno de estos casos la UE ha planteado los requisitos exigidos a Centroamérica y Panamá para concluir un acuerdo.

En el caso concreto de Centroamérica, en la Declaración de Viena, luego en la Comisión Mixta y en la reunión de “lanzamiento” de las negociaciones celebrada en Bruselas en junio de 2007, la UE condicionó la conclusión de un Acuerdo de Asociación al establecimiento de un marco jurídico de la Unión Aduanera, a la entrada en vigor del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios y al establecimiento de un mecanismo jurisdiccional. Este último para permitir a las empresas y particulares exigir el cumplimiento y garantizar una aplicación uniforme de la legislación económica regional por parte de los países y del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco). Las implicaciones de cada uno de estos requisitos se analizan a continuación.

### ***Convenio Marco de la Unión Aduanera***

Desde el anuncio del lanzamiento de las negociaciones, la CE ha insistido en el establecimiento de la Unión Aduanera en Centroamérica como la única manera de hacer viable un acuerdo de región a región.

En estricto sentido, la Unión Aduanera en Centroamérica implica, entre otros importantes aspectos, al menos tres puntos: establecer y administrar un arancel externo común (AEC), asegurar la libre circulación de mercancías originarias y no originarias de Centroamérica dentro de la región, una vez internadas en la Unión Aduanera, y aplicar una normativa comercial armonizada a todos los socios comerciales de Centroamérica, no solo a la UE. Conlleva, en una próxima etapa, el establecimiento de una política común de comercio exterior para evitar que las políticas económicas de los países terminen perforando el AEC.

El establecimiento de una unión aduanera ha sido una aspiración de larga data de los países centroamericanos. No obstante, implica una serie de desafíos y cuestiones delicadas que deben sopesarse cuidadosamente. Sobresalen dos cuestiones principales.

Primera, pese a la voluntad manifiesta de los países centroamericanos de establecer una unión aduanera, en la práctica su funcionamiento efectivo requiere ejecutar una serie de políticas difíciles de tomar y de administrar. Además, la debilidad institucional de los países centroamericanos es claramente conocida. Por este motivo, en Centroamérica no es fácil avanzar con acciones concretas, sobre todo porque en ocasiones hay poca claridad en los objetivos de política y porque en algunos casos los sectores productivos suelen tener una marcada injerencia en el gobierno, y con frecuencia influyen o controlan los procesos de definición de políticas públicas, especialmente las comerciales.

La construcción de una unión aduanera en sentido estricto no es tarea fácil, sobre todo si se desea promover la convergencia regulatoria para minimizar las restricciones en las fronteras intrarregionales. La administración de la Unión

Aduanera exige instituciones sólidas tanto en el ámbito nacional como en el regional. Por supuesto, la cooperación internacional puede constituirse en un apoyo importante. Sin embargo, las dificultades apuntadas no deben subestimarse.

La capacidad de los países centroamericanos para ir más allá de ciertas declaraciones integracionistas ambiciosas y llevar el proceso de integración a la realidad, más allá del papel, será, sin lugar a dudas, puesta a prueba en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la UE. Aunque la CE no ha condicionado la negociación del acuerdo al perfeccionamiento y establecimiento efectivo de la Unión Aduanera, sí ha sujetado su entrada en vigor al cumplimiento de los elementos esenciales del Convenio Marco de la Unión Aduanera, recientemente negociado.

Segunda, un aspecto aún más delicado se refiere a la necesidad de establecer una política común de comercio exterior entre los países centroamericanos y Panamá, lo cual pareciera bastante difícil de lograr en la coyuntura actual debido a diferencias importantes, como la posición divergente entre los países de la región con respecto a las relaciones diplomáticas y económicas con Taiwán y China.

### ***Mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional***

Después de un arduo proceso para modificar el Protocolo de Tegucigalpa, que tomó varios años en razón de la resistencia de la Corte de Justicia Centroamericana, los países de la región finalmente aprobaron el Tratado Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales. Este mecanismo ha resultado bastante efectivo para solucionar las disputas comerciales planteadas en la región. No obstante, al establecer solo un sistema de solución de disputas entre Estados, dicho tratado no satisface la condición de la UE, pues no incluye a las personas ni a las empresas, las cuales no pueden exigir el cumplimiento de la legislación económica regional. La UE, además, está interesada en la posibilidad de impugnar no solo las medidas tomadas por los países, sino también aquellas adoptadas por órganos comunitarios tales como el Comieco.

Concederles acceso a las empresas y a los individuos a un sistema de solución de controversias comerciales representa un planteamiento novedoso —por decir lo menos— en el campo del derecho comercial internacional. Esta situación es más común en el derecho de la integración económica. De hecho, la solicitud europea se inspira en su propia experiencia —en el caso de la Corte Europea de Justicia— cuya función y naturaleza, en alguna medida, pretende replicar en el contexto centroamericano.

Los países centroamericanos consideran que la Corte Centroamericana de Justicia es la respuesta de la región para satisfacer este requisito de la UE. Por otra parte, la negativa de Costa Rica y Guatemala a formar parte de la Corte Centroamericana de Justicia se ha fundamentado en razones tanto de legalidad como de oportunidad. Entre las primeras se destaca el amplio espectro de competencias

que su estatuto le concede —por ejemplo, dirimir disputas entre poderes de cada Estado—; entre las segundas, el nombramiento de muchos de sus magistrados ha convertido a la Corte más en un foro político que jurídico.

El requisito de formar parte de la Corte Centroamericana fue claramente rechazado, sobre todo por la delegación costarricense en la Cumbre de Viena. Por ello, en el texto de la Declaración el compromiso se consignó como el establecimiento de algún “mecanismo jurisdiccional” para garantizar el cumplimiento de la legislación económica de la región.

Acordar un mecanismo jurisdiccional distinto al de la Corte Centroamericana de Justicia no será algo fácil de lograr, no solo por razones de índole técnica, sino también política. Desde una perspectiva técnica, se hace necesario establecer un mecanismo de solución de controversias cuyas resoluciones puedan obligar al Estado transgresor, o en su caso al Comieco, a eliminar una medida considerada como violatoria de la normativa centroamericana.

Además de lo anterior, el mayor reto es político. El mecanismo escogido posiblemente sea percibido como redundante por la mayoría de los países de la región, pues ya han manifestado que Centroamérica cuenta con un mecanismo jurisdiccional para resolver las disputas en el campo económico: la Corte Centroamericana de Justicia.

### ***Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (TICS)***

El tercer requisito es la ratificación del TICS. La versión original del TICS se suscribió el 24 de marzo de 2002. Este tratado establece las disposiciones aplicables al comercio de servicios y a la inversión en el marco del subsistema de integración económica centroamericano. En este sentido, la parte normativa de dicho tratado incorpora disciplinas sobre inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones y entrada temporal de personas de negocios. Sin embargo, los trabajos relativos a los anexos de cobertura no se concluyeron para esa fecha.

Como resultado de la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLCCA-RD) el 5 de agosto de 2004, de aplicación multilateral entre los países centroamericanos, se acordó actualizar las disposiciones del TICS y concluir la conformación de los anexos de cobertura. Para tal efecto, se suscribió el 22 de febrero de 2007 un Protocolo al TICS, a través del cual se incorporaron modificaciones a la parte normativa y se acordaron las listas de cada país centroamericano para el Anexo I sobre medidas disconformes, el Anexo II sobre medidas a futuro y el Anexo III sobre servicios financieros.

El objetivo de este ejercicio de actualización y conformación de los anexos buscó equiparar los contenidos comunes de ambos tratados para facilitar su coexistencia, dado que tanto el TICS como el TLCCA-RD regulan el comercio de servicios y la inversión a nivel centroamericano. No obstante lo anterior, se presentan

algunas diferencias respecto de los compromisos asumidos por algunos países en dichos tratados, particularmente en lo relativo a los contratos de distribución para el caso de El Salvador y los servicios de transporte de pasajeros y carga por carretera en relación con Guatemala.

A la fecha, el TLCCA-RD se encuentra vigente entre todos los países centroamericanos. Por su parte, el Protocolo al TICS únicamente se encuentra vigente para el caso de Honduras y El Salvador. En los restantes países centroamericanos se encuentra en proceso de aprobación legislativa.

## **El posible efecto de las condicionalidades europeas en el proceso de negociación**

En otras negociaciones la UE ha demostrado cierta flexibilidad y cierto pragmatismo a la hora de plantear el esquema de región a región. Surge entonces la interrogante sobre las razones de la UE para plantear las anteriores condiciones al inicio de la negociación en el caso de CAP. A continuación se esbozan algunas de ellas.

Primera, porque la promoción de los esquemas de integración es uno de los pilares fundamentales de la política exterior de la UE. Más aún en la presente coyuntura histórica, cuando en este año se celebró el 50° aniversario del establecimiento de las Comunidades Europeas y cuando tanto la Comisión, como el Consejo y el Parlamento Europeo han visualizado la integración económica como el vehículo óptimo para garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad económica.

Segunda, el argumento según el cual los países centroamericanos individualmente no son atractivos desde el punto de vista económico resulta evidente. De ahí la necesidad de consolidar el espacio económico de la región para incrementar los beneficios potenciales del Acuerdo.

Tercera, al existir poco interés económico en el Acuerdo, el tema político se convierte en el centro de atención de las autoridades de la UE; desde esta óptica, es prioritario fomentar esquemas de integración similares al europeo.

Cuarta y más importante aún, muchos de los países en Centroamérica no visualizan los requisitos de la UE como una condición para llevar a cabo las negociaciones, sino más bien como un apoyo de la UE al proceso de integración y como una forma de forzar a algunos países centroamericanos a fortalecer su compromiso con el proceso regional. Evidentemente, los otros países de Centroamérica han visto en las negociaciones con la UE la oportunidad para presionar a Costa Rica y a Panamá a integrarse plenamente, no solo a la Unión Aduanera, sino a otros instrumentos e instituciones de la integración regional.

Sin embargo, las condiciones exigidas por la UE para concluir el Acuerdo de Asociación bien podrían representar un obstáculo. En estas circunstancias, CAP deberá poner los límites a las condiciones que la UE ha establecido. De los tres requisitos analizados, la creación de la Unión Aduanera, con la consecuente

necesidad de coordinar en el futuro la política comercial externa entre los países de la región, aparece como el más controversial y urgente.

Adicionalmente, como la discusión actual sobre la suscripción del Convenio Marco de la Unión Aduanera se ha generado dentro del contexto de las negociaciones del Acuerdo con la UE, es importante considerar al mismo tiempo los beneficios de la Unión Aduanera y del posible Acuerdo con la UE.

## **Las variables que podrían afectar el valor del Acuerdo de Asociación**

Dos variables podrían afectar el valor del Acuerdo de Asociación para ambas regiones. En el caso de Centroamérica, posiblemente la variable más importante sea la posibilidad para los países de la región de mejorar sustancialmente las condiciones de acceso al mercado europeo de su oferta exportable, en particular para varios productos de gran potencial en ese mercado. En el caso de la UE, la variable más significativa consiste en demostrar la posibilidad de suscribir acuerdos de región a región con pequeños grupos de países; sobre todo en el contexto del actual conjunto de negociaciones de la UE.

En relación con la primera variable, es evidente que el mercado europeo tiene suma importancia para los países centroamericanos y Panamá. La UE compra un porcentaje significativo de las exportaciones de la región y representa un mercado con mucho potencial para ciertos productos agrícolas como el banano, la carne, la piña, las plantas ornamentales, las flores y el café.<sup>4</sup> Por ello, consolidar el acceso al mercado europeo —más de 400 millones de habitantes con un alto poder adquisitivo— debe ser un objetivo clave de la política comercial de los países de la región. Por otro lado, la concentración de la oferta exportable en el mercado de la UE en unos pocos productos agrícolas evidencia que el potencial del mercado europeo todavía no ha sido plenamente aprovechado por el sector exportador centroamericano.

Un análisis pormenorizado de los potenciales beneficios comerciales del Acuerdo de Asociación iría más allá del ámbito de este estudio. Sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que, gracias al Acuerdo, Centroamérica y Panamá aspirarían a mejorar las condiciones de acceso otorgadas por el SGP Plus, incluidas concesiones preferenciales de acceso para productos considerados extremadamente sensibles por la UE y de gran importancia para la región, como el banano, el azúcar y la carne, entre otros.

Sin embargo, las experiencias de negociaciones pasadas entre los europeos y otros socios comerciales en relación con estos productos permiten prever re-

---

<sup>4</sup> La UE también representa un mercado importante para Centroamérica en otros productos, como semiconductores. No obstante, dado que estos productos ya se benefician del libre comercio al amparo del Acuerdo sobre Tecnologías de la Información negociado en el contexto de la OMC, el beneficio del Acuerdo de Asociación con la UE para estos productos sería bastante limitado.



sultados modestos y probablemente menos favorables que los obtenidos por los países ACP. Muchos factores podrían explicar esta aseveración. Entre ellos debe destacarse la poca disposición de la UE para negociar mejores condiciones para estos productos y la dificultad de llegar a establecer en la región una posición ofensiva lo suficientemente sólida como para alcanzar mejoras sustanciales en las condiciones de acceso para varios productos de interés centroamericano. No obstante, aun antes de la primera ronda de negociación formal del proceso, la UE ha demostrado una gran habilidad para tratar de dividir el frente centroamericano.

La capacidad de la UE de influir en la concertación de la posición de negociación de Centroamérica y de generar desgastes internos es considerable. Esto es evidente si se toma en cuenta que no todos los países centroamericanos tienen los mismos intereses comerciales en la negociación. Desde esta perspectiva, la posición de algunos países podría ser particularmente vulnerable, dada su actitud altamente defensiva frente a la UE como consecuencia de sus limitados intereses exportadores.

Si los países centroamericanos asumieran una posición defensiva en la negociación, la Comisión Europea tendría la excusa perfecta para mantener su típica estrategia proteccionista en el plano comercial, especialmente en relación con los productos agrícolas. Claramente, esto daría por tierra con los intereses de algunos sectores centroamericanos de lograr una mayor apertura del mercado europeo.

La segunda variable que podría afectar el valor del Acuerdo, pero en este caso para la UE, sería el tiempo. Dado el limitado interés económico de las instituciones europeas en Centroamérica y dado que la negociación con los países centroamericanos está compitiendo con otras alternativas más atractivas para la UE, no es seguro aún que la Comisión esté dispuesta a dedicar la atención necesaria al proceso de negociación con Centroamérica de manera de finalizarlo en el corto plazo. La Comisión ha dado señales de su interés por concluir un posible acuerdo para 2009. Sin embargo, las condiciones exigidas por la UE para poder concluir el convenio plantean el riesgo de que la finalización de las negociaciones con CAP, como ha ocurrido en el caso de otras negociaciones de región a región de la UE, se atrase más allá de su calendario original.

La postergación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE implicaría el riesgo de caer en una especie de limbo político, tal como ha sucedido en la negociación con los países del Mercosur, aunque debido a razones diferentes.

## **EL TIPO DE NEGOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA: NECESIDAD DE UN ENFOQUE PRAGMÁTICO Y SENCILLO**

Para maximizar los beneficios potenciales de un Acuerdo de Asociación entre CAP y la UE, las negociaciones deben realizarse sobre la base de un enfoque simple y pragmático, con el propósito de alcanzar un acuerdo en un período razonable.

Este objetivo es particularmente relevante considerando las negociaciones de la UE en marcha y en perspectiva con otras regiones de América Latina y del mundo, y teniendo en cuenta el hecho de que la culminación de un Acuerdo de Asociación con CAP podría inyectar un *momentum* positivo a esos otros procesos de negociación más complejos.

A esos efectos y sin perjuicio de poder explorar otras opciones, las negociaciones deberían fundamentarse en cuatro elementos principales:

- *Base para la negociación normativa.* Dadas las experiencias anteriores, CAP debería promover un acuerdo comprensivo a fin de incorporar disciplinas y obligaciones recíprocas para ambas partes. Para facilitar la negociación, se podría utilizar el texto de un acuerdo de asociación ya existente como base para el marco de normas y disciplinas del Acuerdo de Asociación con CAP. Este texto se consideraría en principio aceptado, a excepción de las disposiciones identificadas por las partes que, sobre la base de propuestas y contrapropuestas, serían objeto de discusión. Por ejemplo, el texto del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile podría ser la base para la discusión.
- *Negociaciones de acceso a mercados simplificadas.* Con el objeto de alcanzar simultáneamente resultados ambiciosos y a la vez reconocer las asimetrías entre las partes, CAP debería insistir en que las negociaciones de acceso a mercados tomen en consideración el trato preferencial más favorable concedido por cualquiera de las regiones a otros socios comerciales o bien el trato preferencial recibido de otros países.

CAP debería buscar que la UE otorgue libre acceso inmediato a todos los productos originarios de la región. Esto por varias razones. Primera, el volumen y composición de las exportaciones centroamericanas y panameñas no representarían una amenaza a la producción europea; segunda, la existencia del SGP Plus; tercera, el programa “todo menos armas”, y cuarta, la oferta reciente de la UE de conceder a los países ACP libre acceso inmediato a todas las líneas arancelarias (excepto una desgravación gradual para el arroz y el azúcar).

Por otro lado, CAP debería estar dispuesta a negociar un acuerdo comprensivo en bienes y servicios que implique obligaciones recíprocas. Como complemento al nivel de armonización de su AEC, en materia de bienes Centroamérica debe definir un arancel “virtual” a partir del cual les otorgaría un tratamiento preferencial a los productos europeos, tomando en consideración el trato otorgado a otros socios comerciales en negociaciones similares concluidas en el ámbito regional. Panamá deberá hacer esfuerzos importantes para poder integrarse a este ejercicio. Las negociaciones de las reglas de origen específicas podrían fundamentarse en el esquema paneuropeo de origen, con las excepciones pertinentes para atender, adecuadamente, las realidades productivas de ambas partes.

- *Estructura simplificada de las negociaciones.* Existen diferentes alternativas para promover un enfoque simplificado y pragmático de negociación. La estructura y el calendario de las negociaciones son variables importantes en el diseño de dicho enfoque.

En este sentido, además de utilizar como base de las negociaciones un texto aceptable para ambas partes y con el objeto de focalizar los temas de discusión, los países de la región deberían favorecer, en el área comercial, un número reducido de mesas temáticas de negociación para facilitar un avance equilibrado y expedito en las diferentes áreas cubiertas por el Acuerdo de Asociación. Este enfoque podría complementarse con el establecimiento ad hoc o permanente de subgrupos de negociación conforme lo requiera la buena marcha del proceso. Lo anterior se haría con el fin de favorecer un cierre de las negociaciones para el primer semestre del 2009, según lo expresado en la Cumbre de Lima, de mayo de 2008.

- *Circulación regional de mercancías.* La Unión Europea pone gran énfasis en la negociación de un acuerdo de carácter birregional; sobre todo, para facilitar la libre circulación de los productos europeos en el espacio económico centroamericano.

Dentro del contexto actual del proceso de formación de la Unión Aduanera Centroamericana, esta situación todavía no es posible. Por tanto, deberían identificarse algunas opciones para atender este interés legítimo de la UE. Para ello, CAP deberá explorar, en el contexto de las negociaciones, diversas modalidades y enfoques para concederles a los productos europeos la posibilidad de pagar aranceles solamente una vez al ingresar al mercado regional. Este será uno de los retos más difíciles de la negociación.

## REFLEXIONES FINALES

Al igual que en la década de 1980, Europa tiene en la actualidad un papel clave en Centroamérica. Si hace 20 años contribuyó a alcanzar la pacificación de la región, hoy puede ayudar a Centroamérica a lograr objetivos políticos y económicos con el propósito de facilitarle su integración económica y diversificar sus mercados y sus fuentes de inversión productiva.

Centroamérica está preparada para aprovechar esta oportunidad única mediante planteamientos de fondo ambiciosos y la aplicación de mecanismos de negociación expeditos y efectivos. Sin embargo, las condicionalidades impuestas por la UE como requisitos para la negociación y su escaso interés económico en el Acuerdo de Asociación con CAP podrían dificultar el avance y finalización de este Acuerdo.

El Acuerdo de Asociación es una gran oportunidad para continuar fortaleciendo, sobre bases sólidas, la integración de los países centroamericanos y Panamá con

el mundo. Ambas regiones deberán realizar grandes esfuerzos para encontrar una visión compartida en el proceso de negociación, y aprovechar así el *momentum* político y realizar una negociación sencilla y expedita.

Si Centroamérica y Panamá desean aprovechar las ventajas del Acuerdo, deberían iniciar desde ya los trabajos necesarios para promover el continuo mejoramiento del clima de negocios, una mayor competitividad en los sectores productivos y una estrategia de promoción comercial para llegar realmente al mercado europeo con productos diferenciados y con mayor valor agregado. Esta tarea no puede posponerse para cuando la negociación termine.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. Integración y comercio en América: Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. París, Oficina Especial del BID en Europa.
- Comisión Europea. 2003. "La integración centroamericana: realidad y perspectivas". Conferencia *Integración regional centroamericana y la reforma institucional*, Bruselas.
- Comisión Europea. 2006a. "Global Europe: Competing in the World." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, 4 de octubre.
- . 2006b. "La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica". Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2006c. Documento de estrategia regional para América Central 2002–2006, Luxemburgo.
- . 2006d. "La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial". Serie: Europa en movimiento. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006, Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.
- OMC (Organización Mundial de Comercio). 1995. Entendimiento de Solución de Diferencias.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2006a. Informe: Relaciones comerciales y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea, Guatemala, mayo.
- . 2006b. Informe: Estado de situación de la integración económica centroamericana. Guatemala, julio.
- Tratado Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales.
- Zabludovsky, Jaime. 2006. "Centroamérica y la Unión Europea a la luz del TLCCA-RD." Diálogo Regional de Política, BID-INTAL, Buenos Aires.



## Acerca de los autores

**Nicolás Ardito-Barletta.** Ex presidente de Panamá (1984–1985), fue ministro de Planificación y Política Económica en la administración de Omar Torrijos. Fungió como vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Actualmente dirige la firma Consejeros de Empresa S.A. Es doctor en Economía por la Universidad de Chicago.

**Rafael Barraza.** Director general de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) de El Salvador. Fue presidente del Banco Central de El Salvador (1999–2002). Integra actualmente la junta de directores de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), Banco Agrícola y Estrategia y Negocios. Es miembro fundador del Instituto América Libre y del Instituto de Economía Aplicada (IDEA). Es licenciado en Artes Liberales de la Universidad de Rice y magíster de la Universidad Pontificia Católica de Chile.

**Luis Cosenza Jiménez.** Ha sido profesor visitante en el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (2006–2007) y director ejecutivo para Centroamérica y Belice en el Banco Interamericano de Desarrollo (2005–2006). Fue secretario de Estado en el Despacho de la Presidencia de Honduras (coordinador de gabinete económico, social y otros) (2002–2005) y presidente ejecutivo de la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) de Honduras. Es doctor en Ingeniería por la Universidad de Notre Dame.

**Roberto Echandi.** Embajador de Costa Rica ante la Unión Europea, jefe negociador de Costa Rica para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, fue embajador adjunto para las negociaciones del TLCCA-RD. Se desempeñó como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington D.C. y asesor legal de la Secretaría del Órgano de Apelación de la OMC en Ginebra. Realizó estudios de maestría y doctorado en Derecho en la Universidad de Michigan y obtuvo una maestría en la Universidad de Oxford.

**Jaime Granados.** Especialista en Comercio del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1998, fue profesor de Comercio e Integración en las Américas en la Facultad de Derecho de la Universidad de

Georgetown y director general de Negociaciones Comerciales Internacionales en el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Tiene varias publicaciones en temas de integración y derecho comercial internacional. Cuenta con maestrías en Derecho y Políticas Públicas por las Universidades de Georgia (Estados Unidos) y Oxford (Reino Unido) respectivamente.

**Eduardo Lizano.** Economista costarricense y profesor emérito de la Universidad de Costa Rica, ha sido presidente del Banco Central de Costa Rica (1984–1990 y 1998–2002) y de la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (2000–2001). Tiene varias publicaciones sobre temas de integración económica y el sistema financiero. Es magíster en Economía por la London School of Economics y doctor en Economía por la Universidad de París.

**Silvia Miranda.** Negociadora comercial y asesora de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, se ha desempeñado como profesora de la Universidad Internacional de las Américas, donde ha tenido a su cargo el curso de Organismos Internacionales y ha sido tutora de tesis de grado en temas de comercio exterior. Es profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de las Américas (UIA), con énfasis en Comercio Internacional.

**Fernando Ocampo.** Es jefe adjunto para Asuntos Comerciales de Costa Rica en la negociación del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea. Fue director general de Política Comercial de su país. Es profesor universitario y consultor internacional. Cuenta con un posgrado en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica y una maestría en Política Económica Internacional de la London School of Economics.

**Gert Rosenthal.** Ex ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (2004–2008), fue embajador ante las Naciones Unidas (1998–2004), donde presidió el Consejo Económico y Social. También fungió como secretario ejecutivo de la CEPAL (1988–1997). Fue secretario de Planificación y profesor en la Universidad Rafael Landívar en su país. Es economista y obtuvo su MBA en la Universidad de Berkeley.

**Viviana Santamaría.** Consultora en comercio internacional y profesora universitaria, fue economista jefe del Departamento de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica y negociadora comercial en el área de acceso a mercados de los tratados de libre comercio firmados por Costa Rica con Estados Unidos, la Caricom, Canadá, el Área de Libre Comercio de las Américas y las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha para el Desarrollo.



**Carlos Guillermo Sequeira.** Profesor de INCAE, ha sido profesor visitante en Harvard, el IESE (España) y la Universidad de Puerto Rico. Es miembro de la International Academy of Management y ha fungido como jefe negociador de Nicaragua del TLCCA-RD. Presidió la Comisión Presidencial para la Promoción de Inversiones en Nicaragua (Pronicaragua) y fue ministro secretario técnico de la Presidencia durante la administración de Enrique Bolaños. Es consultor empresarial y doctor en Administración de Empresas por la Universidad de Harvard.

**Alberto Trejos.** Es profesor de INCAE, institución de la cual fue Decano. Ha sido profesor de Economía, profesor visitante e investigador en varias universidades incluidas las de Northwestern, Texas y Michigan. Fue ministro de Comercio Exterior de Costa Rica (2002–2004) durante la administración de Abel Pacheco. En ese cargo lideró la negociación del TLCCA-RD. Es presidente de CINDE y socio de Consejeros Económicos y Financieros (CEFSA). Es doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania.

## INTEGRACIÓN Y COMERCIO

En un mundo cada vez más globalizado, la integración se ha convertido en un factor clave para el crecimiento y el avance de los países. Esta publicación estudia las particularidades del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea, los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y Panamá.

Se trata de una iniciativa de gran impacto en materia de comercio, política y cooperación, que impulsa importantes oportunidades (entre ellas, la consolidación del proceso de apertura y la inserción internacional de la región), pero que encierra sus complejidades y desafíos, como los retos en materia de acceso a mercados, origen, normas técnicas y sanitarias, propiedad intelectual y servicios.

De ágil lectura, el libro ofrece:

- Detalles de la evolución de las relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea, Centroamérica y Panamá.
- Materiales clave para entender la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana y las condiciones que enfrentan las exportaciones centroamericanas y de Panamá en la Unión Europea, y a la inversa.
- Un minucioso análisis del Acuerdo desde una perspectiva nacional, mediante seis ensayos cortos escritos por especialistas de primer orden de cada uno de los países latinoamericanos involucrados.
- Lecciones aprendidas del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLCCA-RD).



978-1-59782-097-4

