

LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Manuel Cienfuegos Mateo* e Ignacio Jovtis*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CELEBRADOS ENTRE LA UE CON LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE. III. LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA CENTRAL. IV. LA RONDA DOHA DE LA OMC, ¿CÓMO AFECTA A LA CONCLUSIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y CENTROAMÉRICA? V. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES CON VISTAS A LA CONCLUSIÓN DE LA ASOCIACIÓN EUROCENTROAMERICANA.

En este trabajo se estudia la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, y en especial, el progreso de las negociaciones del acuerdo de asociación birregional. Para ello, se analiza el presente y se exponen los desafíos que dichas negociaciones plantean a corto y a largo plazo. Los principales obstáculos para la conclusión de las negociaciones se identifican en el pilar comercial, en el cual se evidencia una estrecha interconexión con los resultados de la Ronda de Doha. Finalmente, se formulan diversas recomendaciones para el avance y profundización de las relaciones eurocentroamericanas dirigidas a los actores claves del proceso.

I. INTRODUCCIÓN

La implementación de un Área de Asociación Interregional Global entre la UE y América Latina que impulsan el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, así como la recientemente constituida Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana de cara a la próxima Cumbre Birregional a llevarse a cabo en el 2010 en Madrid¹, se lanza en un contexto de debilidad de algunos procesos subregionales de integración en América Latina (especialmente, la Comunidad Andina), de voluntad política de fortalecimiento

*. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Instituciones y Derecho Comunitario) y Director Adjunto del Observatorio de Investigación de las Relaciones con Latinoamérica de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (ORLA-UPF)

*. Magister en Estudios Internacionales. Doctorando en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Responsable de Campañas del equipo de la Unión Europea del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres.

¹ Véase el Mensaje de 1 de mayo de 2008 de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana a la V Cumbre Unión Europea–América Latina y Caribe de Lima de 16 y 17 de mayo de 2008, accesible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/lima_2008.htm/adopted_docs/message_en.pdf

de acuerdos de asociación ya vigentes de la UE con países latinoamericanos (México y Chile), de prudente observación de los primeros pasos de acuerdos recientemente celebrados con países y bloques regionales del Caribe (Cariforum) y, finalmente, de negociaciones con otros bloques subregionales latinoamericanos para llegar a una asociación (Mercosur, Comunidad Andina y Centroamérica). Todo ello en un escenario de incertidumbres debido a la crisis económica que sacude violentamente el mundo.

Uno de los elementos de cambio del regionalismo abierto de integración “Sur-Sur” del periodo 1990-2000 es, en la actualidad, la proliferación de negociaciones y de acuerdos “Sur-Norte” de integración económica profunda². Estos acuerdos caracterizados como “OMC+” son más exigentes que los propios acuerdos de integración regional en materia de liberalización comercial, pues incluyen normas en materias como protección de inversiones, facilitación del comercio, apertura de mercados de contratación pública y políticas de competencia (los llamados generalmente “los temas Singapur”), así como propiedad industrial y resolución de controversias.

Este modelo-tipo de acuerdos está siendo impulsado por Estados Unidos. Las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe se sitúan también en este contexto de acuerdos ambiciosos Norte-Sur que han sido celebrados o se están negociando actualmente. A veces se ha criticado que los acuerdos Norte-Sur de Estados Unidos y de la UE son prácticamente lo mismo, por lo que hay que combatirlos por igual. Es cierto que comparten algunos rasgos cualitativos, pero existen matices sensibles en el contenido de los acuerdos suscritos que los diferencian claramente, y de ello resultan unos efectos más beneficiosos sobre la integración regional latinoamericana y caribeña. Basta con tener en cuenta que los acuerdos celebrados y las negociaciones en curso de la UE con países y bloques subregionales latinoamericanos y caribeños suelen contener dos pilares que van más allá del pilar económico, incluso con el contenido OMC+, como son el de cooperación (que no se limita a la tradicional cooperación al desarrollo) y el del diálogo político. Para diferenciarlos suelen ser calificados por la UE como acuerdos de asociación.

La inclusión de todos estos temas nuevos en los acuerdos de asociación que negocia o ha concluido la UE con países y bloques subregionales latinoamericanos y caribeños afectará irremediabilmente al fenómeno de la integración regional en América Latina y el Caribe en su configuración actual, de distintas maneras: puede contribuir a profundizar la integración regional latinoamericana, si se produce un proceso de convergencia real entre todos los acuerdos que se celebren, pero puede debilitarla, e incluso hacerla irrelevante, si no se adapta a las exigencias de la nueva realidad internacional, y puede también hacer que la integración regional latinoamericana y caribeña sea más relevante si se consigue convertirla en un marco de formulación de estrategias comunes que contribuya a mejorar la capacidad de coordinación y formulación de políticas dentro de América Latina y el Caribe, la cohesión social y

² J.A. SANAHUJA PERALES, “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en Ch. FRERES, *et altri*. (Eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Madrid: Fundación Carolina, 2007, p. 6.

territorial de cada uno de los bloques subregionales de América latina y el Caribe y la competitividad internacional de este continente, etcétera³.

II. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CELEBRADOS ENTRE LA UE CON LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Las relaciones entre la UE y Latinoamérica comenzaron en los años 60 del siglo pasado, basándose en las relaciones bilaterales que los países europeos habían mantenido tradicionalmente con los países latinoamericanos y caribeños. Estas relaciones, sin embargo, han evolucionado considerablemente durante la última década, reflejando la importancia creciente que para Europa tiene el continente latinoamericano. De hecho, desde la I Cumbre Birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, de 1999, ambos bloques han fijado claramente un objetivo común: conformar lo que eufemísticamente se ha llamado una “asociación estratégica”⁴.

Las prioridades de la UE en relación con Latinoamérica están delineadas en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y el Consejo, titulada “Una asociación reforzada entre la UE y América Latina”, de 2005⁵. La Comisión propone dar un nuevo impulso a la Asociación, que en la actualidad se enfrenta a numerosos retos. Sus objetivos básicos para los próximos años son: 1) - crear una asociación estratégica reforzada a través de una red de acuerdos de asociación (incluidos los acuerdos de libre comercio) en la que participen todos los países de la región y que pueda contribuir a la integración de todos ellos; 2) mantener un auténtico diálogo político que refuerce la influencia de ambas regiones en la escena internacional; 3) desarrollar diálogos sectoriales eficaces para reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible; 4) contribuir a la creación de un marco estable y previsible que pueda ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas, que, a largo plazo, contribuirán al desarrollo económico; 5) adaptar mejor la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países en cuestión; 6) aumentar la comprensión mutua a través de la educación y la cultura. Los temas de comercio, cohesión social, drogas, inmigración y participación de la sociedad civil aparecen, pues, como ejes preeminentes del diálogo birregional. Con algunos retoques para adaptarse a los cambios acaecidos entre tanto, estos objetivos fueron confirmados

³ CH. FRERES y J.A. SANAHUJA PERALES, *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea – América Latina*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, núm. 01/06, 2006, pp. 30-45.

⁴ Para una visión general de las relaciones entre la UE y América Latina, y lo que de verdad tiene de asociación estratégica, véase C. DÍAZ BARRADO, C. FERNÁNDEZ LIESA y P. ZAPATERO MIGUEL (Eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid: BOE, 2008; CH. FRERES y J.A. SANAHUJA PERALES (Coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 2006; J.J. MARTÍN ARRIBAS (Coord.): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2006.

⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM(2005) 636 final, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2005.

en el documento preparado por la Comisión Europea en 2008 con vistas a la VI Cumbre de la UE, América Latina y el Caribe, titulado *la asociación estratégica entre la UE, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, al poner como desafíos temáticos la cohesión social, la integración regional, el fomento del multilateralismo, el respeto de los derechos humanos y la democracia y el medio ambiente⁶. La declaración final de esta Cumbre birregional, de Lima (mayo de 2008), avaló este enfoque y –en lo que a este informe interesa– hace énfasis en la promoción de una red de acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio, que favorezcan la cohesión social (reducción de las asimetrías) y la integración regional dentro de América Latina y el Caribe, y por este motivo se opta por la flexibilidad para su constitución, atendiendo a la realidad de cada país y proceso subregional de integración existente⁷.

Para avanzar en esta senda, la Comisión Europea ha desarrollado programas de cooperación al desarrollo en América Latina para el período 2007-2013, que financiará –indicativamente– con 2.690 millones de euros a los países, los bloques regionales y la propia región latinoamericana⁸. A este monto se agregarán hasta 2.800 millones de euros que prestará en condiciones ventajosas el Banco Europeo de Inversiones en este mismo periodo. De hecho, la UE se ha convertido en la principal proveedora de fondos de la región latinoamericana. Pero hay que tener en cuenta asimismo que la UE es el principal inversor en América Latina y el segundo socio comercial de esta región, después de Estados Unidos.

Esta asociación estratégica ha desplegado ya algunos frutos, pues existen diálogos birregionales al nivel político más elevado (el diálogo entre la UE y el Grupo de Río y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe), así como *diálogos especializados*, con bloques subregionales y países concretos. En este contexto cabe destacar la celebración de acuerdos constitutivos de zonas de libre cambio que, asimismo, tienen un componente de cooperación y político con México (1997⁹) y Chile (2002)¹⁰.

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Un compromiso común*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2008.

⁷ Para una valoración de la Cumbre de Lima, véase A. AYUSO POZO, “La Unión Europea y América Latina: una relación de reequilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85, 2008, en prensa; J.A. SANAHUJA PERALES, “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, *ICEI Paper*, núm 07, 2008, pp. 1-4.

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Un compromiso común*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2008, 52 pp, p. 8. Para un desglose de las ayudas por países, subregiones y la región, véase COMISIÓN EUROPEA, *América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013*, Bruselas, 12.07.2007 (E/2007/1417), 31 pp., accesible en http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_es.pdf

⁹ Se trata del Acuerdo Marco de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México fue firmado en Bruselas el 8 de diciembre de 1997. Es conocido como el Acuerdo Global porque abarca el conjunto de las relaciones de todo tipo de la asociación de la UE con México. Entró en vigor el 1 de octubre de 2000. Asimismo, el 8 de diciembre de 1997 fue suscrito, en Bruselas, el Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio, que entró en vigor el 1 de julio de 1998. En esta misma fecha y ciudad se suscribió la Declaración conjunta entre la UE y los Estados Unidos Mexicanos sobre el diálogo político. Por decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo de Asociación se procedió a su

implementación, constituyendo una zona de libre cambio de mercancías, eliminando progresivamente el sector del comercio de servicios, las inversiones y la protección de los derechos de propiedad intelectual y servicios y abriendo parcialmente el mercado de la contratación pública, el establecimiento de mecanismos de cooperación en el ámbito del derecho de la competencia, la puesta en marcha de un mecanismo de consulta respecto a los problemas de propiedad intelectual relacionados con el comercio de mercancías y la instauración de un sistema de solución de controversias.

Véase en general sobre el Acuerdo Global entre la UE y México y su implementación, A.M. ARANDA GODOY, "Las dificultades de integrar un sistema jurídico de Estado y otro de mercado común en un acuerdo de libre comercio: el TLCUEM", *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, núm. 9, 2001, págs. 95-112; CENTRO EMPRESARIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (*México-Unión Europea: una perspectiva empresarial*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF, 2007; A. OLESTI RAYO, "La intensificación de las relaciones entre la Comunidad Europea y México: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002-2, pp. 295-326; Ph. PORTELA, *La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea / México*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001; C.A. ROZO, "La asociación Unión Europea- México: balance y perspectivas", en Ch. FRERES y J.A. SANAHUJA (Coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 105-129; J.A. SANAHUJA, *México y la Unión Europea: ¿hacia un modelo de relación?*, Madrid: Instituto Complutense de Relaciones Internacionales, 1997 (documento de trabajo núm. 1/97); R. SILVETTI, "El Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea – México: guía de uso", 2002, accesible en <http://www.delmex.ec.europa.eu/es/pdfs/guiauso.PDF>; M. VARELA BELLIDO, "El acuerdo de libre comercio entre la UE y México", *Boletín ICE*, núm. 2647, 2000, pp. 31-41; R. VELÁZQUEZ FLORES y R. DOMÍNGUEZ RIVERA, "Relaciones México-Unión Europea: una evaluación 2000-2004", 14 de enero de 2005, en <http://www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/09CEEUNAMVelzquezDomnguez.doc>

¹⁰ El Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, de un lado, y la República de Chile, de otro, fue firmado el 18 de noviembre de 2002 y entró en vigor el 1 de marzo de 2005. Tanto para la UE como Chile se trata de un acuerdo de última generación que destaca por su amplitud y profundidad. Para la UE es el segundo acuerdo de cuarta generación firmado por la UE con un país latinoamericano, si bien tiene –en su conjunto– un contenido más extenso y profundo que el suscrito anteriormente con México en 1997, hasta el extremo de tratarse del tratado más completo, ambicioso e innovador nunca antes negociado por la UE con un país tercero. Para Chile constituye el acuerdo político, comercial y de cooperación más amplio negociado hasta la fecha y representa un eje central en su estrategia de inserción internacional. Comparándolo (sumariamente) con el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México, el Acuerdo de Asociación constituye también una zona de libre cambio, pero sobrepasa ampliamente los compromisos de ambas partes en el marco de la OMC y va más lejos que el Acuerdo Global con México en la reglamentación de las áreas de las relaciones comerciales bilaterales, como se aprecia en las disposiciones de acceso a mercados, procedimientos aduaneros, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, vinos y bebidas espirituosas y aromatizadas, normas técnicas y estándares, servicios, inversiones, competencia, contratación pública, defensa comercial, propiedad intelectual, etcétera. Además, contiene una regulación mucho detallada y ambiciosa de la cooperación y disposiciones precisas sobre el diálogo político. Todo ello explica por qué se sigue este modelo de acuerdo en negociaciones con otros países y bloques latinoamericanos y caribeños.

Véase en general sobre el Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, A. ALTEMIR BLANC, "Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre de 2005, pp. 73-116; G. ARENAS VALVERDE, "La asociación entre Chile y la Unión Europea", en Ch. FRERES y J.A. SANAHUJA (Coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 213-239; J.P. CAMPOS, "Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea", de 4 de octubre de 2006, accesible en la página web de la Embajada de Chile ante Bélgica, http://www.embachile.be/data_docs/JILYJYLK.pdf; CELARE, *Análisis de los cinco años del acuerdo de asociación Chile-UE*, CELARE, Santiago de Chile, noviembre de 2008, pp. 85-86, accesible en http://celare.cl/archivos/publicaciones/estudio_acuerdo.pdf; CH. DELPIANO LIRA, "La Cláusula de exclusión de Foros del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea en el Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC", *Revista Chilena del Derecho*, Santiago de Chile, vol. 33, agosto de 2006, pp. 259-284; A. FERNÁNDEZ-ARDAVÍN y I.

Pero las relaciones más ambiciosas de la UE con los países latinoamericanos están teniendo lugar fundamentalmente con subregiones específicas, en el marco del fenómeno integracionista y de regionalismo *abierto* que impera en las relaciones internacionales desde la década de los noventa del siglo XX. Así, en la actualidad, la UE ha concluido un acuerdo de asociación económica y cooperación con el Cariforum (2007)¹¹ y se encuentra negociando simultáneamente acuerdos de asociación (que abarcan en este caso también el componente político) con los tres proyectos de integración latinoamericanos: Mercosur (desde 1999)¹²; Centroamérica y Comunidad

HURTADO, “Análisis del acuerdo comercial con Chile y sus repercusiones sobre el comercio exterior español”, *Revista de Economía ICE*, núm. 825, septiembre-octubre 2005, pp. 249-269; R. GAMBOA, “El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Una mirada a cinco años de su firma”, en D. OSTERLOF OBREGÓN (Ed.), *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivada*, Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica, 2008, pp. 143-155; P. LEIVA, *La asociación estratégica Chile-Unión Europea*, CELARE, Santiago de Chile, 2003; R. MADRAZO GARCIA DE LOMANA, “El Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile”, *Boletín Información Comercial Española*, n° 2748, 2002, pp. 7-20; M.C. SILVA, *Evolución del acuerdo de asociación Chile-Unión Europea*, CELARE, Santiago de Chile, 2006. Véase también PLANISTAT LUXEMBOURG y CESO-CI, Sustainable Impact Agreement SIA of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile (Specific Agreement n° 1). Final Report Revised, Luxemburgo, diciembre de 2002, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112388.pdf

¹¹ El acuerdo de asociación económica entre la UE y 13 de los 15 países del Cariforum (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago) fue firmado el 15 de octubre de 2008. El 20 de octubre de 2008 Guyana suscribió el acuerdo, en tanto que Haití (que se beneficia de la iniciativa “Todo Menos Armas” en el marco del SGP, como parte de los Países Menos Desarrollados -*Less Developed Countries*, LDCs, por su sigla en inglés-) no lo ha suscrito. Este acuerdo, basado fundamentalmente en el pilar comercial aunque incluye elementos de cooperación, abarca los llamados “temas de Singapur” (inversiones, competencia, transparencia en las contrataciones públicas y facilitación del comercio), por lo que ha sido calificado como un acuerdo “OMC-plus”.

Véase en general sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Caribe, A. FAIRLIE REINOSO, *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Lima: Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino, 2007, pp. 7-25; I. JOVTIS, *Economic Partnership Agreements (EPAs): What is at stake?*, Varsovia: Institute of Global Responsibility, 2007; L. RITTO, “La Unión Europea y el Caribe: análisis y retos”, en J. ROY, R. DOMÍNGUEZ RIVERA y R. VELÁZQUEZ FLORES (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina*, México D.F.: Plaza y Valdés, 2003, pp. 363-372.

¹² Respecto a las relaciones entre la UE y el Mercosur, véase E. ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, *MERCOSUL e União Européia: estrutura jurídico institucional*, Juruá: Curitiba, 1998; F. ALDECOA LUZARRAGA, “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, núm. 3, 1995, pp. 763-792; B. AYLLÓN PINO, “Perspectivas de una Asociación Interregional. Unión Europea-Mercosur: una visión desde Brasil”, *R.E.E.I.*, núm. 2, 2001; A. BLANC ALTEMIR, “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *R.E.D.I.*, vol. LVII, 2005-1, pp. 503-507; R. BOUZAS, “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”, *Nueva Sociedad*, núm. 190, 2004, pp. 125-135; L. BIZZOZERO y M. VAILLANT, “El acuerdo de asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: una lenta y larga negociación”, *Boletín ICE*, núm. 806, 2003, pp. 109-134; M. CIENFUEGOS MATEO, “Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus respectivos Estados miembros”, *R.D.C.E.*, núm. 13, 2002, pp. 723-774 (*La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona: CIDOB, 2006); M. CIENFUEGOS MATEO y S. GRATIUS, “EU Expectations of Negotiations with

Andina (ambos desde 2007)¹³. Se intenta seguir el modelo del Acuerdo de Asociación con Chile, en tanto constituye el acuerdo de cuarta generación más avanzado de la UE con América Latina¹⁴.

MERCOSUR Three years after the Impasse”, en A. VALLADAO y M. MARCONINI (Eds.), *Reviving the EU-MERCOSUR Trade Talks. A Business Perspective*, París: Chaire MERCOSUR de Sciences Po, 2008, pp. 41-70. M. CIENFUEGOS MATEO y T. PONTE IGLESIAS, “Las relaciones Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas para la consecución de un acuerdo de asociación”, en N. MELLADO –Coord-, *Cooperación y conflicto en el Mercosur*, Córdoba (Argentina): Lerner Editora, 2007, pp. 47-101.; R. DROMI y C. MOLINA DEL POZO, *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996; A. HERRERO DE LA FUENTE, “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, Lusíada, *Revista de Relações Internacionais*, núm. 2, 2001, pp. 37-54; M. KÜHNEMUND, *La UE y el MERCOSUR: el largo camino hacia una zona de libre comercio birregional*, Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2004; I. LIROLA DELGADO, “Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional”, en J. PUEYO LOSA y E. REY CARO (Coords.), *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, Buenos Aires: USAL y Ciudad Argentina, 2000, pp. 145-188; A. MARTÍNEZ PUÑAL, “El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional.*, vol. XII, 2003, pp. 49-77; R. OSIMANI Y R. PÉREZ ANTÓN, “El desafío de la asociación: la Unión Europea y el Mercosur”, en CH. FRERES y J.A. SANAHUJA PERALES (Coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 2006, pp. 213-239. Algunas indicaciones sobre el estado actual de las negociaciones se encuentra en http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/index_en.htm y http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm

¹³ Respecto a las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina, véase A. FAIRLIE REINOSO, *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Lima: Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino, 2007 (“Integración Regional y Acuerdo de Asociación CAN-UE”, en D. OSTERLOF OBREGÓN (Ed.): *América Latina y la Unión Europea. Una integración esperanzadora pero esquiva*, Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica, 2008, pp. 45-76); K. PACHECO MEDRANO, “Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”; en J. ROY, R. DOMÍNGUEZ RIVERA y R. VELÁZQUEZ FLORES (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina*, México D.F.: Plaza y Valdés, 2003, pp. 419-444; A. KANNER, “Las relaciones exteriores de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Un enfoque de gobierno”, en J. ROY, J.M. LLADOS y F. PEÑA (Compil.), *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires: Universidad Nacional de 3 de Febrero, 2005, pp. 251-265. Y sobre el estado actual de las negociaciones, véase http://www.comunidadandina.org/external/can_ue.htm y http://ec.europa.eu/external_relations/andean/index_en.htm

¹⁴ Los acuerdos de 4ª generación son acuerdos (marco) que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité Consultivo (J.M. SOBRINO HEREDIA, “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, en C. MOLINA DEL POZO y A. FAIÑA MEDÍN (Dirs): *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid, 2005, pp. 378-384). Sobre la base del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile de junio de 1996 fue suscrito ulteriormente, tras varias rondas de negociación, el 18 de noviembre de 2002, el

En esta investigación se analizan en el estado actual de las negociaciones y las perspectivas de un acuerdo de asociación entre la UE y América Central, tratando de identificar el variado abanico de obstáculos que deberán sortearse para llegar a la deseada asociación birregional eurocentroamericana. Porque hay que tener en cuenta que las ventajas son evidentes, pero los desafíos son múltiples y de primer orden: el impacto de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha; las fuertes asimetrías económicas de los interlocutores y el distinto grado de integración entre los socios centroamericanos y europeos son ilustrativos de este aserto.

III. LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA CENTRAL¹⁵

1. Antecedentes y diálogo político

La apertura de las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica, comprensivo de una zona de libre comercio, es el resultado del desarrollo claramente expansivo que ha experimentado el contenido de las relaciones birregionales.

El primer antecedente del diálogo institucional entre ambos bloques se da el 28 de septiembre de 1984 en San José de Costa Rica, en el marco de la Primera Conferencia Ministerial entre la UE y Centroamérica –también llamado Diálogo de San José-. El Diálogo de San José, de tono claramente político, fue diseñado fundamentalmente para impulsar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo social y económico en Centroamérica.

Este instrumento merece ser destacado por haber constituido un baluarte de los procesos de paz en la región; se sostuvo a través de reuniones ministeriales anuales y fue reorientado y renovado en 1996 (Florencia) y 2002 (Madrid). Esta renovación ha sido justificada, en parte, para acompañar la diversificación temática de las relaciones que comenzaba a aparecer gradualmente en otros instrumentos legales, los cuales atendían no tanto a la dimensión política –como era el caso del Diálogo de San José- sino que

Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, de un lado, y la República de Chile, por otro.

¹⁵ En general, sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica, véase J. ALTMANN,, “Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica” y D. OSTERLOF, “Centroamérica: del proceso de San José al acuerdo de asociación con la Unión Europea”, en D. OSTERLOF OBREGÓN (Ed.): *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivada*, San José de Costa Rica: Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, 2008, pp. 77-98 y 99-122 respectivamente; H. LÓPEZ y J.A. MORALES, “Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación”, en CH. FRERES y J.A. SANAHUJA PERALES (Coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 2006, pp. 131-161; J.A. SOTILLO LORENZO, “La Unión Europea y Centroamérica: examen a unas relaciones de baja intensidad”, en J. ROY, R. DOMÍNGUEZ RIVERA y R. VELÁZQUEZ FLORES (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina*, México D.F.: Plaza y Valdés, 2003, pp. 299-313.

daban mayor peso al componente de cooperación y comenzaban a incorporar el económico. Así, el 12 de noviembre de 1985 se firmó en Luxemburgo el primer Acuerdo Marco de Cooperación y el 22 de febrero de 1993, en San Salvador, el segundo Acuerdo Marco de Cooperación, que entró en vigor el primero de marzo de 1999 y que se destaca por incluir por primera vez la cláusula democrática. En materia de cooperación económica, ambos acuerdos –aunque con mayor desarrollo en el segundo– establecían la necesidad de reforzar y diversificar, de manera general, sus vínculos económicos.

De todas maneras, el instrumento que marca un salto cualitativo en la profundización de las relaciones UE-Centroamérica es el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Centroamérica, firmado el 15 de diciembre de 2003 en Roma (que no ha entrado en vigor, estando aún en proceso de ratificación en Centroamérica y dentro de la UE, por las reticencias de algunos países de ambas regiones). En este acuerdo, las dos partes establecían como objetivo común “fortalecer sus relaciones mediante el desarrollo del diálogo político y la intensificación de su cooperación”, así como “reforzar la cooperación en los ámbitos del comercio y las inversiones y en materia de relaciones económicas”. En efecto, se menciona expresamente que uno de los objetivos comunes radica en crear las condiciones que permita negociar entre los bloques un acuerdo de asociación, incluido un acuerdo de libre comercio, si bien no se incluyen compromisos específicos para el establecimiento de dicha área.

Además de los acuerdos e instrumentos legales, las Cumbres birregionales UE, América Latina y el Caribe que se iniciaron en Río de Janeiro en 1999, constituyen otro espacio muy importante de diálogo para UE y Centroamérica; espacio que fue escogido para anunciar las decisiones relevantes que abrieron paso al inicio de las negociaciones del acuerdo de asociación.

Luego de varias declaraciones de carácter general, el primer antecedente directo en este tipo de foros lo encontramos en la III Cumbre, celebrada en mayo de 2004 en Guadalajara, México, en la cual se acordó poner en marcha un mecanismo de evaluación conjunta con el objetivo de examinar el proceso de integración económica regional centroamericano, como paso previo al inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación.

En base a la evaluación final conjunta, la Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006 –en ocasión de la IV Cumbre– enuncia en el párrafo 31 la “decisión tomada por la UE y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio”.

En este contexto, el 23 de abril de 2007 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE aprobó el mandato de negociación y el 22 de octubre de 2007 se celebró en San José de Costa Rica la I Ronda de negociaciones entre la UE y Centroamérica (integrado por los miembros de Subsistema de Integración Económica Centroamericana –SIECA– es decir, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua–; Belice, que es miembro del SICA, no está presente en las negociaciones, ya

que ha negociado en el seno del Cariforum el EPA con la UE antes descrito. Por su parte Panamá, que es miembro del SICA pero no aún de la SIECA, participa como observador¹⁶.

2. Relaciones de comercio, inversión y cooperación

Las cifras estadísticas de las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica nos permiten entender qué está en juego para cada bloque en estas negociaciones, a la vez que hacen evidente las fuertes asimetrías existentes.

Un informe de la Secretaría del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) de febrero de 2008 presenta datos interesantes¹⁷. Señala que la extensión territorial de la UE es un poco más de 10 veces a la extensión territorial de los países centroamericanos. En el año 2006, la población de la UE era 13,2 veces mayor a la población de la región centroamericana. El PIB generado por la UE en el mismo año fue 165,5 veces superior al generado por los cinco países centroamericanos y el PIB per cápita anual 12,6 veces mayor al promedio de la región centroamericana; lo que naturalmente se traduce en mayores índices de bienestar y de nivel de vida.

En relación al comercio exterior, en el año 2006 la UE tuvo un intercambio comercial con el mundo 176,8 veces a los valores del intercambio comercial centroamericano. Las relaciones comerciales birregionales confirman otro dato evidente: Europa representa uno de los principales mercados de destino y origen para istmo centroamericano y, por el contrario, Centroamérica no es una región de gran importancia comercial para la UE.

Según datos de la Comisión Europea, que cuenta también a Panamá en tanto potencial participante en el Acuerdo de Asociación, del total de las importaciones centroamericanas en el 2007, la UE participaba del 9.8% (5.751 millones de euros) y del 16.2% (4.310 millones de euros) de sus exportaciones globales; lo que posiciona a la EU como el segundo socio no regional más importante para Centroamérica (luego de Estados Unidos, que acapara el 31.1% -26.561 millones de euros- del comercio total Centroamericano), participando del 11.8% (10.061 millones de euros) de su comercio total¹⁸.

Los porcentajes de intercambio UE-Centroamérica en relación a los totales muestran una importancia relativa mucho menor si se lo analiza del lado europeo. Para el mismo año, la participación centroamericana en las importaciones de la UE representaban el 0.33% (4.765 millones de euros) del total de las importaciones y el 0.43% (5.297 millones de euros) de las exportaciones totales.

¹⁶ Sobre el particular interesa destacar que, ante la insistencia de la UE, Panamá ha comenzado a agilizar su integración al bloque regional centroamericano, con el objeto de participar de modo más activo en las negociaciones e intentar, de esa manera, ser parte del acuerdo cuando se concluya.

¹⁷ SIECA, *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, febrero 2008, 34 pp., disponible en <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA (DG Trade), "Central America", febrero de 2008, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113478.pdf

No obstante lo anterior, es importante resaltar que el intercambio comercial interregional tuvo un crecimiento sostenido importante en los últimos años. Durante el período 2003-2007, las importaciones centroamericanas provenientes de la UE han tenido un crecimiento promedio anual del 26.6%; mientras que las exportaciones hacia el bloque europeo crecieron un 30%; habiendo tenido el intercambio comercial total un crecimiento promedio anual del 28.2%.

A su vez, y tomando el mismo período, el crecimiento promedio anual de las importaciones europeas de origen centroamericano muestran cifras también positivas aunque mucho más modestas, pues incrementaron sólo el 4.0%; por su parte, para las exportaciones, el crecimiento fue del 8.6%, siendo 6.3% el crecimiento promedio anual registrado para el intercambio comercial total.

Esto crecimiento se justifica, en gran medida, por la implementación del ya comentado SGP-plus, vigente a partir de enero de 2006 y extendido hasta el 2011, que consiste en la eliminación del arancel ad-valorem y el específico (en el caso de este último, sólo si no está combinado con un derecho ad-valorem), abarcando ahora alrededor de 7.200 productos. Debe tenerse en cuenta que muchos productos de importancia para la región centroamericana no caen dentro del SGP plus, como café en oro y banano lo que, naturalmente ha planteado diversos problemas. En cualquier caso, el nuevo régimen ofrece rebajas arancelarias adicionales al SGP para productos como el tabaco hasta un 52%), varios zumos de frutas (hasta un 30%), frutas (hasta un 20%), verduras (hasta un 14%) pescado (hasta un 20%) y miel (hasta un 17%). Panamá no logró documentar a tiempo el cumplimiento de los acuerdos requeridos para continuar siendo beneficiario del SGP-plus y deberá presentar nuevamente su solicitud a mediados de 2010.

En cuanto a los principales productos objeto de intercambio comercial de ambos bloques, la oferta exportable de la región centroamericana al mercado de la UE se concentra en productos primarios y principalmente, en el sector agrícola; pues en el 2007, del total de las exportaciones dirigidas a este mercado, el 53.6% (2.556 millones de euros) eran productos calificados en este sector, y dentro de las cuales se destacan las exportaciones de café, bananas frescas, piñas tropicales y camarones cultivados. Muy por debajo se ubicaba la exportación de productos manufacturados, representando el 11.4% (542 millones de euros), dentro de los cuales se destaca la exportación de equipo de transporte, que representaban 5.7% (272 millones de euros).

Por el lado de las importaciones centroamericanas provenientes de la UE, se registra que para el mismo año, la oferta estaba conformada principalmente por productos manufacturados, representando el 75.8% (4.015 millones), conformando, a su vez, el 35.8% importaciones de equipo de transporte.

Los flujos de IED han crecido considerablemente en los últimos años entre la UE y Centroamérica. En el año 2006, la UE acaparó casi el 50 por ciento la inversión extranjera directa (IED) global, lo que la convierte en el principal receptor y proveedor de IED en el mundo. De estas inversiones, los Estados Unidos participa con la mitad de las entradas y el 24 por ciento de las salidas, los países de la AELC (Islandia,

Liechtenstein, Noruega y Suiza) participan con el 13 por ciento y un 10% los países latinoamericanos.

En materia de cooperación las relaciones entre la UE y Centroamérica han sido objeto de continuos desencuentros y reproches por ambas partes debido a los magros resultados conseguidos en sus más de 20 años de implementación, en buena medida debido a la gran “dispersión sectorial” de la ayuda en las décadas de los '80 y los '90, en un contexto de altibajos políticos y económicos del proceso de integración. En los últimos años la cooperación de la CE con América Central en el ámbito regional se ha centrado progresivamente en un número más limitado de prioridades, con una visión a más largo plazo y poniendo especial énfasis en apoyar el proceso de integración. Para fortalecer este enfoque, la Estrategia Regional de Cooperación 2007-2013 de la Comisión Europea, de 29 de marzo de 2007, sitúa como objetivo principal “apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica”. Los tres ejes de la cooperación serán: 1) fortalecer el sistema institucional para la integración regional; 2) consolidar la unión aduanera y las políticas armonizadas y comunes conexas; y 3) fortalecer el buen gobierno regional y aspectos de seguridad. La línea presupuestaria asignada para dicho período es de 75 millones de euros para la región.

Entre los resultados resaltables de la cooperación europea con Centroamérica cabe destacar el Programa para la reducción de la vulnerabilidad y la degradación medioambiental y el Programa de Ayuda a la Unión Aduanera Centroamericana.

Cabe destacar, en lo que hace a la cooperación estrictamente económica, financiera y técnica, que en diciembre de 2001 la UE aprobó un nuevo esquema de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que reemplazaba al creado en 1971, posteriormente modificado en los años ochenta. Centroamérica accedió a este nuevo sistema, por medio del cual recibía los beneficios de las tarifas preferenciales unilaterales de la UE. En él se incluía un régimen especial de estímulo al respeto de los derechos laborales, a la protección del medio ambiente, un régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y tráfico de drogas. Asimismo, quedaban establecidas dos categorías de productos de acuerdo a su sensibilidad para la UE. Los incluidos en la lista de sensibles (la casi totalidad del sector agrícola) gozaban solamente de una reducción arancelaria, mientras que los no sensibles gozaban de exoneración total de aranceles. Este sistema de preferencias ha sido sustituido por el Sistema General de Preferencias Plus (SGP-plus) en enero de 2006, cuya implementación ya ha planteado diversos problemas, como veremos más adelante.

A estas ayudas de la UE que brinda a Centroamérica como bloque subregional hay que añadir la participación de los países centroamericanos en programas de cooperación regional de la UE, que cubren el conjunto de América Latina, en ámbitos como la educación, el desarrollo las PYME, las tecnologías de la información y la cohesión social, entre otros, así como en programas temáticos específicos gestionados a través de ONGs (derechos del hombre, igualdad de sexos, lucha contra la droga, etcétera) y en otros programas, como el Programa Multianual para la Democracia y los Derechos Humanos en

América Central. En conjunto, recibirán unos 840 millones de euros en el septenio 2007-2013 si se consideran las asignaciones hechas en las Estrategias país de la UE para el mismo período¹⁹. Hay que contar también con las ventajas ofrecidas por los préstamos del Banco Europeo de Inversiones en el marco de la facilidad *ALA IV* vigente para el septenio 2007-2013. Finalmente, los países centroamericanos se benefician de las ayudas que otorgan bilateralmente algunos Estados miembros de la UE y muy particularmente España.

3. Las rondas de negociación

Las negociaciones recaen sobre los tres componentes clásicos de las relaciones UE-Latinoamérica: político, de cooperación (el texto base a utilizar en ambas negociaciones es el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003) y comercial (el Acuerdo de Asociación de la UE con Chile es la guía para las negociaciones de este pilar).

Las negociaciones de cada área son conducidas por Grupos de negociadores. Al concluir la redacción de este estudio, se han concluido 6 rondas de negociación y dos Reuniones Técnica Comercial.²⁰

Como era de esperar, el pilar comercial es el que más trabajo está dando a los equipos negociadores, aunque, comparado con las negociaciones de acuerdos de asociación que la UE ha entablado con otros bloques regionales latinoamericanos (Mercosur y Comunidad Andina) ésta es, hasta el momento, la que avanza con mejor ritmo.

Haciendo un repaso de lo alcanzado hasta el momento, en las negociaciones del componente político se acordó que ocho temas serían los centrales: migración, seguridad ciudadana, desarrollo sostenible, financiación para el desarrollo y el establecimiento de un fondo común económico y financiero, presentados por Centroamérica y lucha contra el terrorismo, no impunidad de los crímenes de lesa humanidad y no proliferación de armas de destrucción masiva.

Si bien los textos negociados no han sido publicados, de acuerdo a los informes oficiales de las Rondas de negociación, la mayoría de los temas sobre diálogo político han sido acordados por ambas partes y ahora la discusión gira en torno a temas especiales como migración, no proliferación de armas de destrucción masiva, medio ambiente y desarme, entre otros. Hasta el momento, los temas que parecen perfilarse como los ‘sensibles’ de la negociación de este componente son los vinculados a

¹⁹ Véase información detallada en la DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN GUATEMALA, disponible en <http://www.delgtm.ec.europa.eu/es/servicedet.asp?id=76&side=1>

²⁰ El calendario de las Rondas de negociación y Reuniones Técnica Comercial se detalla a continuación: I Ronda de negociación, del 22 al 26 de octubre de 2007 (San José, Costa Rica); II Ronda de negociación, del 25 al 29 de febrero de 2008 (Bruselas, Bélgica); III Ronda de negociación, del 14 al 18 de abril de 2008 (San Salvador, El Salvador), IV Ronda de negociación, del 14 al 18 de julio (Bruselas, Bélgica); V Ronda de negociación, del 6 al 10 de octubre del 2008 (Ciudad de Guatemala, Guatemala); Ronda Técnica Comercial, del 8 al 12 de diciembre de 2008 (Bruselas, Bélgica); VI Ronda de negociación, del 26 al 30 de enero de 2009 (Bruselas, Bélgica); y Ronda Técnica Comercial, del 2 al 6 de marzo de 2009 (Bruselas, Bélgica). Mayor detalle del calendario de negociación puede encontrarse en <http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>.

migración y la adhesión por parte de El Salvador, Guatemala y Nicaragua al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

En cuanto a la estructura institucional del futuro acuerdo, uno de los avances más nítidos se registró durante la VI Ronda, celebrada en enero de 2009 en Bruselas, donde se acordó que la administración de acuerdo estará a cargo de los gobiernos y contará además con dos instancias adicionales de diálogo entre la UE y Centroamérica: una para un diálogo interparlamentario y otra para la sociedad civil.

Respecto al componente de cooperación, las negociaciones se han dividido también en ocho áreas temáticas: democracia, derechos humanos y buen gobierno; justicia, libertad y seguridad; desarrollo y cohesión social; medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales; desarrollo económico; integración regional; cultura; y sociedad de la información y ciencia y tecnología. Las negociaciones sobre este pilar son de especial interés para Nicaragua y Honduras, por ser los mayores beneficiarios centroamericanos de la cooperación europea. Hay que advertir que algunos temas que, con propiedad, serían de cooperación se negocian dentro del componente comercial, como es el caso de la cooperación aduanera, estadística y facilitación del comercio.

Las negociaciones comerciales han sido divididas en subgrupos, que negocian sobre 12 áreas específicas: acceso a mercados; reglas de origen; procedimientos aduaneros (que incluye la facilitación del comercio); obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; defensa comercial; competencia; propiedad intelectual; compras del sector público; servicios y establecimientos (que incluye inversiones); comercio y desarrollo sostenible y solución de controversias. Los temas Singapur (que no habían encontrado consenso en la Ronda de Doha) forman parte también de la negociación.

Las primeras cuatro rondas de negociación en materia comercial eludieron los temas arancelarios centrales y se concentraron fundamentalmente en cuestiones formales, estructurales así como en los aspectos normativas del acuerdo.

En lo que hace a cuestiones sustantivas, se registraron importantes avances en las negociaciones sobre aduanas y facilitación del comercio –aprobando un Protocolo de Asistencia Mutua en Aduanas-, solución de controversias y denominación de origen.

Los avances más nítidos sobre acceso a mercados se dieron en la V Ronda de negociación, celebrada del 6 al 10 de octubre de 2008 en Guatemala, a través de la consolidación de las condiciones preferenciales de acceso para el etanol y los camarones, con lo que se terminó de alcanzar la consolidación de la totalidad del SGP plus para los productos centroamericanos. Dicha consolidación tiene importancia para Centroamérica ya que, de concluir el acuerdo birregional, otorgaría un marco jurídico más estable y los beneficios contenidos en aquél sistema –concesión de carácter unilateral con duración definida- no podrían ser ahora suspendidos unilateralmente por la UE.

En el intercambio de ofertas en ocasión de la V Reunión, Centroamérica ofrecía el libre comercio para el 85.3% de líneas arancelarias de los productos europeos, y aunque la oferta de la UE cubre el 94% de las líneas arancelarias de los productos centroamericanos, el 6% restante abarca productos sensibles de gran importancia para Centroamérica, como el banano, azúcar, carne de bovino y concentrado de frutas, entre otros. Estos niveles de liberalización darían cumplimiento al art. XXIV del GATT, que establece como condición para el comercio de mercancías en el marco de estos acuerdos, la liberalización de lo sustancial del comercio recíproco. Asimismo, estos porcentajes dan cuenta de un dato interesante: la oferta de la UE es prácticamente idéntica a la última oferta europea hecha al Mercosur a finales de septiembre de 2004 (94%); no así a la inversa, pues el Mercosur en su última oferta, de las mismas fechas, ofrecía la liberalización de un 77% de las líneas arancelarias. En este sentido, la más generosa propuesta centroamericana (8 puntos mayor que la mercosureña) se registra como un elemento que podría facilitar alcanzar la conclusión del acuerdo²¹.

4. Problemas y potenciales insuficiencias

No obstante los avances apuntados, diversos problemas y potenciales insuficiencias pueden ya ser identificados, a pesar de que las carencias en la información oficial sustantiva sobre ciertos aspectos y resultados de las negociaciones resta claridad respecto a los objetivos alcanzados y, por lo tanto, genera incertidumbres respecto al tratamiento e implementación en diversos temas. La escasa transparencia no debe sorprender, pues se trata de un comportamiento que se va repitiendo en las diferentes negociaciones eurolatinoamericanas. Se entiende que existan reservas en algunos puntos sensibles en tanto no concluyan las negociaciones, pero la opacidad es difícilmente justificable en otros muchos casos, especialmente cuando hay acuerdo sobre el tema, en cuyo caso se deberían hacer públicos los textos negociados.

Haciendo abstracción de lo anterior, queda claro que las negociaciones sobre el acceso al mercado siguen siendo las que presentan mayores obstáculos. Del 8 al 12 de diciembre de 2008 se llevó a cabo en Bruselas una primera Reunión Técnica Comercial en la cual tanto la UE como Centroamérica presentaron listas de solicitudes de mejoras de la oferta de la contraparte e iniciaron las negociaciones producto por producto. Sin embargo, durante esta reunión volvió a plantearse un interrogante central: en qué medida el éxito –o fracaso– de la Ronda de Doha –a la que se alude después– condiciona o no el éxito de las negociaciones birregionales. Pues, como consecuencia del fracaso de las negociaciones multilaterales que pretendían reactivar la Ronda de Doha en julio de 2008, los negociadores europeos rechazaron negociar los aranceles sobre el azúcar y el banano en el foro birregional.

En relación a este último producto, la UE había acordado en el seno de la OMC que rebajaría el impuesto de 176 euros por tonelada métrica –arancel aplicado a partir del enero de 2006– a 114 euros para el 2016, siendo 148 euros el precio por tonelada partir

²¹ M. CIENFUEGOS MATEO, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Serie: América Latina, núm. 15, Barcelona: CIDOB, 2006, pp. 92-94.

de enero 2009. Sin embargo, como Doha fracasó, la UE rechazó extender la negociación de este producto al ámbito regional y dejó en claro que dicha cuestión sólo es negociable en el foro multilateral. Sobre el particular, cabe recordar que el 8 de febrero de 2008, un informe preliminar de un panel de la OMC había declarado –ante el reclamo de Costa Rica- que el régimen arancelario europeo de 176 euros por tonelada métrica hacia el banano, viola reglas comerciales. Dicho informe preliminar se basó en el informe final del órgano de solución de diferencias de la OMC emitido en diciembre de 2007 por la disputa entre la UE y Ecuador sobre el mismo producto.

Ulteriormente, del 2 al 6 de marzo de 2009 se celebró una segunda Ronda Técnico-Comercial en Tegucigalpa. Durante esta reunión se registraron avances en lo relativo a temas técnicos, como las medidas sanitarias y fitosanitarias, las reglas de origen, los asuntos aduaneros, los servicios y establecimiento, y la facilitación del comercio.

Esta reunión es preparatoria de la VII Ronda de Negociación, que tendrá lugar en Tegucigalpa del 30 de marzo al 3 de abril de 2009. Sólo se espera de ella que se acaben de pulir los temas técnicos comerciales examinados en la ronda técnico-comercial, ya que los productos sensibles (banano y azúcar, fundamentalmente) quedaron al margen y posiblemente se negociarán al final, sea multilateralmente (en el seno de la OMC si se consigue reavivar la Ronda Doha) o bien bilateralmente una vez que aquélla expire.

Asimismo, se registran otras deficiencias que afectan de manera transversal a los tres componentes del futuro acuerdo de asociación²². Por un lado, no puede dejar de mencionarse el hecho de que las negociaciones de los componentes de cooperación y de diálogo político están siendo eclipsadas por las comerciales. Esto genera una tergiversación de los beneficios asumidos en la conclusión de un acuerdo de este tipo -de asociación- comparado con un acuerdo de libre comercio, sustentado exclusivamente en el pilar comercial (como el CAFTA, celebrado entre Centroamérica y Estados

²² En buena medida, estos cuestionamientos ya han sido registrados en otras negociaciones –concluidas o en curso- entre la UE y países o regiones Latinoamericanas y ya han sido esencialmente expuestas en múltiples informes y foros relacionados a otros acuerdos. Entre estos informes, se destacan los SIA (Estudios de Impacto de Sostenibilidad), articulados por la DG-Trade realizados sobre las relaciones UE-ACP, UE-Mercosur y UE-Chile. La elaboración de un SIA ha sido encargado en relación al acuerdo de asociación UE-Centroamérica, si bien -al momento de redacción de este estudio- se encuentra en una etapa muy inicial, abordando solamente las cuestiones metodológicas. Los SIAs pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/sia/studies.htm>.

Cabe indicar que los SIAs comenzaron a ser elaborados por encargo de la Comisión Europea en 1999. Un SIA busca identificar los impactos económicos, sociales y medioambientales de un acuerdo bilateral o birregional de comercio con el objetivo de integrar el concepto de sostenibilidad en las políticas comerciales al informar a los negociadores de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales del acuerdo, haciendo una comparación entre el escenario actual (definido como línea de base) y un escenario de liberalización absoluta del comercio. Este estudio provee además de recomendaciones para el diseño de posibles medidas paliativas (*flanking measures*) de acompañamiento al acuerdo, tales como medidas compensatorias, que pueden ir más allá de lo comercial y tener implicaciones en las políticas internas, reglamentación internacional, asistencia técnica y capacitación. Estas medidas deben estar orientadas a maximizar los impactos positivos de las negociaciones y reducir los negativos. Para una categorización de los mismos, véase I. JOVTIS y C. TOVAR, “La Evaluación de Impacto de Sostenibilidad del acuerdo de asociación Unión Europea-Mercosur: la participación de la sociedad civil”, *Brief ALOP*, Bruselas, núm. 10, 2009, en prensa, 15 pp.

Unidos en mayo de 2004, en Washington). Dicha distorsión podría tener un impacto negativo, no solo en las relaciones birregionales, pues resta claridad respecto a las ventajas comparativas que presenta la firma de un acuerdo de asociación, sino que llegaría más allá, afectando la credibilidad –ya desgastada– de la UE en su relacionamiento con países o bloques Latinoamericanos.

En correlación con lo apuntado, es necesario, por otro lado, que las negociaciones aborden las cuestiones relativas a las políticas tributarias en los países centroamericanos. La liberalización del comercio reducirá los ingresos fiscales, lo que impactará en los recursos asignados a las distintas partidas arancelarias que conforman los presupuestos nacionales. Presumiblemente, los programas sobre educación, salud y medioambiente se verían especialmente afectados. En este sentido, la evaluación de posibles reformas fiscales en los países centroamericanos u otras medidas paliativas serían recomendables.

Conforme a los informes de las rondas de negociación, no surge con claridad que se esté conduciendo un estudio intensivo de la calidad regulatoria y de infraestructura centroamericana, lo cual podría actuar como barrera para la inversión, aumentando el costo de las transacciones, lo que, a su vez, afectaría la dinámica exportadora europea en este rubro. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta los datos arrojados por la iniciativa del Banco Mundial *Doing Business*²³. Para el año 2008, los países centroamericanos se clasifican en puestos bajos (Costa Rica: 117; El Salvador, 72, Guatemala 112; Honduras 133 y Nicaragua 107); lo que resalta la importancia de llevar a cabo estudios sobre la materia para abordarlo efectivamente²³.

Similar apreciación merece la regulación ambiental, pues esta materia no ha ocupado un lugar preponderante en la agenda de negociación y, teniendo en cuenta experiencias pasadas, no parece probable que esta tendencia vaya a cambiar. Sobre el particular, mención especial merece el comercio birregional de biocombustible. Bajo el sistema del SGP-plus, la UE ya importaba etanol centroamericano, importación que se estima crecería ante la conclusión del acuerdo de asociación y sobre todo teniendo en cuenta el objetivo fijado por la UE en incrementar al 10% la utilización de biocombustible para transporte. En caso de que esta situación no sea abordada con una regulación medioambiental efectiva podría tener un impacto negativo, incrementado la deforestación y la desertificación en Centroamérica. Por ello, se estima relevante la conducción de estudio que cuantifique dicho impacto, especialmente vinculado a la producción de biocombustible.

Con un carácter más general, es preciso formular tres advertencias finales. En primer lugar, cabe cuestionar el hecho de que no se prevea la creación de una Comisión para el control y seguimiento del desarrollo del acuerdo, lo que también ha sido planteada

²³ Los *Doing Business* del Banco Mundial se realizan anualmente, clasificando a los países según 10 indicadores de la reglamentación de las actividades comerciales que registran el tiempo y el costo que supone cumplir los requisitos legales para iniciar y administrar un negocio, participar en el comercio transfronterizo, pagar impuestos y cerrar una empresa. Se puede acceder a ellos en <http://www.doingbusiness.org>

reiteradamente en otras negociaciones de acuerdos de asociación con otros bloques regionales (Mercosur y Comunidad Andina).

En segundo lugar, debe destacarse que el modo de implementación y articulación de las dos instancias adicionales del diálogo político birregional (interparlamentaria y para la sociedad civil) para la administración del acuerdo, serán claves para reforzar el *carácter democratizador* del diálogo birregional; en el caso particular de la instancia interparlamentaria, será importante también que detente poderes reales de actuación, siendo deseable que dentro de sus competencias se incluyan las de emitir resoluciones con carácter vinculante.

En tercer y último lugar, la UE debe evitar –en la medida de lo posible– tratar todos los temas “de región a región”, como si Centroamérica fuera un solo país, porque ello supone desconocer que la integración de América Central es un proceso que avanza de manera gradual, de acuerdo con la realidad de cada país miembro, y ello ha de tenerse en cuenta en las negociaciones. De hecho, este enfoque europeo provocó que en la VI Ronda de Negociación, celebrada en Bruselas en enero de 2009, se produjeran algunas fricciones importantes.

Los mayores desacuerdos se produjeron en la VI reunión de enero pasado en Bruselas, debido al enfoque demasiado “técnico” con que los europeos quieren tratar la integración centroamericana

IV. LA RONDA DOHA DE LA OMC, ¿CÓMO AFECTA A LA CONCLUSIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y CENTROAMÉRICA?

En la actualidad, resulta difícil responder al interrogante de si la Ronda de Doha tendrá un final exitoso o no. Aún asumiendo el éxito de las rondas, resulta igualmente difícil especular respecto a *cuándo* se darán los resultados de las negociaciones y *cuáles* serán los avances de fondo, tanto en relación a *qué* concesiones comerciales se harán, como a la intensidad que podrían tener²⁴.

²⁴ Una cuestión que no se examina en este estudio, pero merece indicar sumariamente es que el futuro acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica estará supeditado también a la compatibilidad con reglas de la OMC relativas a los acuerdos de integración. De acuerdo con el artículo XXIV del GATT, se acepta la existencia de zonas de integración como excepción al libre comercio de bienes si, entre otros requisitos, *el acuerdo cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros* del acuerdo regional de integración (artículo XXIV 8 b) del GATT del 94). Esta referencia es controvertida porque suscita si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90%), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. El estudio de 1 de abril de 1995 de la Secretaría de la OMC (*Regionalism and the World Trading System*, espec. pp. 17 ss) se inclina porque son criterios acumulativos. Una interpretación sistemática de las reglas de la OMC aboga también porque se trata de dos requisitos acumulativos, en la medida en que el artículo V, apartado 1 a) del GATS establece que la cobertura sectorial sustancial exigida para un acuerdo de liberalización de servicios “se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro”. Por el contrario, Healy, S.,

Las negociaciones en el foro multilateral comenzaron en 2001 y deberían haber concluido a finales del 2006, pero diversos acontecimientos han retrasado dicho plazo. Luego de los resultados negativos de la Conferencia de Cancún de 2003, los miembros de la OMC firmaron en 2004 el *Acuerdo-Marco de Julio*, estableciendo las bases para reencausar las negociaciones. De esta manera, se establecían las reglas sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y temas de desarrollo (trato especial y diferenciado). En este contexto, y sin grandes expectativas, se llegó a la VI Ronda Ministerial, celebrada en Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en la que tampoco se consiguieron avances importantes. El principal logro de la reunión fue haber estipulado un plazo -2013- para la eliminación casi total a la exportación de productos agrícolas. La medida afectaba principalmente a la UE, cuyas políticas agrícolas eran –y son- fuertemente cuestionadas por el G-20.

Sin embargo, los compromisos asumidos por la UE eran dispares en relación a los negociados sobre el sector servicios. Una vez más, y repitiendo la experiencia de Cancún, las diferencias fueron irreconciliables y en julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas. Tres años después y con dos intentos fallidos en 2006 y 2007, y tras la catalogada ‘mini cumbre’ llevada a cabo entre el 21 y 29 de julio de 2008 en Ginebra, la Ronda de Doha sigue sin mostrar progresos reales; y si bien los problemas siguen planteándose en el sector agrícola, industrial y servicios, en la última reunión las discrepancias fundamentales se dieron sobre el Mecanismo Especial de Salvaguardia, tema central para los países en vías de desarrollo.

En cualquier caso, y retomando las preguntas iniciales (esto es, si se llegará a un acuerdo y, en ese caso, cuándo y cómo será) el estado actual de las negociaciones no permiten de ninguna manera dar una respuesta contundente, aunque sí ameritan algunas reflexiones.

En primer lugar, parece improbable que la Ronda de Doha concluya pronto. El Director General de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, reconoció luego del fracaso de la mini-cumbre de julio 2008 que será difícil, aunque no imposible, cerrar en 2009 el esperado acuerdo mundial sobre comercio. Asimismo, es evidente que esta situación de incertidumbre es insostenible, puesto que pone en riesgo el propio sistema de comercio global y multilateral, erosionando, por una lado, la legitimidad del foro y afectando, por otro, el ritmo de las negociaciones birregionales. Esto último quedó en

Pearce, R. Stockbridge, M. (*El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación*, FAO, Roma, 1998, accesible en <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>) señalan que la referencia a lo esencial de los intercambios comerciales ha sido tradicionalmente interpretada por los Estados de manera a poder excluir determinados sectores y fundamentalmente la agricultura. La única vez que el Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado expresamente sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT evitó conscientemente pronunciarse al respecto (informe de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5*, WT/DS34/AB/R, accesible en http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes). Sobre el artículo XXIV del GATT véase C. ESPOSITO, “El MERCOSUR, entre el regionalismo y el multilateralismo”, en C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA (Coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid: BOE, 2000, pp. 71-83.

evidencia, en las negociaciones que nos ocupan, luego de la Reunión Técnica Comercial de diciembre 2008 celebrada entre la UE y Centroamérica, como hemos visto. A esto debe agregarse que la actual crisis económica mundial y las medidas proteccionistas aplicadas por algunos Estados, no traen esperanzas para una conclusión exitosa de Doha.

En este contexto, cabe aludir a la llamada *doctrina Lamy*, de la época en que el actual Director General de la OMC fue el comisario de Comercio de la UE, la cual cristaliza en la ‘condicionalidad Doha’ y puede resumirse en el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con bloques de integración) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales multilaterales (léase, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y sólo después, en caso de que no sea posible esta opción, se baraja el regionalismo (a modo de segunda opción preferida) y el bilateralismo (si no hay otra alternativa).

Se entiende, entonces, que el análisis sobre el futuro de las negociaciones birregionales debe necesariamente considerar lo que sucede en Doha. En términos generales, se registran 3 posibilidades:

a) Conclusión exitosa de la Ronda de Doha antes de la conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica: Este escenario, que se considera muy poco factible, aceleraría las negociaciones birregionales, ya que lo negociado en Doha sería la base sobre la cual se negociarían las líneas arancelarias más controvertidas que no hayan sido acordadas entre los interlocutores europeos y centroamericanos.

b) Fracaso de la Ronda Doha, no conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica: inmediatamente después de la Ronda Ministerial de Hong Kong en 2005, la aplicación de la *doctrina Lamy* fue considerada por muchos como la opción más probable; hoy no aparece tan ajustada a la realidad y de hecho no resulta difícil avizorar que la UE esté dispuesta a negociar un acuerdo con Centroamérica aunque fracase la Ronda Doha. Debe tenerse en cuenta, por un lado, que el fracaso definitivo de Doha se perfila cada vez más factible; y por otro, que dicha situación no fue un obstáculo para que la UE concluya acuerdos con un componente comercial con otras regiones o países. El AAE con Cariforum o el Acuerdo de Comercio y Desarrollo y Cooperación con Sudáfrica refuerzan este razonamiento.

c) Conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica antes de la conclusión –con éxito o fracaso– de la Ronda de Doha: este escenario, que resulta el más probable, plantea interrogantes respecto a de qué manera o en qué dirección la ‘no conclusión’ de la Ronda de Doha afectaría a las negociaciones entre la UE y Centroamérica. Se registran, a su vez, otras 3 hipótesis:

i) No impacto de la Ronda Doha en la conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica: Supondría la conducción de negociaciones paralelas e independientes en ambos foros: birregional y multilateral. Es el escenario menos

probable. Con fundamentos empíricos, puede afirmarse que existe una interconexión evidente entre ambos ámbitos y la dinámica en uno se ve inevitablemente afectada por la dinámica del otro.

ii) Impulso de la Ronda Doha a la conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica: implicaría convertir las dificultades de las negociaciones multilaterales en un ‘incentivo’ para las partes para buscar una resolución positiva en el ámbito birregional, ante la necesidad de contar con reglas comerciales claras y establecidas. Dicho en otras palabras, si Doha acaba fracasando, el diálogo birregional sería un espacio más adecuado y propicio para concluir las negociaciones entre la UE y Centroamérica y terminaría, a su vez, la indeseada situación de incertidumbre. Este escenario, en teoría posible, debe ser considerado como poco probable a la luz de los resultados que arrojan hasta el momento las rondas de negociación, como veremos a continuación.

iii) Retraso en la conclusión de Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica causado por la Ronda Doha: conllevaría que las negociaciones birregionales sobre ciertos sectores o materias tomarían como base lo acordado en el ámbito multilateral, lo que implica necesariamente que aquellas negociaciones queden a la expectativa de la conclusión de Doha. Es en este momento, el escenario más factible. Esto no significa que Doha deba necesariamente finalizar para que avance el acuerdo de asociación; sino más bien que la incertidumbre en aquél foro demora (aunque no condiciona) los resultados en el marco de las negociaciones birregionales, por lo que no es esperable un acuerdo inmediatamente.

Haciendo un análisis de la dinámica negociadora del componente comercial del acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica, se aprecia claramente, por el momento, esta situación. Es decir, que las dilaciones para cerrar las líneas arancelarias de los *productos sensibles* tuvieron siempre como argumento principal –sobre todo por parte europea e independientemente de que constituya o no una herramienta de negociación- la necesidad de concluir primero las negociaciones en la Ronda de Doha. Esto ha llevado, por ejemplo, a que las líneas arancelarias aplicables a productos como el azúcar y el banano no hayan sido negociadas aún por los negociadores de ambas regiones, posponiendo su tratamiento una y otra vez.

V. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES CON VISTAS A LA CONCLUSIÓN DE LA ASOCIACIÓN EUROCENTROAMERICANA

La formulación de recomendaciones en relación a las negociaciones de un acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica se hace a la luz de las lecciones tomadas de los acuerdos de asociación de la UE con México, Chile y, en menor medida, el Caribe, por ser de reciente vigencia. Sin embargo, algunas aclaraciones resultan relevantes.

Así, debe tenerse en cuenta que existen ciertas limitaciones para transpolar las experiencias de los acuerdos de asociación concluidos, a las negociaciones entre UE y Centroamérica. En primer lugar, y aunque parezca redundante, las negociaciones de los acuerdos celebrados con Chile y México han tenido como contraparte países que han negociado individualmente con el bloque europeo, por lo que dichas negociaciones carecen de la característica de *birregionalidad*, lo cual agrega algunos elementos –y obstáculos– importantes, que no impactaron en aquellos escenarios. La falta de armonización aduanera completa, el poco desarrollo de las reglas de origen y, en general, el no tan avanzado grado de integración centroamericano son otros ejemplos de elementos que aparecen en el diálogo entre la UE y Centroamérica, entorpeciendo las negociaciones y que, naturalmente, no estuvieron tan presentes tanto en las negociaciones con México o Chile. Por otro lado, Chile y México son países en vías de desarrollo de renta media alta, a diferencia de lo que sucede con Centroamérica. Además, el interés comercial europeo en estas dos negociaciones era mucho mayor que el existente en Centroamérica, dado el volumen mayor de intercambio de bienes y servicios que se esperaba.

En relación con el AAE con Cariforum, tampoco existe una aplicación directa de esta experiencia y deben efectuarse algunas reservas preliminares. Si bien es baja la participación de ambos bloques latinoamericanos en el comercio total de la UE, la participación caribeña en este rubro es aún más baja que la Centroamericana, por lo que el interés comercial Europeo es aún menor. Además, no debe menospreciarse el hecho de que las negociaciones con el caribe se dieron en el contexto de las relaciones de Europa con los países ACP y bajo la presión dictaminada por la caducidad de la *waiver* otorgada por la OMC. Así, el pilar de cooperación –aunque sea merecedor de válidos cuestionamientos–, tuvo mayor protagonismo en las negociaciones del AAE de lo que hasta ahora tiene en el diálogo con Centroamérica. Esto ha incidido, además, a que la UE muestre en el contexto del AAE, por ejemplo, una mayor flexibilidad a la hora de negociar la eliminación o reducción arancelaria de los ‘productos sensibles’, tal como ha sido analizado.

Dicho esto, no pueden desconocerse importantes similitudes con las negociaciones ya concluidas que permiten identificar elementos de utilidad en el marco de las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica.

En este sentido, baste recordar que ha sido acordado que el acuerdo de asociación entre la UE y Chile será la guía para las negociaciones del pilar comercial. Asimismo, el tratamiento de los temas se ha organizado bajo tres componentes clásicos (político, cooperación y comercial) manteniendo, cada uno de ellos, una estructura de negociación esencialmente idéntica a las experiencias pasadas.

Esto último permite afirmar que, si en el marco de las negociaciones UE–Centroamérica se quieren eludir los obstáculos que resultaron de las negociaciones con México, Chile y Cariforum, es relevante que muchos de sus elementos sean identificados, abordados y finalmente, corregidos.

En este contexto, se formulan las siguientes recomendaciones, dirigidas esencialmente a la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, pero también a los países centroamericanos.

1. Realizar un estudio que evalúe profundamente la **diversidad de la región**, lo que implicaría:

i. En **términos comerciales**, reconocer las asimetrías intra y birregionales; y asumir que distintas realidades requieren distintas soluciones: no puede ofrecerse lo mismo, por ejemplo a Costa Rica que a Honduras.

ii. En **términos geoestratégicos**, reconocer la distinta ‘vocación integracionista’ que tienen distintos países centroamericanos, a pesar de que Centroamérica, aún con dificultades, ha impulsado y promovido la integración regional por más de cincuenta años.

2. Realizar un estudio del impacto de la reglamentación sobre las normas internas e internacionales que puedan afectar los flujos de mercado y de inversión. Este estudio debería contar con la participación de todas las partes interesadas.

3. Llevar a cabo un estudio sobre el potencial impacto medioambiental, social y económico que podría tener en Centroamérica, especialmente Guatemala, el objetivo fijado por la UE en incrementar al 10% la utilización de biocombustible para transporte.

4. Reforzar su apoyo a aquellos mecanismos multilaterales que traten el cambio climático y la diversidad biológica. Este apoyo debería incluir un acuerdo de cooperación entre ambos bloques relativo a biocombustibles y otro relativo a emisión de gases.

5. Reforzar los diálogos político y de cooperación, de manera tal que incrementen su protagonismo en las negociaciones y que sus resultados se traduzcan en herramientas concretas. En especial:

- Tomar las medidas necesarias –legales y de otra naturaleza- para asegurar la implementación y control de la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.
- Tomar las medidas necesarias –legales y de otra naturaleza- para asegurar el debido tratamiento de las asimetrías -tanto birregionales como intra-regionales centroamericanas-; estructurales y de políticas públicas.
- Tomar las medidas necesarias para asegurar el abordaje integral de posibles reformas fiscales u otras medidas para compensar la disminución de los ingresos fiscales en los países centroamericanos como consecuencia de la desgravación arancelaria. Sobre el particular, deberá prestarse especial consideración al papel que pueden desempeñar los programas de cooperación de la UE, tanto regionales como nacionales.

6. Definir con claridad si la **Ronda de Doha** limita o condiciona la acción de la UE para la celebración de acuerdos de asociación birregionales.

7. Crear una Unidad de Evaluación y Monitoreo Medioambiental Estratégico (*UEMME*), de carácter permanente, encargada de monitorear las consecuencias medioambientales del acuerdo de asociación. Estos resultados deben ser relacionados con los impactos sociales y económicos del acuerdo.

8. Crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (*CCDS*), de carácter permanente, como parte de las negociaciones comerciales finales entre ambos bloques. Su objetivo sería el de monitorear el desarrollo del acuerdo. La UEMME debería ser un subórgano dentro del CCDS.

9. Incluir dentro de las competencias de la instancia interparlamentaria prevista en la estructura institucional del acuerdo, la facultad emitir resoluciones con carácter vinculante.