

# **La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: ¿Una oportunidad para la Asociación Estratégica Birregional?**

Fernando Rueda-Junquera

## **Introducción**

La relación birregional entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica<sup>1</sup> está actualmente dominada por un acuerdo marco de tercera generación, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003, que da continuidad a los anteriores Acuerdos de Luxemburgo (1985) y de San Salvador (1993). Esto significa que la relación birregional presenta un desequilibrio fundamental. Mientras en el terreno del diálogo político y de la cooperación se ha producido un gran avance, el progreso en el ámbito comercial ha sido más limitado.

Tras la conclusión de la Cumbre birregional de Guadalajara en 2004, la UE ofreció a Centroamérica la posibilidad de paliar este desequilibrio mediante la suscripción de un acuerdo de cuarta generación –esto es, un Acuerdo de Asociación (AA)–, que incorpore el libre comercio, junto al diálogo político y la cooperación ampliada hacia nuevos sectores. No obstante, la UE condicionó la firma del AA al cumplimiento de dos requisitos: primero, que Centroamérica mostrara un nivel suficiente de consolidación y avance en su proceso de integración regional; y segundo, que la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales concluyera con éxito. El proceso que conduciría a la firma del AA empezaría con una fase de evaluación conjunta del proceso de integración centroamericano y ello llevaría, en su debido momento, a una segunda fase en la cual las negociaciones del AA tendrían lugar. Aunque no se cumplieron plenamente las dos condiciones establecidas por la UE, ésta decidió iniciar las negociaciones tras la Cumbre birregional de Viena de 2006.

La negociación del AA ha abierto la posibilidad de fortalecer y profundizar las relaciones birregionales, que habían venido perdiendo dinamismo desde el

---

<sup>1</sup> En este artículo se utiliza el término “Centroamérica” para referirse a la región compuesta por los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, esto es, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

final del conflicto centroamericano de la década de los ochenta.<sup>2</sup> El que dicha posibilidad se materialice en la práctica va a depender, entre otros, de tres factores esenciales: en primer lugar, del grado de integración económica de Centroamérica, porque ello condicionará su capacidad para actuar como una región integrada tanto en la negociación como en la aplicación del AA; en segundo lugar, del estado de las relaciones económicas birregionales, puesto que ello delimitará la magnitud de los intereses económicos en juego; y en tercer lugar, del tipo de temas sujetos a negociación, ya que ello esbozará el alcance del AA.

El objetivo de este artículo es valorar la dimensión económica de las relaciones birregionales en el contexto de la negociación del AA, teniendo en cuenta los tres factores mencionados. Con este propósito, se estructura el artículo en cuatro secciones. Las tres primeras analizan respectivamente, dichos factores: los avances y desafíos pendientes de la integración centroamericana, el estado actual de las relaciones comerciales y financieras birregionales, y el contenido de la negociación del AA. Por último, la cuarta sección presenta las principales conclusiones del análisis realizado.

### **El Estado Actual de la Unión Aduanera Centroamericana**

Como parte de las exigencias de la UE para iniciar la negociación del AA, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana en diciembre de 2007. Se trata del último compromiso jurídico adoptado por estos cinco países para lograr que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) –creado por ellos en 1960– deje de ser una unión aduanera imperfecta.

A pesar de este renovado compromiso para configurar una región integrada, Centroamérica no ha sido capaz de aparecer nítidamente como un único negociador frente a la unidad de interlocución de la UE. La región decidió que la portavocía de las negociaciones estuviera a cargo de cada uno de los países en función de la sede de la ronda. Esto ha hecho aumentar aún más la complejidad del proceso de negociación para la parte centroamericana, que ha de desarrollar una complicada coordinación de tres negociaciones simultáneas: a nivel nacional

---

<sup>2</sup> La amenaza de una internacionalización del conflicto centroamericano tras el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua en 1979, logró atraer la atención de la UE hacia la región y alentó un mayor compromiso con ella. En este contexto, la UE tomó la iniciativa de institucionalizar un diálogo político –el Diálogo de San José–, que ha facilitado la firma de tres acuerdos de cooperación multilateral entre ambas regiones en 1985, 1993 y 2003. El Diálogo de San José se desarrolla entre la UE y los seis países del istmo centroamericano (los cinco del Mercado Común Centroamericano y Panamá).

con los sectores productivos y la sociedad civil de cada país, a nivel regional con las contrapartes centroamericanas y a nivel interregional con la UE.<sup>3</sup>

Este hecho no es más que un reflejo del estado actual del proceso de integración centroamericano. La adaptación del MCCA al nuevo regionalismo tras la firma del Protocolo de Guatemala de 1993 ha permitido alcanzar algunos éxitos. Sin embargo, el proceso todavía está sujeto a importantes limitaciones, que impiden que la integración económica contribuya eficazmente al desarrollo de Centroamérica. En esta sección se analizan los logros alcanzados por el proceso y los desafíos que aún tiene pendientes.

### *Logros Alcanzados*

La reactivación del MCCA a principios de los noventa ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales. Todo ello ha contribuido positivamente al crecimiento económico de la región.

Desde el inicio de la década de los noventa, el comercio intrarregional ha experimentado un significativo y sostenido crecimiento. El valor de las exportaciones e importaciones intrarregionales en el período 1990-2007 casi se octuplicó, pasando respectivamente, de 671 y 638 millones de dólares en 1990 a más de 5.100 millones de dólares en 2007.<sup>4</sup> No sólo se ha logrado mejorar el valor del comercio intrarregional, sino también su calidad. Como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios,<sup>5</sup> el comercio intrarregional ha sido de mayor calidad que el comercio extrarregional, caracterizándose por su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial.

Además de incrementar los flujos comerciales intrarregionales en valor y calidad, el nuevo MCCA se ha convertido en un factor de atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED), particularmente de origen intrarre-

---

<sup>3</sup> La negociación a nivel interregional se establece entre la UE y el MCCA. Por el momento, Panamá sólo participa en calidad de observador. La incorporación formal de este país a las negociaciones del AA requeriría la plena adhesión del país al MCCA y por lo tanto, al proceso de establecimiento de la unión aduanera centroamericana.

<sup>4</sup> Estos valores del comercio intrarregional se han obtenido de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

<sup>5</sup> Véanse: Fernando Rueda-Junquera, *La reactivación del Mercado Común Centroamericano* (Burgos: Servicio de Publicaciones, Universidad de Burgos, 1999), cap. III; Roberto Monge, *El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de la apertura externa*, Proyecto SGSICA-CEPAL "La integración centroamericana: beneficios y costos" (San Salvador y México: SGSICA-CEPAL, 2003); INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe), *Informe centroamericano N.º 3* (Buenos Aires: BID-INTAL, 2007).

gional.<sup>6</sup> Aunque no existe una información estadística recopilada sistemáticamente sobre los movimientos de capitales regionales, la evidencia disponible apunta a que las inversiones intrarregionales han estado creciendo desde el restablecimiento del MCCA.<sup>7</sup> Las principales inversiones intrarregionales se han concentrado en el sector de los servicios, especialmente en las actividades financieras, comerciales y turísticas. Este tipo de inversiones es coherente con el nuevo patrón de crecimiento imperante en la región, basado en el dinamismo de actividades vinculadas a la industria maquiladora y a los servicios.

Este hecho confirma que cada vez es mayor la presencia de empresas nacionales de países miembros del MCCA que operan con una visión regional, tomando el MCCA como punto de partida a la hora de diseñar sus estrategias de producción y comercialización. Este tipo de actividades empresariales forman parte de lo que se conoce como “integración real”, que tiene lugar al margen de la “integración formal” impulsada por los gobiernos. El proceso de integración real es construido a partir de la expansión y fortalecimiento de las actividades comerciales y financieras regionales desarrolladas por los principales grupos económicos centroamericanos y por las empresas transnacionales que operan en el área.

#### *Desafíos pendientes*

A pesar de los logros alcanzados, el nuevo MCCA todavía ha de enfrentar serios desafíos, particularmente los vinculados a las debilidades detectadas en el compromiso político de los gobiernos centroamericanos, en la institucionalidad regional y en las políticas y acciones comunes adoptadas. Si no se enfrentan satisfactoriamente estos tres bloques de desafíos, acabarán configurando un “triángulo vicioso”<sup>8</sup> que impedirá que la nueva integración regional contribuya de un modo eficaz al proceso de desarrollo económico de Centroamérica.

---

<sup>6</sup> Aunque la relación entre integración regional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por un mercado regional integrado, parecen contribuir a que dicho mercado se transforme en un destino importante para la IED. En el caso del MCCA, la afluencia de IED de origen extrarregional ha estado inducida más por los procesos de privatización acometidos por los países de la región en el marco de las políticas de ajuste estructural, que por el restablecimiento del mercado regional, cuyo tamaño económico sigue siendo pequeño comparado con los del Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones.

<sup>7</sup> Véase: INTAL, *op. cit.*, 43-47.

<sup>8</sup> Hay tres factores –el compromiso político, el sistema jurídico e institucional, y las políticas y acciones comunes– cuyo adecuado manejo en la UE ha permitido establecer un “triángulo virtuoso”, que contrasta con el “triángulo vicioso” de la integración latinoamericana. Para más detalles, véase: Fernando Rueda-Junquera, “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?. La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada” *Nueva Sociedad* 219, enero-febrero (2009): 59-75.

La exitosa evolución del proceso de integración europeo sugiere que el compromiso político es una precondition básica que debe cumplirse para que un acuerdo de integración regional produzca los efectos positivos identificados por la teoría de la integración económica. La integración regional requiere un fuerte compromiso por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. No es suficiente con tener un fuerte compromiso político en las etapas iniciales del proceso, sino que dicho compromiso ha de ser sostenido a lo largo del tiempo. Merece la pena señalar que tras algo más de medio siglo del proceso de integración europeo, la característica más destacable ha sido la irreversibilidad del progreso alcanzado, gracias a ese fuerte y sostenido compromiso político.

A diferencia de la experiencia europea, el proceso de integración regional en Centroamérica se ha distinguido por la carencia de un compromiso político similar. La percepción de un potencial conflicto entre los objetivos nacionales y regionales, está en el origen de esta carencia. Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado, los gobiernos centroamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a los objetivos nacionales. La voluntad política para compartir soberanía, aplicar medidas comunes y repartir los costes de la integración ha sido muy limitada. Para enfrentar esta situación, es necesario renovar el compromiso político en la región y mantener en el tiempo la voluntad política a favor de la integración regional.

Además del desafío del compromiso político, la integración centroamericana tiene pendiente un segundo desafío, el de la debilidad del sistema institucional en el que se asienta. La nueva institucionalidad centroamericana se desarrolla inmersa en un notable desorden jurídico sin plazos homogéneos y obligatorios para la ratificación nacional de los acuerdos firmados, haciendo pivotar excesivamente el poder de decisión sobre un órgano intergubernamental –la Cumbre de Presidentes Centroamericanos– y padeciendo un grave problema de financiación.

Junto a los desafíos pendientes del compromiso político y del sistema institucional regional, el tercer gran desafío de la nueva integración se encuentra en las limitaciones de las políticas y acciones comunes adoptadas para favorecer la integración económica. La experiencia europea ha mostrado que un proceso de integración tiene costes y beneficios, pero el efecto neto puede ser potencialmente positivo. Para que este potencial efecto positivo se materialice en la práctica, se requieren políticas de acompañamiento adecuadas (tales como políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales); de lo contrario, los potenciales beneficios de la integración económica pueden atenuarse o incluso desaparecer.

Conviene hacer notar que los beneficios netos de la integración son los que acaban siendo positivos, esto es, se reconoce que habrá ganadores y perdedores en el proceso. La experiencia europea ha demostrado que las ganancias pueden ser lo suficientemente significativas como para compensar a las pérdidas. El hecho de que el efecto neto total haya sido positivo ha facilitado la aplicación de políticas de compensación. La forma de llevar a cabo dicha compensación ha sido a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructu-

rales y el Fondo de Cohesión. Por medio de estos Fondos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y grupos sociales menos favorecidos.

Las políticas de acompañamiento y de compensación han sido fundamentales para el éxito del modelo europeo de integración económica. La ausencia de estas políticas en el nuevo MCCA explica la mayor parte de las actuales limitaciones del proceso de integración económica. A diferencia del caso europeo, el nuevo MCCA no ha sido capaz de aplicar completamente las políticas de acompañamiento básicas para restablecer una unión aduanera en la región y coordinar las principales políticas macroeconómicas de sus miembros. Por lo que se refiere a las políticas de compensación, apenas han sido contempladas en el nuevo proceso de integración centroamericano.

El comercio intrarregional –un elemento esencial para reactivar la unión aduanera– sigue siendo reducido dentro del comercio total del MCCA. En el período 2000-2007 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar en promedio más del 26,9 por ciento de las exportaciones totales, mientras que las importaciones intrarregionales no superaron el 13,1 por ciento importaciones totales.<sup>9</sup> Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la UE, en la que el comercio intrarregional –medido tanto por el lado de las exportaciones como por el de de las importaciones – representa más del 60 por ciento del comercio total.<sup>10</sup>

El dominio del comercio extrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos centroamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto, no ha favorecido los intereses del proceso de integración centroamericano. Si se desea que el comercio intrarregional adquiriera una mayor relevancia para el desarrollo económico de Centroamérica, se hace necesario adoptar políticas y acciones comunes que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de las barreras no arancelarias y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de productos primarios y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo. Asimismo, es imprescindible otorgar el beneficio del libre comercio al conjunto de los bienes consumidos en la región y no únicamente a los producidos en la misma.

Simultáneamente al fortalecimiento del comercio intrarregional, la creación de una unión aduanera conlleva la adopción de una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo arancel

---

<sup>9</sup> La participación porcentual del comercio intrarregional en el comercio total se ha determinado a partir de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

<sup>10</sup> Este porcentaje se ha obtenido con: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

externo común (AEC) frente a terceros países. La existencia del AEC obliga además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera derivado del mayor poder de negociación regional. Sin embargo, los países centroamericanos apenas han empleado este poder. Incluso cuando negociaron sus tratados de libre comercio (TLCs) en bloque –como se hizo con la República Dominicana y Estados Unidos–, se alcanzaron acuerdos armonizados conjuntos únicamente en lo que se refiere a las normas de la negociación, mientras que las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, tomando en consideración las peculiaridades y los productos sensibles de cada país. La actual negociación del AA con la UE parece seguir un patrón diferente, ya que se desarrolla a partir de un enfoque de “región a región”. No obstante, será preciso esperar hasta el final de la negociación para comprobar hasta qué punto este enfoque se ha mantenido.

La ausencia de una auténtica política comercial común no sólo ha impedido que los miembros del MCCA se aprovechen del potencial poder de negociación regional, sino que también puede hacer peligrar los avances conseguidos en la armonización del AEC. El problema surge al establecerse simultáneamente un AEC con una serie de TLCs bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. La entrada en vigor del TLC firmado con Estados Unidos (*United States – Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement*, RD-CAFTA) está evidenciando claramente este problema, ya que no se está produciendo de forma homogénea en todos los países centroamericanos como consecuencia de la negociación bilateral de las desgravaciones arancelarias. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA, convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del RD-CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera. El problema se podría agravar aún más si la actual negociación con la UE acabara teniendo un resultado similar al de la negociación del RD-CAFTA.

Junto a la política comercial común, la administración aduanera común es otro elemento indisoluble de la formación y funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no sólo ha de ser aplicado a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además, debe de ser recaudado y administrado conjuntamente. Por el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera estrictamente común y de un mecanismo de recaudación y distribución de los ingresos del AEC son escasos.<sup>11</sup>

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas de los países participantes. Además, dicha coordinación es fundamental para evitar que las medidas

---

<sup>11</sup> Véanse: INTAL, *op. cit.*; SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Estado de situación de la integración económica centroamericana* (Guatemala: SIECA, 2009).



adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional, acaben incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. La evidencia empírica sugiere que el grado de cumplimiento de los criterios de convergencia macroeconómica establecidos por el Consejo Monetario Centroamericano ha sido modesto en el nuevo MCCA. En el período 1997-2007 el grado medio de cumplimiento no superó el 42% en Honduras y Nicaragua, estuvo en torno al 52% en Costa Rica y Guatemala, y alcanzó casi el 66% en El Salvador.<sup>12</sup>

En resumen, la reducida importancia relativa del comercio intrarregional, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común y la escasa coordinación de las políticas macroeconómicas explican por qué el proceso de integración económica en Centroamérica no ha sido apoyado con las políticas de acompañamiento adecuadas. En este contexto, la posibilidad de que los efectos potencialmente positivos del nuevo MCCA se materialicen en la práctica, es muy limitada.

Por lo que se refiere a las políticas de compensación, éstas son prácticamente inexistentes en el nuevo MCCA a pesar de la presencia de importantes asimetrías intrarregionales. La evidencia empírica apunta a que los miembros relativamente más desarrollados –esto es, Costa Rica, El Salvador y Guatemala– son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por el nuevo MCCA. Estos tres países fueron los responsables del 83.7% de las exportaciones intrarregionales medias del período 2000-2007.<sup>13</sup> No sólo la mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional sino también del componente intradustrial de éste han venido explicados por los intercambios

---

<sup>12</sup> El Consejo Monetario Centroamericano ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para la coordinación macroeconómica. Estos parámetros se han utilizado únicamente para dar seguimiento a la evolución económica de la región, sin que haya existido un compromiso político para cumplirlos. Los parámetros de convergencia macroeconómica vigentes en la actualidad son los ocho siguientes: primero, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real debe alcanzar o superar el 5 por ciento (no obstante, debido a la desaceleración económica de los últimos años se han considerado como satisfactorias las tasas de crecimiento que sobrepasaran el 4 por ciento); segundo, la tasa de inflación no debe superar el 6 por ciento; tercero, el índice del tipo de cambio efectivo real con los Estados Unidos ha de situarse entre 95 y 105; cuarto, la tasa de interés pasiva real no debe superar el 5 por ciento; quinto, la razón entre las reservas internacionales netas del Banco Central y la base monetaria ha de ser mayor o igual que 100; sexto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no ha de superar el 3,5 por ciento del PIB; séptimo, el déficit del sector público no debe ser superior al 2,5 por ciento del PIB; y finalmente, el octavo parámetro es que la deuda pública total no debe rebasar el 50 por ciento del PIB. Los valores del grado medio de cumplimiento de los ocho parámetros de convergencia macroeconómica se han obtenido con datos de: SECMCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano), Informes Económicos Regionales, <http://www.secmca.org/Documentosinformeseconomicos.htm>.

<sup>13</sup> Este porcentaje se ha cuantificado con los valores de las exportaciones intrarregionales del MCCA proporcionados por: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.



comerciales entre los tres países centroamericanos mencionados.<sup>14</sup> Si no se toman medidas adicionales que atiendan las necesidades específicas de los países de menor desarrollo relativo, es muy probable que éstos comiencen a cuestionarse su participación en el nuevo MCCA.

### **El alcance de las relaciones económicas birregionales**

#### *Relaciones comerciales*

A diferencia de otros grupos de países en desarrollo (PED) más privilegiados por vínculos históricos y geoestratégicos –como los países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP) y los países del Mediterráneo Meridional y Oriental (países MEDA)–,<sup>15</sup> los países centroamericanos no han tenido acceso a preferencias comerciales diferentes a las ofrecidas por la UE a todos los PED en su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Este instrumento comercial contempla un régimen general y diversos regímenes especiales, que tienen como objetivo facilitar el acceso de las exportaciones de los PED al mercado europeo. El régimen general otorga facilidades arancelarias a la entrada de productos semimanufacturados y manufacturados, mientras que los regímenes especiales amplían la cobertura de productos a grupos específicos de países beneficiarios. Centroamérica disfruta del régimen general desde 1971 y de uno de los regímenes especiales desde el 1 de enero de 1992, en concreto el de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (el SPG-Drogas). Este régimen especial permitió incorporar al SPG una serie de productos agrícolas –en su mayor parte, productos no tradicionales– considerados como cultivos sustitutivos de la coca.

En la última renovación del SPG de 2005 la UE ha simplificado su formato para el decenio 2006-2015 contemplando únicamente tres regímenes: el general y dos especiales, el de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (denominado SPG+) y el de “Todo Menos Armas”.<sup>16</sup> El SPG+ entró en vigor el 1

---

<sup>14</sup> Véanse: Rueda-Junquera, *La reactivación del Mercado Común Centroamericano*, op. cit., cap.III; Monge, op. cit.; INTAL, op. cit..

<sup>15</sup> La UE ha venido estableciendo un grado de preferencia comercial con los PED en función de lazos históricos y geoestratégicos. Ello ha dado lugar a una “jerarquía de preferencias”, en la que las antiguas colonias de algunos Estados miembros de la UE –los países ACP– han sido particularmente privilegiados. No obstante, esta política comercial está comenzando a modificarse para adecuarse a la normativa de la Organización Mundial del Comercio emanada tras la Ronda Uruguay. Ello está obligando a la UE a reducir progresivamente las preferencias arancelarias unilaterales y sustituirlas por TLCs con preferencias arancelarias recíprocas.

<sup>16</sup> El régimen “Todo Menos Armas” o Iniciativa EBA (*Everything but Arms*) otorga acceso libre de aranceles y contingentes al mercado de la UE para todos los productos, menos las armas, originarios de los 50 países reconocidos como Países Menos Avanzados por Naciones Unidas. Para más detalles sobre este régimen y el nuevo SPG, véase: Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/>.

de julio de 2005, mientras que el resto de regímenes lo hizo el 1 de enero de 2006.<sup>17</sup> El SPG+ sustituye al SPG-Drogas, manteniendo su cobertura de productos. Su concesión obliga a los países beneficiarios a aplicar los convenios internacionales vigentes en materia de derechos humanos, relaciones laborales, protección medioambiental y gobernanza, como muestra de su firme compromiso con el desarrollo sostenible y el buen gobierno.

En el marco descrito se han desarrollado las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica. Como se muestra a continuación, estas relaciones se han caracterizado por su escaso dinamismo y sus desequilibrios en cuanto a la importancia relativa del intercambio mutuo y la composición sectorial del mismo.

El comercio birregional ha tendido a estancarse en la presente década tras duplicar su valor en el año 2000 respecto al registrado en la primera mitad de los años noventa. Las importaciones de la UE procedentes de Centroamérica se incrementaron desde los 1.845 millones de euros en 1995 a los 4.312 millones de euros en 2000 y a partir de ahí, mantuvieron un valor medio de 4.337 millones de euros durante el período 2000-2007. Similarmente, las exportaciones de la UE destinadas a Centroamérica aumentaron desde los 1.742 millones de euros en 1995 a los 3.721 millones de euros en 2000, permaneciendo posteriormente en un valor medio de 4.064 millones de euros durante el período 2000-2007. Por lo tanto, el valor medio del saldo comercial birregional fue ligeramente desfavorable –déficit de 273 millones de euros– para la UE en el mencionado período.<sup>18</sup>

Lo que no se ha alterado desde los años noventa es la escasa relevancia de Centroamérica como socio comercial de la UE. Sigue representando tan sólo un 0,4 por ciento de las importaciones y exportaciones extra-UE.<sup>19</sup> El principal socio centroamericano de la UE es Costa Rica, que explicó el 61 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE en el período 2000-2007 y casi el 40 por ciento de las importaciones desde la UE en el mismo período.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> El SPG+ cobró vigencia con anterioridad al 1 de enero de 2006 para cumplir con lo establecido por el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio en relación a la impugnación presentada por la India contra el SPG-Drogas por trato discriminatorio.

<sup>18</sup> Los valores de la balanza comercial de la UE con Centroamérica se han obtenido de: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>. Esta base de datos considera a Centroamérica como la región conformada por los seis países del istmo centroamericano (esto es, los cinco del Mercado Común Centroamericano y Panamá).

<sup>19</sup> Este porcentaje se ha elaborado a partir de: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

<sup>20</sup> La participación porcentual de Costa Rica en el comercio del MCCA con la UE se ha calculado con la información proporcionada por: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana),

Desde la perspectiva centroamericana, la importancia relativa del mercado europeo es mucho mayor. Tras los Estados Unidos y el MCCA, la UE es el tercer socio comercial de la región, absorbiendo casi el 14 por ciento de sus exportaciones y abasteciendo con algo más del 9 por ciento de sus importaciones durante los ocho primeros años de la presente década.<sup>21</sup> No obstante, su importancia relativa es mucho menor que la constatada en el caso de los Estados Unidos. La proximidad geográfica y los acuerdos comerciales suscritos con este país –tanto preferenciales (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) como recíprocos (el DR-CAFTA)– han consolidado a Estados Unidos como el principal socio comercial de la región. Este hecho unido a la recuperación del comercio intra-MCCA han ido reduciendo la participación relativa de la UE como socio comercial desde el inicio de la década de los noventa.

El análisis de la estructura sectorial del comercio birregional revela un patrón típico de intercambio Norte-Sur. Centroamérica exporta productos primarios muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales e importa productos manufacturados de mayor valor añadido. En el período 2000-2006, el 75,2 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE correspondió a productos primarios, mientras que el 87,3 por ciento de las importaciones procedentes de la UE fue de productos manufacturados.<sup>22</sup> A diferencia de otras regiones de América Latina que exportan minerales y combustibles a la UE, Centroamérica concentra sus exportaciones primarias en productos agrícolas (el 64,7 por ciento de las exportaciones en el período 2000-2006). El grado de diversificación de estas exportaciones agrícolas es aún débil. En 2007 casi el 45 por ciento de las

---

<http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

<sup>21</sup> La identificación cuantitativa de los principales socios comerciales de Centroamérica durante el período 2000-2007 se ha realizado con: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

<sup>22</sup> Se consideran productos primarios los siguientes grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión n.º 3: productos alimenticios y animales vivos; bebidas y tabacos; materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; combustibles y lubricantes minerales y productos conexos; y aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal. Los productos manufacturados incluyen los siguientes grupos: productos químicos y productos conexos, n.e.p.; artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material; maquinaria y equipo de transporte; y artículos manufacturados diversos. Los porcentajes de participación de los productos primarios y manufacturados en la estructura sectorial del comercio de Centroamérica con la UE se calcularon a partir de: SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Centroamérica: indicadores y estadísticas de comercio exterior, 2000-2006* (Guatemala: SIECA, 2007). Los datos de SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

exportaciones centroamericanas a la UE seguía estando dominado por dos productos agrícolas tradicionales, el café y el plátano.<sup>23</sup>

Existen razones de oferta y demanda para explicar la estructura descrita de las exportaciones centroamericanas. Por el lado de la oferta, los países de la región –con la excepción de Costa Rica– no han hecho grandes esfuerzos para diversificar sus exportaciones a la UE. De hecho, el grado de aprovechamiento del SPG por parte de la región no es muy alto. Solamente el 50,1 por ciento del valor total de los principales productos centroamericanos exportados a la UE se benefició del SPG en 2007, siendo Costa Rica el país que más lo aprovechó con un 65.8% del valor de sus principales exportaciones cubierto con estas preferencias arancelarias.<sup>24</sup>

Por el lado de la demanda, las limitaciones de la regulación del acceso al mercado europeo son otro factor explicativo de la actual estructura de las exportaciones centroamericanas. La Política Agrícola Común (PAC) y los protocolos especiales para los países ACP han restringido con altos aranceles y medidas no arancelarias la entrada de los productos agrícolas tradicionales exportados por Centroamérica, especialmente la del plátano, la carne y el azúcar. Por otra parte, el SPG europeo ha presentado los condicionantes inherentes a los sistemas de comercio preferencial. Aunque supone una oportunidad para aumentar y diversificar las exportaciones centroamericanas, las preferencias comerciales unilaterales son concedidas con carácter temporal, no cubren todos los productos de interés exportados por la región<sup>25</sup> y cuentan con mecanismos de graduación.<sup>26</sup> Además, el régimen especial del SPG europeo incorpora una cláusula de salvaguardia que permite la reintroducción de los aranceles normales

---

<sup>23</sup> Este porcentaje se ha obtenido de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

<sup>24</sup> SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea* (Guatemala: SIECA, 2009), 19.

<sup>25</sup> Por ejemplo, no se incluyen productos agrícolas como el café oro, los plátanos frescos y algunas hortalizas. En el caso de productos manufacturados, los textiles y la ropa gozan de preferencias arancelarias, pero la exoneración se limita únicamente al 20 por ciento del arancel comunitario.

<sup>26</sup> El mecanismo de graduación se aplica a productos que han alcanzado un nivel de penetración competitivo en el mercado de la UE, lo que conlleva la retirada de las preferencias arancelarias del SPG. Costa Rica se vio afectada temporalmente por este mecanismo en 2003, cuando algunos de sus productos de exportación (plantas ornamentales, helechos, piña, macadamia y melón) fueron “graduados” del SPG. Posteriormente, la UE modificó el sistema de graduación de tal forma que no afectara negativamente a los PED pequeños, como Costa Rica. El SPG se ofrece a un gran número de países con niveles de desarrollo relativo muy diferentes, lo que hace que las economías pequeñas estén en desventaja al competir en igualdad de condiciones en el mercado europeo.

cuando las importaciones agrícolas preferenciales perjudican a los productores europeos o a las exportaciones de los países ACP.

#### *Inversión directa europea*

Al igual que ocurre con el intercambio comercial birregional, Centroamérica ocupa una posición marginal en el total de la IED de los países de la UE. Tan sólo un 2.4% de los flujos totales de IED europea y un 6.3% de los flujos extra-UE de dicha IED se canalizó hacia Centroamérica en el período 2001-2006, siendo El Salvador y Costa Rica sus principales destinos. La recuperación de los flujos de IED europea a América Latina de los últimos años no ha alterado su alto grado de concentración geográfica, rasgo que se mantiene desde los años noventa cuando dichos flujos registraron un aumento sin precedentes. La IED europea sigue estando concentrada en los países del Cono Sur y en México. Del *stock* total de 219,927 millones de euros de inversión europea registrada en América Latina a finales de 2005, a estos países les correspondió el 83% (39% a Brasil, 20 por ciento a México, 15% a Argentina, 8% a Chile y 1% a Uruguay).<sup>27</sup>

Sin embargo, para Centroamérica la IED europea tiene una mayor importancia relativa representando el 20% de los flujos totales de IED recibidos en el período 2000-2005. Este porcentaje convierte a la UE en el segundo inversor de la región, seguida de cerca por América Latina (17%) y quedando todavía muy por detrás de la primera fuente de IED, los Estados Unidos (45%).<sup>28</sup>

#### *Cooperación al desarrollo de la Unión Europea*

Junto a los flujos de IED, los otros flujos financieros relevantes en las relaciones birregionales son los de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Centroamérica ha tenido acceso a estos flujos desde 1976 cuando la UE extendió su ayuda financiera y técnica a los países latinoamericanos y asiáticos. Aunque la región fue capaz de atraer una inusitada atención de la UE en la década de los ochenta, no pudo mantenerla tras la finalización del conflicto centroamericano. Los intereses económicos europeos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de los Estados Unidos. En otras palabras, no hay razones fundamentales para privilegiar la cooperación con esta región. Ello explica que Centroamérica obtenga un bajo volumen de la AOD total de la UE. La región recibió una media anual de 120

---

<sup>27</sup> Todos los porcentajes sobre flujos y *stocks* de IED europea se refieren a la UE con 25 Estados miembros. Se han obtenido a partir de: Base de datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

<sup>28</sup> Se ha excluido la información de los flujos de IED con destino a Guatemala, por falta de datos. Las cifras para el resto de los países centroamericanos han incluido la inversión en la maquila. Véase: INTAL, *op. cit.*, 122.

millones de dólares de desembolsos netos de AOD de la UE durante el período 1997-2006, lo que representó tan sólo el 1,9 por ciento del total desembolsado por la UE.<sup>29</sup>

A pesar de todo esto, la AOD de origen europeo es la primera fuente de ayuda a Centroamérica si se tiene en cuenta tanto la ayuda de la UE como la ayuda bilateral de sus Estados miembros. Su aportación agregada representó prácticamente el 45% del total de los desembolsos netos de AOD recibidos por la región en el período 1997-2006. Al contrario de lo constatado con los flujos de comercio e IED, Estados Unidos no es el principal socio de la región en los flujos de AOD. En el mencionado período 1997-2006, Estados Unidos proporcionó el 14.5% del total de los desembolsos netos de AOD, convirtiéndose en el tercer donante de la región por detrás de las instituciones multilaterales.<sup>30</sup> Esta menor importancia relativa es la consecuencia de la política estadounidense iniciada tras el fin de la guerra civil en El Salvador, consistente en reducir su ayuda a la región y en convertir la IED en el principal componente de sus flujos financieros.

Una de las singularidades de la UE como donante es su apoyo al proceso de integración centroamericano, como se constata en la actual Estrategia de Cooperación Regional 2007-2013.<sup>31</sup> Los tres sectores prioritarios de dicha Estrategia buscan fortalecer el sistema institucional de la integración (27% del presupuesto), consolidar la unión aduanera y armonizar las políticas comunes (63% del presupuesto) y fortalecer el buen gobierno y la seguridad regional (10% del presupuesto). Los dos primeros sectores están directamente relacionados con la integración, dando continuidad a los proyectos impulsados en la Estrategia Regional 2002-2006. El apoyo a la integración también se ve reforzado por algunas Estrategias País –en particular, las de Costa Rica y El Salvador–, en las que la

---

<sup>29</sup> Estos valores se han calculado con la información ofrecida por: Base de datos *International Development Statistics on line*, Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>.

<sup>30</sup> Los porcentajes de participación de los donantes en el total de los desembolsos netos de AOD recibidos por los países centroamericanos, se han obtenido a partir de: Base de datos *International Development Statistics on line*, Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>.

<sup>31</sup> De conformidad con las disposiciones del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo para el período 2007-2013, la UE ha comenzado a aplicar los documentos de programación plurianual de carácter regional y nacional para Centroamérica, esto es, el Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País. Asimismo, la UE ha continuado ofreciendo los programas regionales establecidos para el conjunto de América Latina, a los que también tienen acceso los países centroamericanos. Estos programas regionales se desarrollan en el ámbito de la enseñanza superior (ALFA y Alban), la cooperación económica entre empresas (AL-INVEST), la sociedad de la información (@LIS), el desarrollo urbano (URB-AL), las energías renovables (Euro-Solar) y la cohesión social (Eurosocial). Información detallada sobre el contenido de estos programas se puede encontrar *on line* en: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_es.htm).

integración regional aparece como uno de los sectores prioritarios de intervención.<sup>32</sup>

Esta apuesta decidida de la UE por el proceso de integración centroamericano refleja su convicción de que la integración regional puede constituir –como ha ocurrido en la UE– un medio eficaz para impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos. Pero además, esta apuesta por la integración centroamericana responde a la necesidad europea de consolidar a Centroamérica como un único interlocutor regional con el que se pueda negociar el AA en bloque y al que se le pueda exigir la aplicación homogénea de lo acordado en toda la región.

### **La negociación del Acuerdo de Asociación**

A diferencia de los Estados Unidos, la UE no ha tenido tradicionalmente razones para privilegiar sus relaciones con Centroamérica. Como se acaba de mostrar, los intereses económicos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de Estados Unidos. A pesar de estos reducidos intereses y del limitado cumplimiento de las requisitos previos establecidos –consolidación efectiva del proceso de integración centroamericano y finalización de la Ronda de Doha–, la UE decidió iniciar el proceso de negociación de un AA con Centroamérica en octubre de 2007 en San José, Costa Rica, con el compromiso de finalizarlo en un plazo de dos años.<sup>33</sup> A continuación se examinan las principales razones que impulsaron tanto a la UE como a Centroamérica a iniciar esta negociación, así como el contenido fundamental de la misma.

#### *Motivaciones*

En el caso de la UE, tres factores fundamentales explican su decisión de impulsar la negociación del AA. En primer lugar, las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son cada vez más lentas y difíciles de controlar, lo que ha incentivado que los países industrializados –como la UE y Estados Unidos– comiencen a apoyar procesos de liberalización plurilateral del comercio internacional –como son los casos de la negociación del AA y la firma del RD-CAFTA–.

---

<sup>32</sup> El Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País para el período 2007-2013 se pueden consultar *on line* en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_es.htm).

<sup>33</sup> Este compromiso no se ha podido cumplir, debido a la crisis política de Honduras provocada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Si esta crisis se resolviera y las negociaciones del AA se desarrollaran adecuadamente, éstas podrían concluir en el primer semestre de 2010 coincidiendo con la presidencia española de la UE.



En segundo lugar, la UE ha logrado promover los mencionados procesos de liberalización comercial en América Latina a nivel bilateral –los AAs firmados con México y Chile–, pero no a nivel subregional. Este hecho cuestiona uno de los rasgos característicos de su política exterior, el apoyo a los procesos de integración económica. El difícil momento de la integración subregional en Sudamérica y las dificultades que ello genera en la negociación de un AA con el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones, han facilitado sustancialmente la decisión de iniciar las negociaciones con Centroamérica.

El tercer y último factor está ligado al potencial valor estratégico que podría llegar a adquirir Centroamérica como eje de comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos. Aunque los intereses económicos de la UE son reducidos, los países europeos no desean estar en desventaja en ese eje con respecto a Estados Unidos y Asia, particularmente en un escenario futuro en el que la zona de libre comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) sea una realidad. El valor estratégico de la región se incrementaría sustancialmente si los países centroamericanos acabaran participando en APEC o suscribieran TLCs con alguno de sus miembros asiáticos, como por ejemplo China. El hecho histórico de que Costa Rica haya decidido alejarse de Taiwán e iniciar un acercamiento hacia China –que incluye la negociación de un TLC– es una importante apuesta estratégica de la principal economía receptora de IED en Centroamérica.

En cuanto a las motivaciones de los gobiernos centroamericanos, éstos contemplan la firma de un AA que incluya un TLC, como una vía para mejorar su inserción en la economía internacional. Desde la perspectiva del paradigma dominante de política económica, los antiguos recelos de las economías centroamericanas a participar en un TLC entre socios asimétricos son injustificados. Se sostiene que el acceso a un mayor mercado de exportación por medio de un TLC, tiene el potencial de beneficiar relativamente más a las economías más pequeñas que a las de mayor dimensión económica, ya que el limitado tamaño de sus mercados impide contar con una demanda nacional que impulse y sostenga su oferta de bienes y servicios. Adicionalmente, esta ampliación de los mercados nacionales permite a estas economías pequeñas ser más capaces de atraer IED, necesaria para compensar el déficit de ahorro nacional en la financiación de su inversión.

#### *Contenido de la negociación*

A diferencia del RD-CAFTA, el AA pretende ser un acuerdo integral que incluya compromisos no sólo comerciales, sino también políticos y de cooperación. No obstante, el componente comercial del AA será el dominante en estas

negociaciones, ya que en los otros dos componentes, las relaciones birregionales se han venido estrechando desde el inicio del Diálogo de San José.<sup>34</sup>

Los temas de la negociación de los componentes de diálogo político y de cooperación son muy similares a los incluidos en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito por ambas regiones en 2003. Este Acuerdo se ha tomado como texto base para negociar, buscándose su ampliación temática y su adaptación al contexto internacional actual. En el diálogo político, la UE propone la inclusión de tres temas prioritarios nuevos: la no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo y la adhesión de los países centroamericanos a la Corte Penal Internacional. Por su parte, Centroamérica incide más en la incorporación de temas como la migración y la necesidad de que la región cuente con las facilidades financieras necesarias para cumplir con los compromisos del AA. En el componente de cooperación, ambas partes coinciden en que los temas que conformarán la futura cooperación de la UE con Centroamérica deberán de incorporar los resultados de las negociaciones de los otros dos componentes del AA.

Los temas políticos y de cooperación son los que muestran una mayor cercanía de posiciones de ambas regiones. Sin embargo, estos temas tampoco están exentos de discrepancias. Una de las más importantes es la que se ha originado en torno a la demanda europea de que todos los países centroamericanos se adhieran a la Corte Penal Internacional. El Salvador, Guatemala y Nicaragua han mostrado profundas reticencias a cumplir con esta petición.<sup>35</sup> Los tres países no han ratificado el Estatuto de Roma que crea y da

---

<sup>34</sup>La evolución de las negociaciones se puede seguir *on line* en: <http://www.caue.sieca.org.gt/> y <http://www.aacue.go.cr/>. Para un análisis más detallado de los principales temas que conforman la negociación de los tres componentes del AA, véanse: CEPA (Comisión de Estudios Políticos Alternativos), *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios* (San José: CEPA, 2007); Luis Rivera y Hugo Rojas-Romagosa, "Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America" (Institute for International and Development Economics Discussion Papers, n°. 2007/08-01, Rotterdam); Rómulo Caballeros, *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea* (México, D.F.: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 2008); Doris Osterlof, "Centroamérica: del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea" en *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, ed. Doris Osterlof, 99-122 (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008); Jaime Granados, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.), *Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009); SIECA, *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, *op. cit.*.

<sup>35</sup> La situación del gobierno salvadoreño es singularmente delicada. Tiene firmado un acuerdo bilateral con Estados Unidos que garantiza a los ciudadanos estadounidenses en territorio salvadoreño que no podrán ser puestos bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Otra de las limitaciones para la ratificación del Estatuto de Roma es que la Constitución salvadoreña no contempla la cadena perpetua.

potestad a la Corte Penal Internacional para perseguir crímenes de lesa humanidad en cualquier territorio del mundo.

La negociación del componente comercial del AA tiene como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE. Esta negociación se plantea de “región a región”, de tal forma que los compromisos sean asumidos por Centroamérica como bloque. Esto significa que en la práctica, la aplicación de un AA con la UE conlleva el compromiso de establecer una efectiva zona de libre comercio no sólo interregional (con la UE), sino también intrarregional (en el seno del MCCA).

La cobertura de temas objeto de negociación comercial es muy similar a la observada en los AAs firmados con México y Chile. No se negocia únicamente temas comerciales, sino también temas relacionados indirectamente con el comercio (los denominados temas *behind-the-border*). Los principales temas negociados abarcan el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, la contratación pública, la política de competencia, la normativa laboral, el medio ambiente y el marco institucional que regirá la administración y aplicación del AA.<sup>36</sup> La parte centroamericana demanda además, que todos estos temas sean negociados teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre las dos regiones.

La negociación de la liberalización del comercio de bienes presenta notables diferencias en función del tipo de bien considerado. En el caso de los bienes industriales, se esperan menos complicaciones en la negociación de la desgravación arancelaria, dada la reducida presencia de estos productos en la oferta exportadora centroamericana. No obstante, existen algunos productos manufacturados calificados como sensibles en el SPG+ en los que Centroamérica aspira a mejorar su acceso al mercado europeo: entre otros, los productos textiles y de confección, el calzado, el vidrio y sus manufacturas, y los productos de papel y cartón. Es probable que en estos productos se requiera mayor tiempo para alcanzar un consenso sobre el cronograma de desgravación arancelaria.

En el caso de los productos agrícolas, las discrepancias entre ambas partes son mucho más significativas. La liberalización del comercio de muchos productos agrícolas no tradicionales –por ejemplo, los de origen tropical– presenta menos problemas, ya que son productos no sensibles cubiertos actualmente por el SPG+. Lo contrario ocurre con los productos agrícolas tradicionales donde se esperan serias discrepancias, particularmente en productos como el plátano, el azúcar y la carne bovina. Mientras Centroamérica exige una mejora en el acceso de estos productos que dominan su oferta exportadora, la UE los excluye sistemáticamente de las negociaciones. Una liberalización de estos

---

<sup>36</sup> Específicamente, se han acordado 12 temas comerciales de negociación: acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, servicios, establecimiento de inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado, defensa comercial, política de competencia, solución de controversias, disposiciones institucionales y desarrollo sostenible.

productos supondría modificar la PAC y los protocolos especiales concedidos a los países ACP, algo que por el momento, no es contemplado por la UE.

No se espera tampoco un compromiso de la UE en el delicado tema de los subsidios agrícolas de la PAC. Tradicionalmente la UE ha considerado que es un tema a resolver en el marco de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales. No obstante, Centroamérica negocia vías para atenuar los efectos negativos de la competencia desleal de productos agrícolas europeos altamente subsidiados (como por ejemplo, los productos lácteos y algunas hortalizas). En este ámbito, sólo es previsible la negociación de calendarios de desgravación más largos para los productos sensibles.

Además de los temas arancelarios, la negociación de la liberalización del comercio de bienes contempla diversos temas no arancelarios. Un primer grupo de estos temas hace referencia a las normas de origen, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En estos temas es probable que se negocie su adecuación a los principios establecidos por la OMC tanto a nivel nacional como regional. Muchos países centroamericanos ya han comenzado esa adecuación, pero todavía es necesario avanzar en la adopción de una normativa homogénea a nivel regional. Los resultados de esta negociación determinarán los estándares exigidos por la UE para el acceso de las exportaciones centroamericanas. El otro grupo de temas no arancelarios se centra en los mecanismos de defensa comercial (medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia). En este caso también se negocia su adecuación a la normativa de la OMC para evitar su uso indiscriminado con fines proteccionistas.

Junto a la negociación de la liberalización del comercio recíproco de bienes, se negocia la liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. En estos temas, la UE presiona para lograr un alto grado de liberalización, especialmente para el sector de servicios donde cuenta con significativas ventajas competitivas. Las discusiones se centran en la parte normativa, en concreto en la petición europea de que Centroamérica adopte una nueva legislación que garantice la liberalización del sector, por ejemplo asumiendo principios como el de la no obligación del proveedor del servicio de residir en el país que lo contrata o el de trato no discriminatorio a los proveedores de los países signatarios en relación con los nacionales. En la misma línea, se exige la plena entrada en vigor del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios, que todavía no ha sido ratificado por todos los países centroamericanos.

En cuanto al tema de los derechos de propiedad intelectual, se negocia la adopción de una legislación homogénea a nivel regional. La UE pide que todos los países centroamericanos suscriban los acuerdos internacionales de defensa de la propiedad intelectual y establezcan un mecanismo regional para aplicar los compromisos asumidos en esos acuerdos. Algunos gobiernos centroamericanos son reacios a respaldar estos compromisos –como por ejemplo, el de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen– porque argumentan que la UE los emplea para restringir las exportaciones agroindustriales de la región.

La negociación comercial también incluye algunos de los denominados Temas de Singapur, esto es, temas que van más allá de los compromisos establecidos en la OMC. Son los casos de la liberalización de la contratación pública y de la adopción de una política de fomento de la competencia. En estas áreas no existe un marco regional específico que las regule, ya que están reglamentadas por leyes nacionales. La UE está haciendo hincapié en la necesidad de establecer una normativa regional en ambos temas y de contar con una autoridad regional competente en materia de defensa de la competencia.

Por último, otros temas incorporados a la negociación comercial son la normativa sobre los derechos laborales y el medio ambiente, así como las disposiciones institucionales. En los temas laborales y medioambientales no se esperan grandes dificultades en la negociación, ya que existe un compromiso de no usarlos como formas encubiertas de proteccionismo. Por lo que respecta a la parte institucional, se ha de diseñar mecanismos para administrar y aplicar el AA, incluyendo un sistema de solución de controversias. Es previsible que la UE promueva activamente esta institucionalidad de carácter regional para asegurar una aplicación homogénea del AA en todos los países de la región.

### **Conclusiones**

Aunque Europa tiene reducidos intereses económicos en Centroamérica, es un socio importante para la región. Se trata de su tercer socio comercial, su segundo inversor y su primer donante. El futuro de estas relaciones económicas estará condicionado por el resultado de la negociación del AA.

Si no se firma el AA, las relaciones birregionales se basarán en la renovación del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003. En este escenario seguirán existiendo importantes limitaciones en la dimensión comercial de las relaciones birregionales. El SPG+ se prorrogará periódicamente hasta 2015 (esto es, agotando el decenio 2006-2015) o únicamente hasta 2010. Esta última fecha es la propuesta por el Parlamento Europeo para la suscripción de un AA Global Interregional con América Latina, que incluya la creación de una zona euro-latinoamericana de libre comercio. No obstante, esta eventualidad no parece muy viable si la UE no ha sido capaz de firmar previamente AA con los países y subregiones de América Latina.

En este escenario, es muy poco probable que cambie sustancialmente el actual patrón de relaciones económicas entre la UE y Centroamérica. La contribución de estas relaciones al progreso económico de la región sólo será perceptible en aquellos países que logren diversificar sus exportaciones hacia el mercado europeo aprovechando el SPG+. Costa Rica será el principal candidato a beneficiarse de estas relaciones birregionales, como lo hace en la actualidad.

Si, por el contrario, se firma el AA, se abrirá una oportunidad para profundizar las relaciones birregionales, que puede sentar las bases para una alianza de largo plazo entre ambas regiones. El contenido del AA determinará si las relacio-

nes birregionales pueden llegar a ser mucho más equilibradas e integrales, acabando con el tradicional desequilibrio entre los amplios avances en las dimensiones política y de cooperación y el limitado alcance en la dimensión comercial. El AA permitirá sustituir el actual sistema de preferencias unilaterales (el SPG+) por otro de liberalización comercial recíproco (el TLC).

Esta potencial profundización de las relaciones birregionales podría fortalecer la visibilidad de la UE como actor internacional en la región. Al éxito alcanzado en su política exterior a favor de la paz y la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado, se podría añadir –si se mantiene efectivamente el enfoque “región a región” en la negociación– el logro de haber dado un fuerte impulso al proceso de integración centroamericano. Este último elemento contribuiría a dar mayor credibilidad a uno de los rasgos característicos de su política exterior: el apoyo a los procesos de integración regional entre PED, en la convicción de que es un instrumento eficaz para el desarrollo económico de esos países.

El nuevo patrón de relaciones birregionales también podría tener un impacto positivo en el propio proceso de desarrollo económico de la región. Ello dependerá singularmente del alcance del contenido del pilar comercial del AA, así como del reconocimiento del principio de asimetría en la negociación del AA.

Si el AA incluye la plena liberalización del comercio de productos agrícolas considerados sensibles por la UE –por ejemplo, el plátano, la carne y el azúcar–, Centroamérica podrá obtener un importante beneficio en términos de creación de comercio. Sin embargo, es muy improbable que se produzca este grado de liberalización agrícola en un contexto en el que las negociaciones de la Ronda Doha están estancadas y el presupuesto comunitario dedicado a la PAC está ya asignado hasta 2013. A corto plazo no es previsible una creación significativa de comercio como consecuencia de la entrada en vigor del AA. A las mencionadas limitaciones en la liberalización del acceso de los productos agrícolas tradicionales, se une el hecho de que una parte importante de los productos de exportación no tradicionales de la región ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de la UE, como parte del SPG+. A medio y largo plazo, será más factible que se incremente el flujo comercial por el acceso de nuevos productos al mercado de la UE.

Los beneficios más preVISIBLES del AA se inducirán por medio de la atracción de inversión europea, que impulsará el crecimiento económico de la región. El AA proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales del SPG+ y con mayores estándares internacionales en los temas *behind-the-border*, lo que reforzará la capacidad de la región para atraer IED. No obstante, no será una tarea fácil ni exenta de riesgos, ya que la adopción de medidas liberalizadoras en la mayor parte de los temas *behind-the-border* requerirá cambios legislativos internos. Es posible que aumente la preocupación de los gobiernos de la región por las consecuencias de esos cambios legislativos, ya que les resta soberanía económica nacional y les obliga a homogeneizar sus legislaciones con las de los países europeos.

El AA por sí solo no generará crecimiento económico en Centroamérica a no ser que esté acompañado de políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales riesgos de un acuerdo suscrito entre socios asimétricos con significativas diferencias en los niveles de desarrollo relativo. Estas políticas deben de configurar una agenda de acompañamiento al AA negociada a nivel nacional y regional. Pueden abarcar desde el incentivo de la competitividad de los sectores productivos hasta medidas redistributivas para facilitar el ajuste de los grupos sociales afectados adversamente por el AA.

La capacidad de los gobiernos centroamericanos para financiar la agenda de acompañamiento está severamente limitada por los escasos recursos fiscales con los que cuentan, que podrían verse aún más limitados por el esperado impacto fiscal negativo del AA debido a la desgravación arancelaria. Para paliar esta situación será necesario impulsar una reforma fiscal integral que incremente los ingresos fiscales, algo que no es fácil en el contexto centroamericano. Simultáneamente, habrá que acudir a los préstamos externos y a la cooperación internacional para financiar dicha agenda. Sería recomendable que los gobiernos centroamericanos accedieran a la financiación oficial en términos concesionales y a los flujos de ayuda internacional, evitando problemas adicionales de endeudamiento externo. En este contexto, la cooperación de la UE podría contribuir a financiar la agenda de acompañamiento, integrando algunos de sus componentes como ejes estratégicos de su intervención en la región y aumentando el volumen de AOD para financiarlos. Podría ser una vía para reducir la asimetría imperante en las relaciones económicas birregionales.

Por último, la mayor parte de las políticas nacionales de la agenda de acompañamiento deberían tener una dimensión regional. La profundización del proceso de integración económica es un elemento fundamental para que Centroamérica optimice las potenciales oportunidades ofrecidas por el AA, especialmente porque se trata de un grupo de economías abiertas y pequeñas con escaso margen de maniobra. Aunque es cierto que se han producido avances en el nuevo MCCA, todavía queda mucho por hacer. Si no se adoptan las medidas necesarias para fortalecer el proyecto de creación de una unión aduanera, no se podrá revertir el “triángulo vicioso” de la integración centroamericana.