

UN TRATADO HISTÓRICO: EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA

A Historic Treaty:
the Partnership Agreement Between
the European Union and Central America

Cintia Díaz-Silveira Santos

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)

CINTIA DÍAZ-SILVEIRA SANTOS

PROFESORA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID. PH.D. EUROPEA EN DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y MÁSTER EN DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INVESTIGADORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE IBEROAMÉRICA Y SECRETARIA DE LA REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID. cintia.diazsilveira@gmail.com.

RESUMEN

Después de que en 1995 la Unión Europea comenzara las negociaciones para un acuerdo de asociación con el MERCOSUR, finalmente, ha sido el proceso de integración centroamericano el primero en consensuar un acuerdo histórico con el bloque europeo, que se constituye en el primer pacto inter-regional de la historia, que engloba tres pilares: el diálogo político, el comercial y de inversiones y la cooperación para el desarrollo.

Se trata de un acuerdo que no deja indiferente a nadie, no solo por sus diferencias con el RD-CAFTA, sino por la apertura a nuevos mercados que satisfacen las necesidades de unos, mientras empeoran los problemas de otros. Sin duda, servirá de modelo para los convenios sucesivos entre la Unión Europea y el MERCOSUR, la Comunidad, la ASEAN o el CCG.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Centroamérica, acuerdo de asociación, diálogo político, cooperación para el desarrollo, comercio, inversiones.

ABSTRACT

Since 1995 the European Union began negotiations for an Association Agreement with MERCOSUR, although, the Central American integration process has been finally the first block to agree an association agreement with the European Union, as the first partnership agreement and inter-regional therefore. This encompasses three pillars: political dialogue, trade and investment and development cooperation.

This is an agreement that leaves no one indifferent, not only by what his differences with the DR-CAFTA, but openness to new markets that meet the needs of some, while other problems worse. Whatever the case, it is the first interregional association agreement in history that will undoubtedly serve as a model for all subsequent between the European Union and MERCOSUR, the Community, the ASEAN and the GCC.

KEYWORDS: *European Union, Centroamérica, association agreement, political dialogue, cooperation, trade, investments.*

1. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Desde que en 1983 se firmara el primer acuerdo de cooperación entre dos procesos de integración (en este caso, entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea), se han venido sucediendo varios intentos de lograr un acuerdo inter-regional entre Europa y América Latina, que sea más que un simple Tratado de Libre Comercio (en adelante, TLC).

En efecto, tras los primeros intentos realizados entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR, en 1995, ha sido, sin embargo, Centroamérica el proceso de integración que ha visto finalizar antes las negociaciones con la UE, dando así lugar al primer acuerdo de asociación celebrado entre regiones.

El acuerdo vio la luz tras las siete rondas de negociaciones que comenzaron en octubre de 2007. Así, finalmente, el 19 mayo de 2010, en el marco de la VI Cumbre de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, se firmó el acuerdo de asociación interregional entre Centroamérica y la Unión Europea, que siguió el formato europeo aplicado a las negociaciones con otras regiones y países, por el que el convenio se dividió en tres pilares: el diálogo político, el comercio y la cooperación para el desarrollo¹. El acuerdo se compone de cinco partes: disposiciones generales e institucionales; diálogo político; cooperación; comercio e inversión, y disposiciones generales y finales.

1 La IV Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en 2010, estuvo marcada, sin duda, por la escasa presencia de jefes de Estado o de Gobierno europeos, latinoamericanos y caribeños, de la que se extrae, como consecuencia, la poca expectativa que tenían los mandatarios en consensuar las posiciones entre ambos bloques.

El gobierno español, autoproclamado *punto natural* entre ambas regiones, logró uno de sus objetivos con la firma del primer acuerdo de asociación interregional de la historia, no sin salvar algunos escollos como la repulsa mediática venida de la invitación que hiciera a D. Porfirio Lobo, luego de que prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe siguieran denunciando el golpe militar del 28 de junio de 2009, por el que se derrocó al legítimo presidente hondureño, D. Manuel Zelaya. Un golpe de Estado que significó un serio revés a la integración regional del istmo centroamericano y vino a romper niveles ya alcanzados en cuanto a la liberación aduanera.

El contexto económico, político y social de Centroamérica y del mundo ha cambiado drásticamente desde que se iniciaran las negociaciones. Por un lado, los eventos políticos en Honduras tuvieron importantes repercusiones económicas y políticas en el sistema de la integración regional, mientras que la crisis económica global (alimentaria, energética y financiera) y sus efectos en Centroamérica cuestionan los cimientos del paradigma de libre mercado que en los últimos años ha sustentado las políticas y estrategias de desarrollo en la región y de las cuales los tratados comerciales forman una parte importante.

Desde que comenzó el proceso de integración centroamericano con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), mediante la “Carta de El Salvador”, de 1951, Centroamérica no ha dejado de dar muestras de un gran interés por mejorar su situación política, social y económica. Los inmensos obstáculos que ha ido sorteando durante su andadura han sido: la inestabilidad de los regímenes políticos centroamericanos y la pobreza, incentivados por los frecuentes desastres naturales.

Atenta a este complejo devenir, la UE se comprometió con la región impulsando un diálogo político inter-regional, que contribuyó a la promoción de la democracia y al respeto de los derechos humanos. La vía escogida por la UE para encauzar su cooperación con Centroamérica, al igual que en el resto de las relaciones europeas con otros procesos de integración latinoamericanos, fue la misma desde el principio: apoyar y favorecer la *integración regional económica*.

Sin embargo, Centroamérica ha sido orientada por las decisiones políticas de los Estados Unidos (EE.UU.). En el *ámbito comercial* hay una clara dependencia del mercado estadounidense, como lo demuestra el hecho de que este absorba entre un tercio y la mitad del comercio de la zona (con la excepción de Nicaragua), lo que supone el doble del porcentaje de participación de los intercambios intrarregionales, y ahora, con el Tratado de Libre Comercio, dichas cifras pueden subir aún más.

El TLC entre Centroamérica, EE.UU. y la República Dominicana (en adelante, CAFTA-RD), que permite un acceso franco y per-

manente al principal mercado de exportación de los países centroamericanos, constituye una útil herramienta para promover la competitividad centroamericana y fortalecer la cooperación institucional con EE.UU. Sin embargo, a pesar de que el CAFTA-RD haya ido más allá de una simple compatibilidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC), no está basado en una integración centroamericana, sino en una serie de negociaciones bilaterales entre EE.UU. y cada uno de los países centroamericanos (Gryns-pan, 2005)². Además, ignora un trato diferenciado que reconozca las enormes asimetrías entre ambas economías³, y solo trata aspectos puramente comerciales, dejando de lado los económicos, estructurales, sociales, medioambientales y laborales⁴.

Así pues, Centroamérica se halla en una situación crucial, donde el peso político internacional adquirido y sus expectativas

2 El que EE.UU. haya alcanzado el CAFTA-RD con los países centroamericanos individualmente y no como región, ha hecho pensar a algunos autores que la UE también estaría dispuesta a dejar de ser tan exigente sobre los avances de la integración económica para negociar, lo más rápido posible, acuerdos de asociación con Centroamérica. Así, la UE buscaría aprovechar las ventajas que da la triangulación de productos a través de países centroamericanos mediante la exigencia de un *trato de nación más favorecida*, así como la paridad CAFTA-RD

3 De acuerdo con muchas organizaciones de la sociedad civil organizada de Centroamérica, con la firma del CAFTA el proceso de integración centroamericana se ha hecho aún más vulnerable. EE.UU. ha logrado lo que se conoce como una *triangulación*, facilitada por el hecho de que Centroamérica no cuenta con un arancel externo común. En efecto, EE.UU. creó las condiciones para poder introducir los productos que más le interesan por el país donde paguen menos aranceles. Y como son territorialmente un mercado común, lo que penetre por un país circulará después por toda Centroamérica. En este sentido, se reclama que América Central pudo haber evitado este tipo de TLC y haber negociado como un bloque con intereses comunes y un arancel uniforme para todos los productos, lo que no sucedió.

4 Paralelamente a la negociación del CAFTA-RD, sólo se cerraron *acuerdos en materia laboral y ambiental*, de naturaleza muy diferente a la de la cooperación pactada, por ejemplo, entre Chile y la UE. Estos acuerdos responden a la preocupación en círculos estadounidenses porque el relajamiento y/o incumplimiento de las legislaciones laborales y ambientales pudiesen representar una ventaja comparativa para los países centroamericanos. A fin de aplacar estas presiones proteccionistas, el gobierno de EE.UU. ha incorporado en su agenda de negociaciones comerciales, acuerdos laborales y ambientales. Y aunque cuentan con disposiciones, su naturaleza es esencialmente disciplinaria. En el caso de la UE, el contenido de cooperación de los acuerdos representa un esfuerzo de los socios para desarrollar temas de interés mutuo, basados en la buena voluntad y en la participación espontánea de las partes.

en términos de costos y de beneficios asociados a su fortalecimiento, la colocan en una disyuntiva: bien situarse en la ruta hacia el desarrollo socio-económico, o mantenerse como una mera plataforma política para la ampliación de comercio exterior.

Centroamérica necesita retomar su agenda de desarrollo regional y emprender una reflexión profunda sobre esos desafíos, en particular sobre las maneras de mejorar el desempeño económico y de aumentar la cohesión social en un contexto caracterizado por la polarización y las desigualdades. Y para ello se requiere un nuevo enfoque de la integración, menos formal y más cercano a las realidades regionales (Galinsoga, 1991)⁵.

Teniendo en cuenta dicha problemática, los elementos más característicos del diálogo euro-centroamericano y la encrucijada donde se encontraron las negociaciones para un acuerdo de asociación, debemos plantearnos ciertos interrogantes que nos servirán de líneas directrices para la estructura del presente artículo:

- i) Con respecto a la necesidad del *reconocimiento de las asimetrías* en los diferentes niveles internos de desarrollo –entre los países centroamericanos– y externos –entre Centroamérica y la UE–, nos preguntamos ¿cómo se ha aplicado el *principio de asimetría*, no solo respecto al comercio de bienes y servicios, sino a los temas incluidos en la agenda de negociaciones?
- ii) *Sobre el impacto del acuerdo*, analizaremos la necesidad de contar con un Estudio de Impacto del Acuerdo (SIA) y, sobre todo, indagaremos por qué la UE inició las negociaciones de un acuerdo de asociación antes de los resultados de dicho estudio.
- iii) *Sobre la transparencia y el acceso a la información*, nos planteamos qué medidas adoptó la UE para garantizarles a las organizaciones de la sociedad civil organizada un amplio y

5 Para Centroamérica, el CAFTA-RD requirió un laborioso ejercicio de coordinación y de trabajo conjunto, no solo durante la negociación misma, sino desde el lanzamiento de la iniciativa hasta la aprobación del tratado. Estas experiencias seguramente podrán ser capitalizadas en una negociación con la UE.

rápido acceso a la información, sobre todo tras la adopción del acuerdo. ¿Podría la UE promover un mecanismo centralizado de acceso y difusión de la información?

- iv) Con relación a la inclusión de *puntos críticos* en el acuerdo de asociación, responderemos al interrogante ¿se ha incluido una regulación para temas de las economías nacionales en Centroamérica como la migración, la protección de los recursos naturales, la protección de la biodiversidad y el patrimonio cultural de las poblaciones centroamericanas?
- v) *Sobre la influencia del CAFTA-RD*, veremos cuáles han sido los desafíos y las ventajas más importantes para Centroamérica con un acuerdo de esa naturaleza, y cuáles están siendo las principales divergencias entre la negociación realizada con EE.UU. y las que se están emprendiendo con la UE. Y, por último, analizaremos qué lecciones se podrían obtener de la experiencia de las negociaciones de los EE.UU. con los diferentes Estados centroamericanos.

A continuación, tratando de encontrar respuestas a estos interrogantes, procederemos a analizar las características, la evolución y el marco jurídico euro-centroamericano. Así mismo, abordaremos las negociaciones que se llevaron a cabo y, finalmente, analizaremos los pilares sobre los que se asientan las actuales relaciones de asociación Unión Europea-Centroamérica.

2. LUCES Y SOMBRAS DEL PROCESO HACIA LA ASOCIACIÓN

La *revolución sandinista* de 1979 y los conflictos internos en otros países de América Central generaron, acaso más que ningún otro hecho, un continuado interés europeo por el conjunto de América Latina en la década de los ochenta. En un principio se limitaba a repetidas manifestaciones de inquietud, pero luego engendró una política coherente y una activa presencia europea en la subregión. La estrategia europea, por ello, se basaba en un diálogo regular e institucionalizado, además de un fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo y un apoyo para el reforzamiento

del espacio regional. Sin embargo, el viejo inter-regionalismo resultaba tan esporádico como limitado por el contexto de la bipolaridad internacional (IRELA, 1985).

Aunque Europa no tuviera intereses estratégicos en América Central, lo que sucediese en dicha región le afectaba directamente, por dos motivos: en primer lugar, porque no deseaba que los EE.UU. representaran la exclusividad de los intereses occidentales en América Central y, en segundo, porque si los métodos utilizados hasta entonces seguían sin solucionar la guerra de El Salvador y el aislamiento de Nicaragua, el cual cada vez aproximaba más este país a la esfera de influencia de Cuba y la URSS, *podría sobrevenir una intervención militar a mayor escala*.

La poca atención que la UE le prestó a Centroamérica en la nueva entrada del milenio se manifestó con la negociación de un nuevo acuerdo que en absoluto reflejaba las aspiraciones centroamericanas: los ministros de la UE habían decidido proponer tanto con Centroamérica como con la Comunidad Andina la firma de sendos acuerdos de diálogo político y de cooperación, en el marco de la II Cumbre UE-ALC, que se celebraría en Madrid⁶. Sin duda, resultó una decepción para los que esperaban el inicio de las negociaciones para un acuerdo de libre comercio y/o de asociación, al igual que ocurrió, como vimos, con la CAN.

De hecho, la propuesta de directiva de negociación para el acuerdo de diálogo político y de cooperación con Centroamérica, presentada poco antes de la Cumbre de Madrid por la parte europea, no contemplaba *ningún componente* que le otorgara a la interrelación un carácter comercial⁷. Tan solo condicionaba la

6 Como se dijo en el capítulo destinado a las negociaciones con la Comunidad Andina, los Estados europeos a favor de la firma de un acuerdo que incluyese una zona de libre comercio fueron liderados por España, con el respaldo de Alemania, Suecia, Portugal y Grecia. Sin embargo, es sabido que la Comisión Europea y algunos países, Francia entre ellos, adoptaron el punto de vista de que a ambas subregiones se les debería alentar a consolidar su integración interna y a esperar un resultado a la Ronda de Doha.

7 Como se puede apreciar, la decisión europea confirmaba la notable diferenciación entre el enfoque de la UE hacia América Central y la CAN, y el que dirigía hacia México, Chile, el MERCOSUR y los miembros caribeños del grupo ACP, para quienes incluyó las negociaciones de libre comercio como punto clave en sus agendas.

posibilidad de lograr un acuerdo de libre comercio tras la conclusión de la “Agenda de Doha”, lo cual representaba un plazo largo e indefinido.

De acuerdo con los términos de la *propuesta europea*, la relación se limitaba a un *acuerdo de diálogo político y de cooperación*, encaminado a:

- i) El logro de la estabilidad política y social a través de la democracia, el respeto y la promoción de los derechos humanos y el buen gobierno.
- ii) La culminación de la integración regional de los países de América Central, que contribuiría a un mayor crecimiento económico.
- iii) La reducción de la pobreza, un disfrute más equitativo de los servicios sociales y de los beneficios del crecimiento económico y la gestión sostenible de los recursos naturales⁸.

Como vemos, no se presentaron grandes novedades respecto al acuerdo anterior. De ahí que se criticara el poco alcance logrado por el nuevo acuerdo en cuanto a la profundización de las relaciones específicas euro-centroamericanas, pues se consideró que *no implicaba una transformación significativa*, tal y como merecía la firma de un nuevo acuerdo. A los Estados centroamericanos se les había ofrecido una *puesta al día* de las relaciones con la UE, sobre todo, en lo que a lo comercial se refería.

Tras la aprobación de las directrices de negociación por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, el 18 de marzo de 2003, los acuerdos de diálogo político y cooperación con Centroamérica y la Comunidad Andina (CA) se negociaron en tiempo récord y se firmaron en una sesión conjunta en Roma, el 15 de diciembre de 2003 –todavía se encuentran en fase de ratificación por algunos EEMM–. En el caso del acuerdo centroamericano-europeo, las partes fueron la Comunidad

⁸ *Vid.* Directiva europea de negociación para el acuerdo de diálogo político y de cooperación con Centroamérica.

Europea y sus Estados miembros, por un lado, y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por el otro⁹.

Una de las principales motivaciones de la CA para culminar un acuerdo de asociación con la UE era consolidar su inserción en la economía internacional bajo un acuerdo que permitiera el libre mercado entre regiones. Por ello, se asumieron el llamado Consenso de Washington y los Programas de Ajuste Estructural como base principal para el regionalismo abierto (Lacs, 2004).

El inicio de las negociaciones entre Centroamérica y la UE se marca por el interés de la primera de avanzar en la asociación a través de un acuerdo comercial, adicional –o complementario– al *acuerdo de diálogo político y de cooperación* de 2003 (que aún no ha entrado en vigor, ya que Costa Rica y Grecia no han finalizado el proceso de ratificación).

Tras las correspondientes discusiones en el seno de la UE y entre ella y los países de la Comunidad Andina y de Centroamérica, en la III Cumbre UE-ALC *de Guadalajara* se alcanzó un acuerdo que, tal y como dijimos en el anterior epígrafe, no satisfacía la petición inicial de centroamericanos y andinos. En efecto, en la Declaración de Guadalajara, los jefes de Estado y de Gobierno señalaron que los acuerdos de asociación constituían un objetivo estratégico común y saludaban la decisión de las partes de abrir en ese mismo momento el proceso que había de conducir a dichos convenios, comenzando con una valoración conjunta de los respectivos procesos de integración económica de Centroamérica y la Comunidad Andina. La valoración llevaría, en su momento, a la negociación de los acuerdos y se basaría en los resultados del programa de trabajo de Doha y en un nivel suficiente de integración económica regional. Veamos cómo se desarrollaron las fases previas.

En las cumbres subregionales UE-Centroamérica y UE-

9 Hay que señalar que al final del acuerdo se añadió una declaración conjunta relativa al título II, sobre el diálogo político, en la que las partes acordaron que *Belice*, en calidad de miembro de pleno derecho del SICA, participará en el diálogo político.

Comunidad Andina, que tuvieron lugar también en la Cumbre de Guadalajara, quedó decidido que las respectivas comisiones mixtas se reunirían en el segundo semestre de 2004 para detallar los pasos a seguir, el calendario, las metas y los objetivos del proceso que llevaría a la apertura de negociaciones (SELA, 2009). Para ello, se creó un *grupo ad hoc*, que mantuvo reuniones periódicas durante 2005 y acabó elaborando *tres informes técnicos* acerca de los cuatro ejes o condiciones que debía cumplir Centroamérica para proceder a las negociaciones:

- i) El marco institucional de la integración económica, que permitiese a Centroamérica negociar como un bloque.
- ii) La unión aduanera.
- iii) La implementación del arancel externo común y de procedimientos aduaneros comunes a las importaciones.

Puesto que la región del Istmo no cumplía tres de las condiciones básicas para el comienzo de las negociaciones (una plena integración en la región, la unión aduanera y la adhesión de Panamá y Costa Rica a la Corte Centroamericana de Justicia), el informe final realizado por ambas partes y presentado en la reunión del Comité Mixto, en Managua el 2 de marzo 2006, expuso algunas recomendaciones para avanzar en la integración regional, referidas, sobre todo, a las instituciones regionales y a la reforma del Código Aduanero Uniforme y de su reglamento.

También se ha observado que, a pesar de lo acordado en el *Diálogo de San José* sobre la prioridad del desarrollo sostenible¹⁰, el objetivo principal de la UE consistía en una mayor integración centroamericana, pero referida, sobre todo, a aspectos comerciales y económicos. Quedaron olvidadas, por lo tanto, cuestiones

¹⁰ «Aunar esfuerzos para profundizar el proceso de integración regional, tomando en cuenta los avances logrados y la nueva dinámica que ha adquirido el proceso de integración centroamericana, como el medio prioritario para alcanzar el desarrollo sostenible en Centroamérica y su inserción exitosa en la economía mundial, a través del fortalecimiento del apoyo político y la cooperación a proyectos de vocación integracionista, promoviendo iniciativas para reforzar la Agenda de Integración Centroamericana» (*Vid.* XVII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José, Madrid 18 de mayo de 2002).

tan importantes como la deuda externa de los países centroamericanos, la evolución de sus democracias, los derechos humanos y el ámbito social. Centroamérica necesita, en nuestra opinión, una integración desde la base, en lo social, en lo cultural y que no sea un proyecto impuesto desde afuera, sino una verdadera integración que atienda a los problemas de desigualdad y a las asimetrías internas.

Tabla 1

Rondas de negociaciones mantenidas para el acuerdo de asociación

RONDAS DE NEGOCIACIÓN (3 PILARES)	FECHAS	REUNIONES TÉCNICAS-COMERCIALES	FECHAS
I Ronda, Costa Rica	22 al 26 de octubre de 2007	Bruselas	8 al 12 de diciembre 2008
II Ronda, Bruselas	25 al 29 de febrero de 2008	Bruselas	2 al 6 de marzo de 2009
III Ronda, El Salvador	14 al 18 de abril de 2008	Bruselas	11 al 15 de mayo de 2009
IV Ronda, Bruselas	14 al 18 de julio de 2008	Bruselas	23 al 27 de junio de 2009
V Ronda, Guatemala	6 al 10 de octubre de 2008	Bruselas	22 al 26 de marzo de 2010
VI Ronda, Bruselas	26 al 30 de enero de 2009	Bruselas	19 al 27 de abril de 2010
VII Ronda, Honduras (suspendida)	30 al 1 de abril de 2009	Guatemala	6 y 7 de mayo de 2010
VII Ronda, Bruselas	22 al 26 de febrero de 2010		
Ronda de cierre, España	12 al 18 de mayo de 2010		

Fuente: Elaboración propia según datos obtenidos de las actas de reuniones que se encuentran en www.europa.eu.

Aprobado el *informe final de la valoración conjunta* y según los términos de la Declaración de la Cumbre de Viena de mayo de 2006 y de la Declaración conjunta de Guatemala de abril de 2007, las partes decidieron iniciar oficialmente el proceso de negociación para la conclusión de la asociación en un encuentro de alto nivel entre la Comisión Europea y Centroamérica¹¹, el

¹¹ *Vid.* Acta de la reunión de alto nivel entre la Comisión Europea y Centroamérica, celebrada en Bruselas el 29 de junio de 2007. Esta reunión fue llevada a cabo por una delegación de alto nivel de los países miembros del SIECA y por representantes de la Comisión Europea, como el Sr. Tomás Duplá del Moral, Director General Adjunto

29 de junio de 2007 en Bruselas. Tal y como se había comprometido dos meses antes, la CA presentó los objetivos y contenidos del nuevo convenio marco para el establecimiento de una unión aduanera, instrumento jurídico para acelerar y consolidar el proceso de construcción de dicha iniciativa. Ya lo han firmado El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (el 25 de junio de 2007), y queda abierto mediante una cláusula de adhesión para los otros países del SICA. Es una disposición imprescindible, al ser obligatoria –por mandato de la UE– la participación en dicho convenio marco para los países que quieren negociar la asociación con la UE¹².

En este sentido, Centroamérica continuaba asumiendo las exigencias de la UE, mediante su compromiso de presentar una propuesta base para la totalidad de su normativa arancelaria antes de la primera ronda, y además desarrollar un mecanismo jurisdiccional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional (Karadjova, *et. al*, 2006).

En *relación con el principio de reciprocidad*, se reconocieron las asimetrías existentes entre las dos regiones como un elemento esencial, sobre todo para las áreas de la negociación comercial. Lo cual significa que se reconoce a Centroamérica como una región en vías de desarrollo y, por lo tanto, se permitirá gozar a sus productos de un acceso preferencial al mercado europeo, una

en funciones de las Relaciones Exteriores, y el Sr. Karl Falkenberg, Director General Adjunto de Comercio.

12 En el caso de Panamá, tan pronto como tome la decisión de sumarse al proceso de integración económica en el SIECA y en el nuevo convenio marco, participará plenamente en las negociaciones. Además de ello, la buena voluntad de la región centroamericana se observó en varios puntos de esta reunión: así anunció que a principios de junio de 2007 se firmaría el convenio marco sobre la Unión Aduanera, que presentaría una propuesta base para el inicio de la armonización arancelaria centroamericana; que en breve ratificaría el Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios; entregó una propuesta de metodología, formato y calendario del futuro proceso de negociación y anunció que conformaría un grupo técnico para estudiar la propuesta de Nicaragua sobre la creación de un fondo crediticio de inversiones entre Centroamérica y la UE, para contribuir a la cohesión social y al desarrollo equilibrado entre las partes. Vid. Acta de la reunión de alto nivel entre la Comisión Europea y Centroamérica, celebrada en Bruselas el 29 de junio de 2007.

fuerte cooperación económica y plazos de desgravación razonables. Por ello, el jefe negociador comercial de la UE enfatizó que el objetivo general de desarrollo sostenible debería contribuir de manera importante a la parte comercial del acuerdo¹³.

El texto base que se utilizó en las negociaciones fue el del acuerdo de diálogo político y de cooperación de 2003. Con el ánimo de adaptarlo al contexto internacional vigente, se tuvieron en cuenta las realidades nacionales y los objetivos e intereses comunes¹⁴. Las negociaciones de la ronda se dividieron en torno al diálogo político, al comercio y a la cooperación, como veremos a continuación.

3. LOS PILARES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-CENTROAMÉRICA

Los pilares de diálogo político y de cooperación son los dos elementos principales que diferencian a un acuerdo de asociación de un Tratado de Libre Comercio. Si bien se ha insistido en la importancia de estos pilares y de la necesidad de su vinculación con el pilar comercial en la integralidad del acuerdo, la realidad es que gran parte de los contenidos en estos temas ya estaban definidos en el acuerdo de 2003, pues, por ejemplo, el pilar de diálogo político se implementa en el marco del Diálogo de San José, desde 1984, y sus actualizaciones posteriores, pero es muy poco lo que se ofrece de novedoso en el marco del acuerdo de asociación.

Veamos, a continuación, las características principales de cada uno de los pilares en los que se fundamenta el acuerdo.

13 Paralelamente a estas reuniones, los *representantes de los sectores agrícolas de Centroamérica y Panamá* se han reunido en el PARLAGEN y han expresado su preocupación por los altos subsidios de la agricultura de la UE. Lo mismo ocurre con la industria azucarera, que aboga por el libre acceso a los mercados europeos, ya que los aranceles europeos son muy elevados, a pesar de que países como Bulgaria, Rumanía y la República Checa sean deficitarios en el abastecimiento del azúcar. A cambio, Centroamérica podría eliminar los aranceles, igualmente altos, a ciertos productos europeos como el vino, por el que paga el 26%.

14 Vid. Comunicado de prensa sobre la primera ronda de *negociaciones para el acuerdo de asociación: avances importantes en el diálogo político y la cooperación*, de 26 de octubre de 2007, Bruselas.

3.1. Los diferentes géneros de diálogo político e institucional

Es bien conocido que el *diálogo político e institucional* ha representado uno de los activos más importantes de la relación entre la UE y Centroamérica. Desde sus inicios, el Parlamento Europeo, a pesar de mostrarse muy crítico con la acción exterior europea, no dudó en calificar «la presencia europea en la pacificación centroamericana como uno de los mayores éxitos cosechados hasta el momento por la política exterior común de la Unión Europea»¹⁵. Transcurridas más de dos décadas desde el inicio del diálogo político euro-centroamericano, ahora, en el marco del proceso de construcción del Espacio euro-latinoamericano del siglo XXI, nos planteamos cuál va a ser la agenda renovada de la UE para con los países centroamericanos. Un repaso general a las cumbres de San José y a las nuevas formas de diálogo que veremos a continuación permite comprobar el cambio cuantitativo y cualitativo producido en el discurso, en el que se destaca una *tecnificación* en la búsqueda de nuevos mecanismos para alcanzar los grandes objetivos políticos fijados en las etapas anteriores. Analicemos, pues, las diferentes formas de diálogo político que diseñan en la actualidad las directrices entre la UE y los países centroamericanos.

i) El *Diálogo de San José* se ha convertido en el eje de las relaciones entre la UE y Centroamérica. En un principio, la finalidad de este foro de debate político era contribuir a la resolución de los conflictos, a la democratización y al desarrollo en Centroamérica. Por ello, desde sus comienzos, el Grupo de San José ha mantenido cada año reuniones ministeriales y su foro se ha hecho extensivo a otros ámbitos de cooperación política.

Tras más de dos décadas de trabajo continuo, la intensidad de las relaciones había caído en una rutina de la que por fin parece que han conseguido escapar, gracias a las perspectivas de

15 Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica, DOCE C 33, 3 de febrero de 1997, p. 91.

la asociación. A pesar de que en la actualidad existan otros mecanismos de diálogo paralelos, aún se observan motivos de peso para continuar con el *proceso de San José*, a saber: todos los actores del *proceso de San José* han ganado prestigio por su contribución a los esfuerzos para el restablecimiento de la paz y la democracia en la región centroamericana y, como consecuencia, las partes involucradas han mejorado su presencia internacional (Torres, 1994). Por todo ello, hay un balance muy positivo en las relaciones UE-América Central, con perspectivas de mejora gracias al futuro acuerdo, basado en un buen entendimiento mutuo y en un marco de contactos inter-regionales institucionalizado y estable en virtud del *proceso de San José*.

ii) El Parlamento Europeo *viene desempeñando un papel decisivo* como impulsor de las relaciones entre Europa y América Central. Llama la atención la unanimidad de las fuerzas políticas europeas en la aprobación de las resoluciones basadas en los *principios de no-injerencia*, en la *defensa de los derechos humanos* y en el *fortalecimiento de la democracia*. El Parlamento Europeo (PE) desarrolla una auténtica *filosofía política* que incluye orientaciones y *líneas de acción* en temas de cooperación para el desarrollo, de relaciones económicas y comerciales, de deuda externa, medio ambiente, de cultura, relaciones sociales y políticas (democratización, lucha por la paz y derechos humanos)¹⁶.

Y es que el PE apoyó, desde el primer momento, la creación del PARLACEN como uno de los elementos clave para el diálogo político y para la búsqueda de soluciones negociadas y con legitimidad democrática para los conflictos de la región¹⁷. Desde la

16 El interés del Parlamento Europeo por Centroamérica y su situación lo ha llevado a *pronunciarse en repetidas ocasiones sobre el tema y a formular numerosas propuestas* para profundizar en la cooperación y en el apoyo al proceso de paz. Un inventario de los temas abordados desde mediados de 1997 muestra una verdadera *promenorización* del seguimiento efectuado por el PE y su agilidad para pronunciarse en corto tiempo sobre las violaciones de derechos humanos —genéricas o individualizadas—, acontecimientos electorales, golpes de Estado, catástrofes naturales, así como otros acontecimientos relevantes para los países de la región.

17 La idea de *crear un parlamento centroamericano* emergió de la *I Conferencia Presidencial de Esquipulas*, desarrollada los días 24 y 25 de mayo de 1986. La propuesta fue apoyada

perspectiva centroamericana, parece claro que el PARLACEN debe *desempeñar más protagonismo en el proceso de integración*. Dada la preponderancia y la debilidad de los métodos intergubernamentales en vigor, se hace imprescindible que el PARLACEN adopte una *actitud más activa y decidida*. Para ello le basta con hacer uso de las notables competencias que le otorga el artículo 5 de su *tratado constitutivo*, para orientar e impulsar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos, y proponer medidas que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área. La mejor manera de ir adquiriendo las facultades presupuestarias, legislativas y de control político, hasta ahora poco presentes en aquel parlamento, será usar dichas competencias de forma habitual y constante.

Por todo ello, la *intensificación del debate interparlamentario* sigue siendo otra cuestión pendiente en el nuevo proceso de asociación. A pesar de los ya frecuentes y satisfactorios contactos mantenidos periódicamente por el PE con el PARLACEN, consideramos conveniente profundizar más en los temas de aportación política y que aumente el peso de estas instituciones democráticas en el proceso de negociación y de aplicación del nuevo acuerdo.

iii) A finales de los setenta y principios de los ochenta, un conjunto de factores, como la militarización de la mayoría de los países de la zona, el aumento de los espacios políticos y sociales restringidos, las violaciones a los derechos humanos y el continuismo de los regímenes autoritarios, sensibilizó a los *uropeos* y contribuyó a la canalización de gran cantidad de recursos financieros a través de organizaciones no-gubernamentales (ONG), fundaciones, partidos políticos, sindicatos y universidades. Gracias a ello comenzó un proceso por medio del cual se fortaleció la sociedad civil organizada en Centroamérica (Torres, 1994), que aún no contaba con los recursos humanos, financieros, ni con la capacidad suficiente de darle seguimiento al diálogo de San José, a pesar de que en 1996, en la reunión ministerial de Florencia, se

desde el comienzo por el Parlamento Europeo y, después de *San José III*, por el marco jurídico de este mismo proceso de diálogo político.

lograse el reconocimiento del papel que la sociedad civil puede desempeñar para las relaciones de cooperación en el marco de este foro.

Dicha experiencia demostró que para poder asegurar una participación efectiva de la sociedad civil organizada en las relaciones entre Europa y Centroamérica se necesitan algunas *condiciones básicas que permitan un proceso ordenado de reflexión sobre la integración centroamericana y su asociación con Europa*¹⁸.

iv) Durante un corto período, el diálogo político se vio deteriorado a causa de la inclusión del tema de las *bananas* en la lista de temas comerciales. Como resultado, la parte centroamericana consideró apropiado separar los aspectos comerciales del foro político y, durante la *VI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación*, mantenida en Guatemala en octubre de 1993, se estableció un mecanismo de análisis técnico paralelo a la misma comisión, que habría de discutir las *propuestas sobre asuntos comerciales*, en particular sobre:

- a) Las *limitaciones comerciales de Panamá*, por estar excluidos los productos marítimos de las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad al resto de países centroamericanos.
- b) El *desarrollo del Sistema General de Preferencias (en adelante SGP)* para estabilizar el acceso al mercado común y así proporcionarles a las *inversiones centroamericanas y conversiones euro-centroamericanas* una planificación permanente y perspectivas a largo plazo claras.
- c) La *equiparación total* de Centroamérica a las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad Europea a los países de la *Comunidad Andina*.

Centroamérica observó, enseguida, este fórum como una autoridad con la cual sus países podían asociarse para tratar jun-

18 Por todo ello, el PE propuso en 1997 establecer formalmente un foro consultivo con la sociedad civil organizada, que se tengan en cuenta las propuestas hechas desde la Iniciativa Civil para la integración centroamericana (ICIC), y que se otorgue la participación en dicho foro consultivo y se conceda un estatuto adecuado a las estructuras civiles que vienen desarrollando trabajos de cooperación en la zona desde hace muchos años y, en concreto, a la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica (CJFCA).

tos mecanismos y procedimientos a fin de resolver los problemas del comercio entre las partes. Para conseguir ese propósito, el fórum debía ser una autoridad ágil, efectiva y especializada en problemas relacionados con el acceso a los mercados, cuestión bien diferente de la realidad. Además, por razones estrictamente institucionales, no podía negociar ni adoptar compromisos vinculantes¹⁹.

3.2. El pilar económico y comercial

La UE y muchos países de América Latina han defendido el sistema multilateral de comercio frente al unilateralismo estadounidense en los últimos años y han enfatizado el papel de la OMC como el foro principal para acordar los términos de las relaciones comerciales con terceros países. Sin embargo, y en contradicción con esto, la UE impulsa en Latinoamérica TLC bilaterales que sean *OMC plus* (que vayan más allá de lo hasta ahora pactado en acuerdos como AGCS, ADPIC y ASA) e introduzcan los llamados *temas Singapur* (inversiones, compras de gobierno y regalías de competencia).

La actividad comercial, actualmente existente entre ambas zonas, indica que Centroamérica (con excepción de Costa Rica) exporta hacia Europa primordialmente bienes primarios, mientras que importa bienes manufacturados. Debido al menor dinamismo en el crecimiento de la demanda de los bienes primarios, es previsible que si esta estructura de intercambio comercial se mantiene, las exportaciones de la UE hacia Centroamérica crecerán, mientras que en sentido contrario se vivirá un proceso mucho más lento.

El objetivo marcado entre los gobiernos de Centroamérica (más Panamá) y Europa de llegar a la creación de una zona de libre comercio birregional en el año 2010 ha sido condicionado

¹⁹ Este foro se ha reunido en dos ocasiones. La primera se realizó en Bruselas, el 26 de octubre de 1995, cuyos resultados se elevaron a la *VII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación*. La segunda reunión se realizó en 28 de octubre de 1999, en Bruselas.

por la parte europea por dos medidas previas o iniciales: que sea compatible con la Ronda de Doha (OMC) y que haya un avance significativo en el proceso de integración centroamericana (SIECA, 2007a).

La OMC lanzó la Ronda de Doha en el 2001 bajo el pretexto de reducir las barreras comerciales internacionales como una forma de sacar de la pobreza a millones de personas y de desarrollar la economía de todo el mundo. Hace unos días, a primeros de abril, la ministra de Comercio de Francia, Christine Lagarde, manifestaba que todavía son fuertes las diferencias de los países y que parece muy poco probable que se puedan resolver a mediano plazo.

Paralelamente, la viabilidad de la integración centroamericana de verdad, necesaria por otro lado para tener las condiciones para competir comercialmente con la UE y hacerle frente a los retos que depara el siglo XXI, se ve también poco posible a corto plazo. De hecho, es un proceso que se da en Centroamérica forzado desde fuera, no es el fruto de la voluntad de sus gobiernos. A pesar de que la premisa de la integración no es una opción sino una necesidad imprescindible para Centroamérica, esta sufre una serie de graves problemas que le impedirán responder exitosamente. Los desafíos de la integración regional son tanto sustantivos como procedimentales.

Entre los primeros destacan la ya mencionada falta de voluntad política en los Estados centroamericanos para dotar al sistema regional de capacidad supranacional real. El predominio en las estructuras de poder en toda la región de élites económicas y políticas históricamente opuestas a la integración, cuyos intereses no se ven beneficiados de manera directa por la conformación de un mercado común y que más bien propugnan por el desarrollo de vínculos bilaterales de sus países con contrapartes externas, pone de manifiesto una suprema debilidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya solvencia institucional y financiera sería fundamental para la consolidación de un proyecto regional.

Los intereses latifundistas (ganaderos, cafetaleros, arroceros, cañeros) y comerciales siempre vieron en la integración una amenaza ideológica y una competencia económica. Sin embargo, los horizontes de integración podrían ser viables si los objetivos se orientasen a lograr un ingreso per cápita similar y lo más digno posible entre los Estados miembros, a poseer un tipo de cambio fijo, a reducir la inflación y las tasa de interés, y a hacerle frente a los profundos problemas sociales que tiene toda la región, que entre otros conllevan aspectos vinculados al empleo, la educación, la salud y el respeto por los derechos humanos.

Tabla 3
Diferencias entre acuerdos

ACUERDO ASOCIACIÓN UE-CA	RD-CAFTA
- Acuerdo político	- No hay
- Acuerdo de cooperación	- Solo cooperación comercial
- Acuerdo comercial:	- TLC:
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a mercados - Reglas de origen - Aduanas y facilitación comercial - Defensa comercial - Medidas sanitarias y fitosanitarias - Obstáculos técnicos al comercio - Contratación pública - Propiedad intelectual - Servicios e inversión - Transparencia - Comitología - Competencia - Desarrollo sostenible (laboral y ambiental) - Integración regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a mercados - Reglas de origen - Aduanas y facilitación comercial - Defensa comercial - Medidas sanitarias y fitosanitarias - Obstáculos técnicos al comercio - Contratación pública - Propiedad intelectual - Servicios e inversión - Solución de controversias - Transparencia - Comitología - No hay - Desarrollo sostenible (laboral y ambiental)

Fuente: Elaboración propia.

Los acuerdos comerciales logrados entre las partes conforman en la actualidad la IV parte del acuerdo de asociación, denominada “Comercio e inversión”, la cual se compone de catorce títulos y sus respectivos capítulos y anexos. Tiene como

objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio entre las partes y la reafirmación de los derechos y las obligaciones entre ellas bajo las disposiciones de la OMC.

De esta manera, la zona de libre comercio se establece de conformidad con las disposiciones del GATT y la AGCS. Entre sus objetivos se incluyen la expansión, la facilitación y diversificación del comercio, y el incremento del flujo de inversiones, entre otros.

Tabla 3
Acceso a mercados (ejemplos por categoría)

DESGRAVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	DESGRAVACIÓN DE CENTROAMÉRICA
<ul style="list-style-type: none"> • Inmediata: camarón, yuca, café, piña, aceite de palma, hortalizas, atún, puré de banano, concentrado de naranja, flores y plantas, textiles y confección. • Tres años: ron embotellado, alcachofas frescas, arroz para siembra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmediata: aceite de oliva, vinos, uvas, manzanas, aceitunas, extracto de malta, básculas, grúas, lentes y prismas.
<ul style="list-style-type: none"> • Cinco años: jamones y tocino curados, cueros y pieles de bovino, aleaciones de aluminio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco años: leche evaporada y condensada, peras, maquillaje y cosméticos. • Seis años: whisky.
<ul style="list-style-type: none"> • Siete años: carne de cerdo, tocino, grasa de cerdo, leche fluida, quesos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Siete años: melocotones y nectarinas.
<ul style="list-style-type: none"> • Diez años: yogurt, pastas, helados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diez años: queso de pasta azul, maíz dulce, vodka, espárragos. • Trece y quince años: chocolate, cerveza, papa prefrita congelada, cajas fuertes, cajas de cartón, etiquetas impresas, varilla, botellas de vidrio para bebidas, láminas de hierro, clavos.
<ul style="list-style-type: none"> • Contingentes regionales: carne (9.500 tm); arroz (20.000 tm); azúcar (incluye orgánico) y productos con alto contenido de azúcar (150.000 tm entre CA-5); ron (7.000 hl). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contingentes: lactosuero (100 tm regionales), leche en polvo (200 tm para CR), quesos (317 tm para CR), jamones y tocino (1.800 tm regionales).
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción: banano (gradual hasta 75 euros/tm en diez años). 	
<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión: tomate, harina de maíz, harina de trigo, alimentos para aves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión: carnes (res, pollo, cerdo), leche fluida, mantequilla, yogurt, aceites vegetales, pastas sin huevo, tomate, papa, cebolla, arroz, chicles, confites, snacks, barquillos, helados, papas tostadas, margarina.

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Los cambios de prioridades en la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica

Después de casi veinte años de dispersión sectorial de la ayuda, y entre los altibajos políticos y económicos del proceso de integración, la cooperación de la CE con América Central se ha centrado en un *número menor de prioridades, con una visión a más largo plazo y orientada hacia el apoyo del proceso de integración*. Este nuevo enfoque fue iniciado sobre la base de una serie de apreciaciones acerca de los requerimientos de desarrollo de la región y de otra serie de evaluaciones y decisiones conjuntas tomadas en el nivel político por la CE y los gobiernos centroamericanos²⁰.

Centroamérica ha sido la región que, en términos absolutos y per cápita, tradicionalmente ha recibido la cantidad más alta de la cooperación de la Comisión Europea con las regiones latinoamericanas. Así pues, la magnitud de esta cooperación confirma que la Comisión Europea es el *principal donante de subvenciones no-reembolsables* a nivel regional.

La estrategia regional, diseñada a principios de esta década, sigue manteniendo su vigencia. Pero las *lecciones aprendidas* de las experiencias de cooperación con Centroamérica, a raíz de las diferentes *evaluaciones realizadas*²¹, así como de estudios de prospectiva como “América Central 2020”, recomiendan que las áreas a desarrollar a medio plazo se basen en los avances de la agenda de la integración regional y apoyen a sectores y organizaciones que cuenten con un marco establecido y con financiaciones aseguradas.

20 Decisiones tomadas en la *reunión ministerial del Diálogo de San José*, realizada en Florencia en 1996.

21 Las conclusiones de las evaluaciones mencionan la conveniencia del apoyo a las acciones regionales. La eficacia se confirmó, en particular, en el caso de los *proyectos horizontales* (ALFA, AL INVEST, URBAL) y, además, con la constitución de las redes entre actores económicos europeos y latinoamericanos y entre actores latinoamericanos a nivel subregional. Se concluyó que la consolidación de espacios interestatales y de instituciones regionales encargadas de administrar procesos regionales era variable; que a pesar de los recursos humanos y financieros aplicados, la cooperación regional tendía a sufrir una falta de visibilidad, y que el límite máximo de visibilidad era aún más bajo en países relativamente pequeños.

das para garantizar la sostenibilidad de las acciones. Veamos si se cumplen estas recomendaciones en las *dos estrategias de cooperación* dirigidas por la CE hacia Centroamérica.

Siguiendo lo acordado en la III Cumbre UE-ALC de Guadalajara, negociar un acuerdo de asociación que incluya un área de libre comercio se ha convertido en un *horizonte estratégico fundamental para ambas regiones*. Para ello, la “Estrategia regional 2007-2013 para América Central” se ha centrado en *tres metas principales*:

- i) *Fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de integración centroamericana*. Una vez más, uno de los objetivos es apoyar la reforma del sistema de integración incorporado en la agenda centroamericana. Esta vez se hará énfasis en la consolidación del SICA como un *todo* y se enviará ayuda financiera y técnica solo a aquellas instituciones que estén *claramente involucradas* en temas relacionados con la integración regional.
- ii) *Apoyo al proceso de integración económica*. Cubriendo el espacio que antes se destinaba a la sociedad civil organizada, el segundo de los objetivos es la consolidación de la unión aduanera, de las políticas armonizadas y de las políticas comunes conexas. Como desafíos regionales se han fijado los subrayados a través de la evaluación conjunta de la integración económica regional en Centroamérica, realizada en 2005 y 2006 por el grupo de trabajo ad hoc, así como las conclusiones del informe final del grupo de trabajo conjunto. Todo ello se implementa en la línea del plan de acción para la integración económica centroamericana, alineado con las decisiones tomadas por los presidentes en Panamá en marzo de 2006.
- iii) *Buen gobierno regional y aspectos de seguridad*. El tercer grupo de medidas cubre aspectos relacionados con el fortalecimiento del buen gobierno regional. Con ello se pretende mitigar el impacto de la libre circulación de bienes, capitales y personas, debido al incremento de la integración regional, sobre todo durante el proceso de creación de una

Unión Aduanera y el desarrollo de un mercado interno.

Por su parte, en el marco del área de cooperación para el buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales del *Instrumento Financiero de Cooperación para el Desarrollo* (ICD), y en particular en relación con la cooperación y la reforma política en el *campo de la seguridad y la justicia*, la Comunidad llevará a cabo medidas bajo el estricto cumplimiento de las guías de la OCDE y tomando en consideración las conclusiones relevantes del Consejo Europeo.

Sin embargo, teniendo en cuenta que *la cohesión social* constituye uno de los mayores problemas de América Central, nos sorprende que no se haya contemplado como una de las prioridades de la presente estrategia. Por ello, proponemos para el próximo DER que el término *seguridad* se sustituya por *cohesión social* y que uno de los ámbitos principales de actuación sea la seguridad ciudadana.

También nos preguntamos si los tres sectores prioritarios elegidos por la UE contribuyen a promocionar el *desarrollo humano sostenible*, que además se encuentra entre uno de los más destacados objetivos del milenio. El *desarrollo humano sostenible* debe ser el objetivo prioritario de la globalidad de la estrategia regional, la cual debería poder rellenar las futuras lagunas del acuerdo de asociación. Para conseguirlo, la integración regional no debe quedar reducida a su dimensión económica, sino alcanzar de pleno las dimensiones política, social, medioambiental y cultural. En caso contrario, se corre el riesgo de acabar en una integración incompleta y frágil.

Por la parte centroamericana, la nueva modalidad de cooperación formulada a través del apoyo presupuestario se interpreta más como una *señal de aprobación de la UE a la cuestionada institucionalidad de los países centroamericanos*, que como un esfuerzo para armonizar la ayuda en función de los “*Objetivos del milenio*”²². No

22 Algunos gobiernos, como el nicaragüense, confirman esta percepción al utilizar el apoyo presupuestario políticamente y para cubrir la corrupción de las instituciones públicas, que la misma Comisión Europea ha reconocido en su “Nota conceptual

obstante, también deben contemplarse ciertos riesgos asociados a la presente estrategia para América Central, como la falta de compromiso y voluntad política para profundizar el proceso de integración económica, la lentitud en la ejecución y aplicación de medidas comunes, la falta de estabilidad macroeconómica y las diferentes visiones acerca de las políticas de seguridad. De cualquier modo, la impresión generalizada es que con la nueva estrategia de la UE, destinada a objetivos de integración económica, la *Comisión Europea ni ofrece respuestas reales a tales desafíos* ni atiende a otros vinculados al desarrollo, la gobernabilidad y la cohesión social.

4. CONCLUSIONES FINALES

Desde la perspectiva de acceso a mercados, no hay duda de que el acuerdo de asociación UE-Centroamérica mejora sustancialmente las condiciones de acceso para los bienes y servicios del istmo al mercado de la UE. En particular, el acuerdo consolida y mejora las preferencias unilaterales otorgadas por la UE a través del SGP y abre nuevas oportunidades de ingreso al mercado europeo para otra gran cantidad de productos, como el azúcar, el arroz, la carne, la yuca y los textiles, entre otros.

Desde la óptica del consumidor centroamericano, el AACUE permitirá el ingreso de productos de consumo a precios más bajos, pues no pagarán impuestos de importación, como por

sobre Nicaragua”. El Presidente Bolaños, en su discurso durante la suscripción del “Acuerdo conjunto de financiamiento de apoyo presupuestario”, firmado en Nicaragua en mayo de 2005, declaró que el acuerdo manifestaba *«una clara señal de confianza y respaldo político»* a su gobierno y que constituía un reconocimiento a los avances logrados en materia de transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos, y que *«las coimas (la corrupción) ya no es práctica establecida y común entre los funcionarios del Poder Ejecutivo»*. Sin embargo, la Comisión Europea señalaba en su nota conceptual que *«Nicaragua se percibe como una sociedad donde la corrupción es una práctica común»* y que pese a algunos éxitos del Gobierno del Presidente Bolaños en su lucha contra ese flagelo, *«Nicaragua no ha sido capaz de enfrentar en serio sus problemas de corrupción y acabar con la impunidad»* (Comisión Europea, Nota conceptual sobre Nicaragua, marzo de 2005).

ejemplo: las manzanas, las pasas, las pastas las rellenas, el aceite de oliva, las aceitunas, los perfumes y los vinos. Adicionalmente, permitirá la importación de materias primas y de bienes intermedios que apoyarán la actividad productiva del país.

El ACCUE tiene la particularidad de ser un acuerdo negociado región a región y que incorpora una serie de normas tendientes a promover, bajo un enfoque pragmático y efectivo, el proceso de integración económica de los países centroamericanos.

La finalización de la negociación del componente comercial del AACUE representa un nuevo eslabón de la cadena, que complementa y fortalece el engranaje comercial costarricense, cuyo objetivo es insertar a Centroamérica en una economía internacional cada vez más globalizada e interdependiente. Gracias a este nuevo logro, se les abre a las exportaciones costarricenses un mercado compuesto por veintisiete países miembros y aproximadamente quinientos millones de consumidores de un gran poder adquisitivo, que demandan productos de alta calidad, y se fortalece el marco jurídico que propicia un ambiente apto para la inversión nacional y extranjera en Centroamérica.

Mientras tanto, para algunos el tratado servirá únicamente para afianzar los intereses de las grandes multinacionales europeas y de algunas centroamericanas, como las empresas *Telefónica*, que controla el 35% del servicio de telefonía en la región centroamericana, o *Unión Fenosa*, que es propietaria de más del 80% de las empresas eléctricas (antes estatales) de Panamá, Nicaragua y Guatemala.

Para otros, el acuerdo con la UE puede afectar otros sectores estratégicos en Centroamérica, como el agua y los recursos naturales, por la alta competitividad de la Unión Europea y la aspiración de ampliar sus mercados. No se trata, por tanto, de potenciar intercambios mercantiles que para la UE no tienen un peso sustancial: el comercio con Centroamérica representa para Europa únicamente el 0,4% del total. En cambio, la UE supone el 14% del total del comercio regional de los países de América Central. Además, una relación de intercambio es difícilmente sustentable cuando el PIB de la UE es unas trecientas veces supe-

rior al centroamericano (datos anteriores a la crisis).

Concluida la negociación del AACUE, sigue ahora su revisión legal y traducción a efectos de estar en posición de firmar próximamente el texto final, que será sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa.

REFERENCIAS

- Acta de reunión de alto nivel entre la Comisión Europea y Centroamericana. Bruselas, 29 de junio de 2007.
- ALOP. (2004). *La sociedad civil organizada de América Central y México, entre la vulnerabilidad del desarrollo y las relaciones con la Unión Europea*. San José de Costa Rica.
- Arroyo, J. & Nebelung, M. (2002). *La micro y pequeña empresa en América Central: realidades y mitos*. San José de Costa Rica-Guatemala: GTZ/Promocap-promicri/OIT.
- CAD. (2005). *Análisis y propuesta de Centroamérica para el diálogo CAD sobre la Estrategia regional de la Unión Europea 2007-2013*. Centroamérica.
- Cardenal, A. S. & Martí, S. (Comps.). (1998). *América Central, las democracias inciertas*. Madrid: Tecnos.
- CIFCA. (2005 a). *Algunas consideraciones de CIFCA sobre la nota conceptual para América Central 2007-2013*. Bruselas.
- CIFCA. (2005 b). *Propuesta de comunicado de CIFCA sobre la definición de la cooperación de la Unión Europea con Centroamérica para los años 2007-2013*. Bruselas.
- Comisión Europea (2005, marzo). Nota conceptual sobre Nicaragua. Comunicado de prensa sobre primera ronda de negociaciones para el acuerdo de asociación (2007, 26 de octubre). Bruselas.
- Galinsoga Jordá, A. (1991). España y la política para Centroamérica de la Comunidad Europea. *Documento de trabajo 26*. Madrid: IRELA.
- Gordón Calderón, M. (2003 a). *Integración regional centroamericana: una mirada desde la sociedad civil organizada*. Panamá: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.
- Gordón Calderón, M. (2003 b). *Participación e incidencia de la sociedad civil organizada en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea con Panamá*. Panamá: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.

- Grupo Sur. (2005). *Algunos comentarios al documento de Nota conceptual sobre América Central*. Bruselas.
- Grupo Sur. (2004). *Algunas claves para el intercambio informal con euro-diputados sobre la estrategia de la Unión Europea para América Central*. Bruselas.
- IRELA. (2000). *América Central y la Unión Europea: construyendo una nueva asociación*. Madrid.
- Gryspan, R. (2005). "La desigualdad en las oportunidades en América Latina: Una revisión crítica de los resultados de las últimas dos décadas". En: AA.VV. *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires: Fondo Interamericano de Desarrollo.
- IRELA. (1996 a). *Ten Years of the San José Process*. Madrid.
- IRELA. (1996 b). *El proceso de San José: actualidad y perspectivas*. Florencia.
- IRELA. (1989 a). Informe de conferencia 3/88. *Las perspectivas de cooperación y acción conjunta en Centroamérica entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comunidad Europea y sus Estados Miembros*. Madrid.
- IRELA. (1989 b). Informe de conferencia 2/89. *La constitución del Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*. Cuenca, España.
- IRELA. (1985). Informe de conferencia 4/1985. *Nuevas formas de cooperación entre Europa y Centroamérica*. San José de Costa Rica.
- Lacs, E. (2004). *La negociación del CAFTA: principales dificultades y principales resultados. Lecciones para futuras negociaciones comerciales*. Guatemala: Editorial Asies.
- López, J. R. (1990). *Las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y América Central durante los años ochenta: balance y perspectivas*. Madrid: IRELA.
- Mariscal, N. (1983). *Integración económica y poder político en Centroamérica: intentos de reestructuración de 1969 a 1981*. San Salvador: Editorial UCA.
- Monge G. H. (1999). *Centroamérica: la sociedad civil organizada protagonista del proceso de integración*. San José de Costa Rica: ALOP-CECADE.
- Morales, R. (2002). *La integración centroamericana con Europa, mito o realidad*. Nicaragua.
- Patten, C. (2001). *Introductory Remarks at the XVII San José-Eu Ministerial Meeting*. Ciudad de Guatemala.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica (1997, 3 de febrero). Doce C33.
- Sanahuja, J. A. & Sotillo, J. A. (Coords.). (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Sanahuja, J. A. (1997). *El Parlamento Europeo y el proceso de integración de América Central*. Luxemburgo: Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Política (W-29).
- Sanahuja, J. A. (1996). *Renovando el Diálogo de San José. El futuro de las relaciones entre América Central y la Unión Europea*. Londres. Editorial CIIR.
- Sanahuja, J. A. (1994). *Las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica en los años noventa: ¿continuidad, reactivación o cambio?* Managua: Editorial CRIES.
- SELA. (2009). *Relations Between Central America and the European Union. Surrent Situation a Prospect, XXXI Regular Meeting of the Latinamerica Council*. Caracas, Venezuela.
- SELA. (2005). *Relations Between Central America and the European Union. Surrent Situation a Prospect, XXXI Regular Meeting of the Latin America Council*. Caracas, Venezuela.
- SIECA. (2007 a). *Estado de situación de la integración económica centroamericana*.
- SIECA. (2007 b). *Las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*. Guatemala.
- Smith, H. (1995). *European Union Foreign Policy and Central America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Sotillo Lorenzo, J. A. & Sanahuja, J. A. (1997). *El Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericano*. Luxemburgo: Editorial Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, División de Asuntos Políticos e Institucionales, Serie Política W-29.
- Sotillo Lorenzo, J. A. & Sanahuja, J. A. (Coords.). (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: IUDC/La Catarata.
- Tanner, F. (2001). *From Europe to Central America: Regional Co-operation and Peace Progresses*. IRELA.

Turcios, R. & Berti, G. (2005). *Actualización del contexto nacional y centroamericano para la definición de ejes prioritarios de cooperación de la Unión Europea*. San Salvador.

Artículos científicos y capítulos en obras colectivas

- Arias Calderón, R. (1996). El rol de la cooperación europea en el Proceso de Esquipulas. En *Panorama Centroamericano (Pensamiento y Acción)*, (42). Ciudad de Guatemala.
- Campos, W. & Hernández, C. (1999). Razón y ser de los sectores populares de la sociedad civil organizada centroamericana. En *Viva la gente. Comisión Europea: Evaluation of the Development Aid to ALA states*. Informe Final. PNUD, 1997.
- Combescot, P. (2005). La estrategia de cooperación regional de la Unión Europea en Centroamérica. En *El Proceso de integración centroamericana y el papel de la Unión Europea, Foro de diálogo con la sociedad civil organizada UE-América Central*. Bruselas.
- Demyk, N. (1998). Vers un nouveau modele d'integration de L'istme centroamericaines. Dans *La Documentation Francoise/Problems de l'Amérique Latine*, (30).
- Grynspar, R. (2005). América Central: hacia una nueva agenda. En *Seminario internacional: hacia una cultura de la transparencia*. Guatemala.
- Imendia, C. A. (2006). El Foro de alto nivel sobre la agenda social de la integración centroamericana y las relaciones UE/Centroamérica. Una crónica. En *Revista de Fomento Social*, 61, (243). Córdoba.
- Janer Torrens, J. A. (1999). El nuevo acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: un avance significativo en la cooperación europea con los países de Centroamérica. En *Comunidad Europea Aranzadi*, año XXVI, (12). Navarra.
- Karadjova, E., Versteeg, M. & Zorzan, F. (2006). UE-América Central. Relaciones políticas, económicas y de cooperación. En *El proceso de integración centroamericana y el papel de la Unión Europea. Foro de diálogo con la sociedad civil organizada UE-América Central*. Bruselas.

- Nájera, R. (2006). Prioridades centroamericanas en el proceso de asociación con la UE. En *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima. Proyecciones desde las presidencias europeas de Finlandia y Alemania. Lineamientos desde América Latina*. Santiago de Chile: CELARE.
- Nieto Solís, J. A. (2004). La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica. En *Sector Exterior Español*, (817). Secretaría de Estado de Turismo y Comercio y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Santamaría, O. A. (2004). La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos. En *El proceso de integración centroamericana y el papel de la Unión Europea, Foro de diálogo con la sociedad civil organizada UE-América Central*. Bruselas.
- Santamaría, O. A. (2003). Los retos de la integración regional en Centroamérica. En *Revista de Fomento Social*, 58, (229). Córdoba.
- Torres Rivas, E. (1994). Las metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del Proceso de San José. En *ARELA*.
- Vela Mena, A. (2004). Hacia la comunidad centroamericana. En *El proceso de integración centroamericana y el papel de la Unión Europea, Foro de diálogo con la sociedad civil organizada UE-América Central*. Bruselas.