

## La Unión Europea y el mundo ‘en desarrollo’: ¿Dónde encaja Centroamérica?

Koen Voorend<sup>1</sup>

### Resumen

*La tormenta del referéndum del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y CAFTA-DR hasta hace poco se empieza a calmar, pero desde ya el siguiente gigante en el mundo del comercio global ya está tocando a la puerta de América Central. La Unión Europea y Centroamérica, como región, han iniciado en octubre de 2007 las negociaciones para firmar un Acuerdo de Asociación (AdA). Este AdA probablemente seguirá los pasos de otros acuerdos, tales como los de la UE y Chile, y la UE y México. Pero, ¿cómo encaja este AdA con la estrategia de comercio de la UE?, y ¿cómo sus condicionalidades se comparan con las de otros acuerdos dentro de las estructuras que la UE tiene establecidas, y que le dan a los países en desarrollo acceso a sus mercados? Este artículo se propone realizar un breve análisis del contexto en el cual el AdA es negociado, y lo compara con otras estructuras por medio de las cuales los países en desarrollo obtienen acceso al mercado de la UE, sobresaliendo los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) que los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico están negociando con la UE, y el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP), el cual ha gobernado hasta ahora las relaciones comerciales entre el Istmo y la UE.*

### 1. Introducción

Después de que la tormenta que azotó a Costa Rica por el inminente Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos se ha calmado un poco, el país encuentra todavía otro gigante del mundo del mercado tocando a sus puertas. Mientras que el TLC con Estados Unidos recibió una enorme atención, el Acuerdo de Asociación que Centroamérica está negociando con la Unión Europea (UE) parece pasar desapercibido. La retórica de la UE parece ser diferente, con un foco más fuerte en asuntos de desarrollo y una menor oposición frente a este argumento.

Pero, ¿qué es un Acuerdo de Asociación? Y, ¿cómo encaja en la estrategia de la UE? En particular, ¿cómo se compara con otros instrumentos de comercio y desarrollo, con los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs), y el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP), que la UE ha concluido con CARICOM, y que está en proceso de negociar con otros bloques de países en África y el Pacífico? ¿Cuáles son las opciones para Centroamérica, y qué implica el AdA en términos de acceso al mercado de la UE en comparación con los EPAs?

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), y miembro del Observatorio de la Relaciones Comerciales de Centroamérica (ORECCA), del mismo IIS de la Universidad de Costa Rica. Correo: [koen.voorend@ucr.ac.cr](mailto:koen.voorend@ucr.ac.cr). Muchas gracias a Andres León, por los comentarios.

Este documento se propone dar una mirada a las distintas estructuras comerciales de la UE, bajo las cuales el mundo en desarrollo tiene acceso a su mercado. En particular, se centrará en los Acuerdos de Asociación que los países de Centroamérica como bloque están negociando con la UE, comparándolos con los EPAs y sus implicaciones en términos de acceso al mercado y cooperación para el desarrollo de la UE.

El documento se desarrolla de la siguiente manera. La primera parte dará un vistazo a la estrategia de comercio de la UE, y al contexto dentro del cual los países en desarrollo tienen acceso al mercado de la UE. La segunda parte discute como el AdA encaja dentro de la estrategia de la UE, y explica los intereses obvios, en el caso de Centroamérica y los intereses, no tan evidentes, en el caso de la UE para negociar el acuerdo. A continuación, la tercera sección analiza las diferencias entre el AdA para Centroamérica y los EPAs que la UE está negociando con otros bloques de integración regional de países en desarrollo, tales como CARICOM. En particular, tratará de contrastar los términos de acceso a los mercados de la UE, los compromisos de cooperación para el desarrollo, y las condiciones establecidas para la UE. La sección final concluye, y argumenta que Centroamérica optará por términos similares a los de los EPAs durante las negociaciones de los AdA. Luego explicará por qué es extremadamente improbable que la UE considere estas peticiones, y que el AdA probablemente representará un paso atrás para Centroamérica.

## ***2. La Unión Europea y el mundo en desarrollo***

El discurso de la UE clama que el comercio es una herramienta poderosa para el desarrollo, y sus políticas comerciales son un reflejo de esta creencia. Para entender la política comercial de la UE tenemos primero que dar un vistazo a la estrategia de comercio de la UE, y después a las distintas estructuras bajo las cuales los países obtienen acceso al mercado de este bloque.

El Sistema General de Preferencias (SGP) gobierna la mayor parte del acceso que tienen los países en desarrollo al mercado de la UE. Segundo, un grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, ha disfrutado un acceso preferencial al mercado de la UE por más de cuatro décadas. Actualmente, estos países, están en proceso de

negociar Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) compatible con la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tercero, los países de Europa del Este que colindan con la UE, los países Mediterráneos y los países del Cáucaso tienen acceso a mercado de la UE por medio de la Política Europea de Vecindad (ENP). Finalmente, la UE está negociando y ha firmado varios acuerdos bilaterales con países del “tercer mundo”.

### ***2.1. La estrategia del viejo anciano***

En un comunicado de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de Regiones, afirman que la primera contribución de la política comercial de la UE debería favorecer a la “estimulación del crecimiento económico y creación de empleos en Europa” (Comisión Europea, 2007:2). Esta estrategia consiste en dos pilares principales. Internamente, compromete las políticas de futuras integraciones económicas, apertura de mercados, y políticas sociales y de competencia. Externamente, compromete las políticas que buscan abordar tanto las barreras arancelarias y las libres de barreras al comercio, asegurar acceso a los recursos (especialmente bio-energía) y nuevas áreas de crecimiento económico tales como los derechos de propiedad intelectual (DPI), servicios, inversiones y adquisiciones del Estado (Comisión Europea, 2007).

Formalmente, la UE sostiene que las negociaciones multilaterales de comercio son la forma más efectiva de alcanzar esta meta, pero al mismo tiempo, se ha comprometido y ha concluido varias negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales. Los Tratados de Libre Comercio (TLC) son un componente integral de estas políticas comerciales, y son utilizados para complementar las negociaciones de la OMC. Especialmente desde que la última ha sido suspendida, los TLC se han convertido en la mejor opción, pero también han servido para ir más allá de los términos establecidos en el marco de la OMC.

### ***2.2. Las estructuras comerciales de la UE.***

#### *Sistema Generalizado de Preferencia (SGP)*

El SGP constituye un compromiso unilateral de la UE para darle a los países del “tercer mundo” un acceso mejorado a su mercado y representa la estructura que le

da acceso a la mayoría de los países en desarrollo al mercado de la UE. Consiste en tres diferentes arreglos, dependiendo de cómo los clasifica la UE. Primero, bajo el esquema general del SGP, todos los países en desarrollo enfrentan tarifas para unos 7.200 productos. Unos 3.300 productos bajo este esquema son denominados como productos no-sensibles, los cuales entran en la categoría de libres de aranceles de la UE. Los otros 3.700 productos son sensibles, para los cuales las tarifas sí aplican y para los países en desarrollo son reducidas (Comisión Europea, 2008a).

Segundo, un componente “SGP Plus” provee a 15 países con preferencias adicionales en el acceso al mercado de la UE, pero sólo bajo ciertas condiciones. Este acceso está condicionado bajo la ratificación y aplicación de 27 convenciones internacionales sobre derechos humanos, estándares laborales, protección ambiental, y principios de gobernanza. Además, los cinco mayores productos de exportación a la UE, cubiertos por el SGP, deben representar el 75% del total de las exportaciones, y las exportaciones deben representar menos del 1% de las importaciones de la UE bajo el SGP. Para ponerlo de manera más sencilla, debe de ser una economía pobremente diversificada y no puede ser un socio mayor de la UE.

Los beneficios adicionales son acceso libre de impuesto para todos los productos industriales incluidos en los acuerdos generales y clasificados como sensibles, y acceso libre de impuestos a ciertos productos agrícolas, los cuales están incluidos en los acuerdos comerciales y clasificados como sensibles. Incluye textiles, compromete acuerdos especiales para banano, arroz y azúcar, los cuales tienen un sistema de liberalización más lento. Los países centroamericanos entran en estas condiciones, y por tanto, acceden al mercado de la UE bajo en SGP Plus, que expira en el 2015. Sin embargo, la elegibilidad del SGP Plus está bajo revisión anual por parte de la UE.

El tercer componente es el de la iniciativa de “Todo menos Armas” (EBA), adoptada en el 2001, y que concede acceso libre de impuestos a todas las exportaciones de los países menos desarrollados (LDC), excepto a las armas y municiones. Solamente importaciones de bananos frescos, arroz y azúcar no están completamente liberalizadas de manera inmediata. Los impuestos sobre estos productos serán reducidos gradualmente hasta que se obtenga acceso libre de

impuestos, para los bananos en enero del 2006, para el azúcar en julio del 2009, y para el arroz en setiembre del 2009. Las cuotas de tarifas libres de impuestos para el arroz y el azúcar han sido establecidas (*idem*).

*ACP: De Lomé a los Acuerdos de Asociación Económica*

Históricamente, la UE ha tenido lazos muy fuertes con sus antiguas colonias en 79 países de África, el Caribe y El Pacífico, o los llamados países ACP. Estos lazos son especialmente fuertes con las antiguas colonias francesas y británicas (bajo el régimen del Commonwealth).

Mientras que las relaciones entre la UE como región y los países de ACP datan desde el Tratado de Roma, estos fueron desde 1975 hasta el 2000 regulados bajo la Convención de Lomé. Este fue un tratado internacional de comercio y ayuda entre el grupo de ACP y la UE, el cual tenía el propósito específico de ayudar a “los esfuerzos de los países de ACP a alcanzar un desarrollo considerable, confiable y auto-sostenido” (Artículo 4 de la Convención de Lomé). La primera Convención de Lomé fue seguida por tres más, firmadas en 1979, 1985 y 1990 respectivamente.

La Convención de Lomé exigía un compromiso por parte de la UE de ofrecer preferencias comerciales unilaterales a los países de ACP al mercado de la UE. En el 2000, la Convención fue reemplazada por el Acuerdo de Cotonot, el cual extendió estos acuerdos comerciales unilaterales de preferencias hasta fines del 2007.

Los beneficios de la liberación de impuestos siempre les han dado ventajas a los proveedores de los países ACP en términos de competencia. El margen de preferencia por los países de ACP sobre importaciones de otros países es bastante substancial en muchos casos, y confiere definitivamente una ventaja competitiva. Esta es precisamente la razón por la cual la UE continúa siendo el primer mercado para casi todos los países de ACP, y probablemente lo seguirá siendo por un largo tiempo (León, 2007).

La UE quería hacer sus acuerdos comerciales compatibles con los acuerdos comerciales recíprocos de la OMC para comienzos del 2008, y quería tener listo los

llamados Acuerdos de Asociación Económica (EPAs), cuyas negociaciones empezaron en Setiembre del 2002.

Sin embargo, hasta la fecha, el Caribe es la única región que ha firmado un EPA. El tratado completo fue presentado por la la UE fines de 2007, pero “la euforia sobre este EPA se ha esfumado rápidamente ya que la firma se ha pospuesto muchas veces durante los últimos meses” (APRODEV, 2008)<sup>2</sup>. Por fin, las dos regiones fninalizaron un “largo y controversial proceso de negociación” (ICTSD, 2008) cuando firmaron el Acuerdo de Asociación Económica Caribe-UE el 15 de octubre del 2008.

Para los otros países, la extensión que cubre las preferencias del Tratado de Cotonou expiró el 31 de diciembre del 2007, por tanto, para poder salvaguardar los términos de preferencia de Cotonou, acuerdos temporales han sido firmados por algunos países de ACP. No obstante, algunos no lo han hecho, y el grupo de los países de ACP está dividido en tres grupos. (ECDPM, 2008).

Primero, 35 países de ACP han firmado ya sea un acuerdo completo (CARIFORUM) o un acuerdo temporal. Segundo, existe un grupo de países de ACP que clasifican como Países Menos Desarrollados (LDCs), que caen dentro de un arreglo especial de EBA. Finalmente, están aquellos países que todavía no han firmado ningún acuerdo y que no entran en EBA, y están por tanto destinados a exportar a la UE bajo el régimen de SGP, el cual representa un incremento considerable de las tarifas, si se compara con los acuerdos de Cotonou.<sup>3</sup>

#### *Política Europea de Vecindad*

La reciente expansión de la UE a 27 países miembros encierra muchos retos en términos de integración regional, pero también significa que los límites de los UE han cambiado. Con los cambiantes límites, se vuelve importante para la UE el tener establecidas estructuras políticas y económicas que lidien con los nuevos vecinos.

---

<sup>2</sup> Guyana quería un acuerdo “que no incluye los temas de Singapur. Otros gobiernos miembros de CARIFORUM (como Santa Lucía, Grenada y Belize) no van tan lejos pero comparten dudas serias y organizan consultas amplias. Un elemento importante en el debate han sido los cuestionamientos serios de académicos: dudan del beneficio que el acuerdo traiga para el futuro económico de la región” (Aprodev, 2008). Haití no firmó el EPA, por las condiciones específicas del país. Y el “20 de octubre pasado, el embajador de Guyana ante la UE, Patrick Gomes, firmó el Acuerdo luego de que la UE aceptara incluir las peticiones hechas por el presidente Bharrat Jagdeo” (ICTSD, 2008).

<sup>3</sup> Para un recuento detallado del estado de las negociaciones de los EPA, visitar la página web [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org) en general, y la de ECDPM Trade Negotiations Insight (2008) en particular.

La Política Europea de Vecindad es una estructura de diálogo económico y político con los países de Europa de Este, y un bloque de países Mediterráneos. Las metas políticas incluyen estabilidad en la región y cooperación en aduanas. Una de las principales metas económicas, especialmente centrado en los países de Europa del Este, es el diversificar las fuentes de energía, particularmente gas y petróleo.

#### *Acuerdos Bilaterales*

Finalmente, la UE ha concluido varios acuerdos bilaterales con países en desarrollo, tales como Sudáfrica, Chile y México, los cuales serán discutidos en mayor detalle más adelante. La UE tiene tres criterios económicos para estos socios bilaterales, cada uno contribuye a la meta mayor de creación de empleos y crecimiento económico a lo interno. Primero, el mercado potencial juega un rol crucial. Segundo, el nivel de protección contra la UE; y finalmente, las relaciones comerciales potenciales que los países socios bilaterales tienen con competidores de la UE (Comisión Europea, 2007). El AdA que la UE y Centroamérica están ahora negociando, es como uno de estos acuerdos comerciales bilaterales.

### **3. *El Acuerdo de Asociación***

En la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe de Viena, llevada a cabo en mayo del 2006, tanto la UE como los países de Centroamérica, decidieron que ambas regiones deberían entrar en negociaciones concernientes a un Acuerdo de Asociación. La base para estas negociaciones es el Diálogo de San José que fue inaugurado en 1984, con el propósito de encontrar una solución al conflicto armado en la región de Centroamérica, y establecer un programa de cooperación para incidir sobre las causas socioeconómicas de la crisis en la región. Este diálogo fue seguido por las negociaciones en Roma, en diciembre del 2003, donde se creó una plataforma para desarrollar un diálogo político, y crear las condiciones para empezar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. Mientras que estas relaciones no estaban todavía relacionadas con el comercio, durante la Cumbre de Guadalajara en Mayo del 2004, ambas partes decidieron que la meta común de negociaciones comunes sería la conclusión de un AdA. El mandato para comenzar estas negociaciones, fue presentado a la Comisión de la UE durante la Cumbre de la UE-AL en Viena, y fue aprobada en abril del 2007. Para fines de junio, las

negociaciones fueron anunciadas en Bruselas. La primera ronda de negociaciones del AdA se realizaron en San José, Costa Rica, del 22 al 26 de octubre (Comisión Europea, 2008a).

### ***3.1. Entonces, ¿qué es el AdA?***

Los Acuerdos de Asociación están regulados por el Artículo 310 del Tratado de la Unión Europea, y representa un marco legal de derechos y responsabilidades mutuas en diversas áreas, incluyendo un tratado de libre comercio entre la Comunidad Europea (CE) y uno o más Estados independientes (ídem). Es por tanto un tratado de libre comercio, pero no sólo eso, si no que contiene otros dos pilares, que son el diálogo político y la cooperación. Del mandato para iniciar las negociaciones del AdA, aprobado en el 2006, se puede extraer formalmente que el objetivo general es el de fortalecer la cooperación con la región, con el fin de consolidar la estabilidad política, económica y social de América Central, y gradualmente establecer una Zona de Libre Comercio entre los bloques. Lo último se basa en la suposición que la adherencia a y la implementación efectiva de normas internacionales en campos sociales, laborales y ambientales, es una condición necesaria para alcanzar un desarrollo sostenible (León et al., 2007:14).

### ***3.2. Las condicionalidades de la UE: OMC e integración***

La UE hizo las negociaciones del AdA condicionadas a dos cosas. La primera condición fue el resultado exitoso de las negociaciones comerciales, que quedaron suspendidas en las Negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC.

La segunda es un nivel suficiente de integración regional en los países de Centroamérica. Por el momento, las negociaciones de la OMC se congelaron desde el 2006. Durante las Negociaciones de la Ronda de Doha, las negociaciones multilaterales se estancaron dado que los miembros de la OMC no pudieron llegar a un acuerdo.<sup>4</sup>

Con respecto a la segunda, la UE y los países de Centroamérica establecieron una Comisión Conjunta de Evaluación *Ad Hoc* después de la Cumbre de Guadalajara en el 2004, que buscaba evaluar el progreso en asegurar la Unión Aduanera en

---

<sup>4</sup> La principal causa fue la falta de disposición por parte de los Estados Unidos para ceder en la protección a su sector agrícola.

Centroamérica (UAC). A principios del 2006, este órgano lanzó sus hallazgos: entre los resultados observados, el más importante fue el progreso con respecto a la incorporación de líneas aduanales en la tarifa común de Centroamérica: pasando del 70% en el 2002, al 93.6% en el 2005. Otros resultados importantes incluyen la armonización de la legislación comercial. “Se hizo hincapié en el hecho que, aunque existe un Código Aduanero Uniforme (CAUCA), aún quedan pendientes avances en materia de cooperación entre fronteras, barreras técnicas al comercio (como la integración de los programas informáticos aduaneros), normas sanitarias y fitosanitarias, y la protección de la propiedad intelectual.” (León et al., 2007: 15).

Sin embargo, la UE también pide un cierto nivel de integración política, ya que negociará con Centroamérica como un bloque, y no como países individuales. No obstante, Centroamérica nunca antes ha negociado como un bloque político. Dos cosas hacen esta integración política particularmente difícil.

Primero, el progreso desigual de la región vis-à-vis con la UE dificulta el inicio de las negociaciones con un bloque unificado. El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua (CA-4) ya han tomado medidas en términos de alcanzar la integración, como la armonización de la legislación comercial y migratoria, reducciones mutuas en inspecciones y pasos en el establecimiento de un marco institucional. Estos desarrollos desproporcionados, y los intereses divergentes que estos conllevan, no han sido favorables para las relaciones entre los países de Centroamérica en el proceso de negociación del AdA. Segundo, y relacionado, los países de Centroamérica sí comparten una desconfianza en una institución regional común que podría administrar el proceso, la cual ha hecho de este un proceso doloroso y podría complicar los asuntos en las negociaciones por venir (León et al., 2007).

No obstante, dado que las negociaciones ya empezaron, parece que un nivel suficiente de integración se ha alcanzado, o posiblemente la UE se ha vuelto más flexible en sus requisitos.

### ***3.3. Los intereses de la UE en Centroamérica***

¿Por qué un continente tan enorme está interesado en un pequeño istmo? Centroamérica representa sólo el 0.3% de las importaciones de la UE y el 0.4% de las exportaciones (idem). Por tanto, el istmo ligeramente califica como un socio

económico importante. Los intereses de la UE son diferentes, y son tanto económicos como políticos.

Primero que todo, la UE tiene intereses de disminuir la gran protección histórica en contra de sus productos y abrir nuevos mercados, especialmente para servicios. Como está claramente establecido en la comunicación de la UE, los servicios son la prioridad de la estrategia de crecimiento económico de la UE. Globalmente, la UE es el mayor protagonista en servicios, lo cual es el pilar de la economía de la UE, representando el 77% de su PIB y empleo (Comisión Europea, 2007). La liberalización del comercio en servicios, tal como comunicaciones, agua y energía, son por tanto la prioridad de la UE. Además, las compras del gobierno está en la lista de prioridades, ya que es lo que la UE llama “un área de un significativo potencial inexplorado para los exportadores de la UE” (Comisión Europea, 2007: 8). Finalmente, los temas de competencia y derechos de propiedad intelectual son prioridades de la estrategia de la UE, y ayudan a entender los intereses de la de UE en el AdA.

Segundo, la UE siente la presión por parte de otros grandes jugadores. Los Estados Unidos, parecen haber perdido la fe en el multilateralismo, y ha emprendido una nueva ola de bilateralismo, la cual, en la otra parte del mundo, el Este, está más encendida que nunca por el Dragón (China) y el Elefante (India). La UE puede seguir siendo un líder en productos de alto mercado, y ha consolidado su porción de manufactura en el mundo, pero está perdiendo terreno en otras áreas, tales como la alta tecnología. Y con China convirtiéndose cada vez más en la fábrica del mundo, como lo fue Manchester durante e inmediatamente después de la Revolución Industrial, la UE no puede reaccionar de manera lenta (Spoor y Voorend, 2007). En la Comunicación de la UE, China fue llamada “la mayor prueba de la capacidad de Europa para hacer de la globalización una oportunidad para generar empleos y crecimiento económico” (Comisión Europea, 2007:12). Por lo tanto, también se ha comprometido con acuerdos bilaterales, y la UE está siguiendo sospechosamente los pasos de Estados Unidos.

Tercero, como lo argumentó Constantino Urcuyo Fournier<sup>5</sup>, la UE tiene un interés crítico en las negociaciones de AdA con Centroamérica por razones políticas. Las negociaciones con Mercosur y CAN se detuvieron dado que ambas partes no pudieron llegar a un acuerdo concerniente al acceso de cada uno de sus mercados. MERCOSUR en particular es un importante socio comercial (8vo. entre los socios comerciales de la UE, con un 2,7% del total del comercio de la UE en el 2006) (Comisión Europea, 2008a). A la luz de su estrategia, alcanzar acuerdos con ambos bloques es un elemento muy importante. Por tanto, las negociaciones con Centroamérica representan un ejemplo político crítico para el resto del mundo, pero especialmente para el resto de América Latina, que la UE puede de manera exitosa concluir negociaciones con un grupo regional de países, lo que le da un estímulo a las negociaciones con Mercosur y CAN.

### ***3.4. Los intereses del istmo***

Los intereses de los países de Centroamérica en firmar un acuerdo comercial y de cooperación con un enorme jugador comercial en la economía global no son difíciles de ubicar. La UE es una de las regiones más ricas del mundo, es aproximadamente nueve veces el tamaño de Centroamérica y tiene una población total de casi 490 millones de personas, que en promedio, tenían un PIB per cápita de alrededor de US\$ 30,000 en 2006 (Comisión Europea, 2008b). Esto convierte a la UE en un mercado extremadamente atractivo.

Abajo, en el gráfico 1, se encuentran los principales socios de Centroamérica, con base en datos de Carlos García (2007) del 2005. Estados Unidos es claramente el mercado más grande para los productos centroamericanos, y es también la principal fuente de las importaciones de Centroamérica, representando más del 35% del total. El comercio intra-centroamericano alcanza el segundo lugar, las exportaciones representan un 27.1% del total. Luego viene la Unión Europea. Un 13.2% de las exportaciones de Centroamérica viajan a través del Océano Atlántico a la UE, y un 9.4% de las exportaciones de Centroamérica vienen del viejo continente. Eso convierte a la UE en el segundo mayor socio comercial de Centroamérica, y según

---

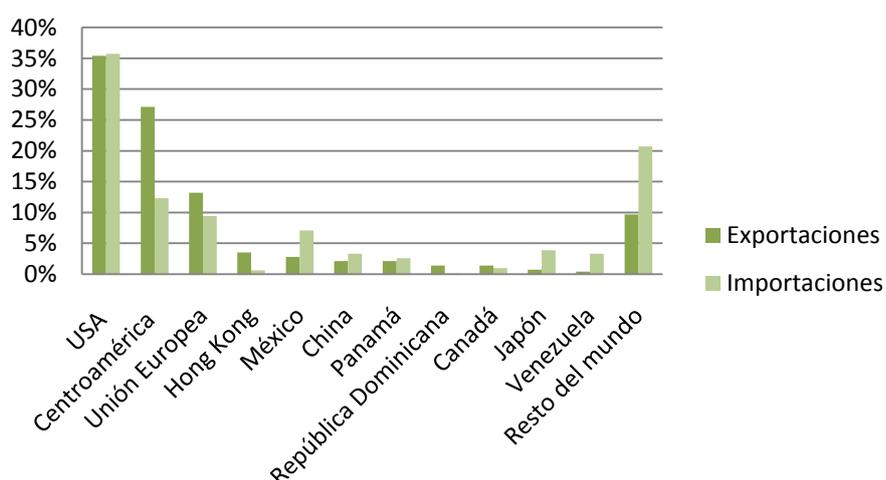
<sup>5</sup>En su ponencia del 22 de febrero del 2008, para el seminario “Las Relaciones Unión Europea-Centroamérica, en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica”, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales.

la Comisión Europea, el porcentaje de exportaciones destinados a la UE ha crecido hasta el 17.8% en el 2006 (Comisión Europea, 2008a).

Los intereses de Centroamérica son, por tanto, consolidar y mejorar el acceso a este mercado. Más específicamente, el consolidar el “Sistema General de Preferencias Plus”, del cual Centroamérica actual se beneficia, es uno de los objetivos principales de las negociaciones bilaterales entre UE-CA. Mientras que la necesidad por consolidar estos términos no es inmediata, es importante para los países centroamericanos el asegurar las mismas condiciones después del 2015, año en que el régimen del SGP Plus expirará (Comisión Europea, 2008a). Además, el SGP Plus, está bajo revisión anual, lo cual crea alguna presión sobre Centroamérica para consolidar el acceso a la UE.

Segundo, los principales intereses de Centroamérica están en conseguir el acceso al mercado de la UE para el banano y el azúcar. En ambos casos, un mejor y más seguro acceso significaría un incremento en las exportaciones a la región (León et al., 2007), y presenta otro de los objetivos primordiales de Centroamérica en la negociación del AdA con la UE.

**Gráfico 1: Exportaciones e importaciones de Centroamérica**



Es importante notar que frecuentemente se ha mencionado en el curso de las negociaciones y promoción del AdA, que el acuerdo incluye un importante componente de cooperación para el desarrollo de la región por parte de la UE. Fundamentalmente, la UE lo utiliza como un mecanismo de presión para acelerar el

proceso de las negociaciones. Sin embargo, como lo demuestra claramente la página web de la UE, los montos reservados para la cooperación para el desarrollo, ya están fijados en el marco del Diálogo de San José, y valen hasta el 2013 (Comisión Europea, 2008a).

La primera ronda de negociaciones de este AdA empezó del 22 al 26 de octubre, 2007 en San José, Costa Rica. Según las fuentes oficiales centroamericanas, el proceso está planeado para que se firme en 10 rondas de negociación, incluyendo una evaluación de resultados durante la Quinta Cumbre Euro-Latinoamericana, realizada en Lima a mediados del 2008.

#### ***4. Comparando acuerdos comerciales***

Formalmente, la posición en la negociación de la región centroamericana, es alcanzar los mismos tratos recibidos por parte de una gran parte de los países de ACP bajo el Tratado de “Todo menos Armas” (EBA) (León Araya, 2007). Es interesante observar cuáles diferencias en acceso a la UE tienen los distintos acuerdos comerciales, qué implican, y bajo qué condiciones. Los términos del AdA entre la UE y CA se espera sigan lineamientos generales similares a los tratados de libre comercio (TLC) firmados en la región, específicamente México y Chile. A pesar de que este documento no planteará ninguna hipótesis concerniente a cuáles de estos dos AdA servirá como la base para las negociaciones entre la UE-CA, éstos sí representan un punto de partida importante. ¿Cómo se comparan estos acuerdos a los arreglos del EPA, y más específicamente, a la iniciativa EBA?

##### ***4.1. Igual, pero ¿diferente?***

El cuadro 1 presenta una breve comparación de cuatro distintas estructuras comerciales<sup>6</sup>. La primera es el AdA con Chile, el segundo el AdA con México, y luego viene la estructura del EPA, utilizando como punto de partida el EPA EU-CARIFORUM, y la estructura de EBA. La tabla resalta algunos aspectos importantes en términos de cooperación para el desarrollo, y diálogo político, pero especialmente en términos del TLC, al ser este el aspecto más arduo por negociar, pero parece que la prioridad en la actual agenda de política externa de la UE.

---

<sup>6</sup> Un análisis comparativo de los detalles de las distintas estructuras comerciales que gobiernan el acceso que los países en desarrollo tienen al mercado de la UE está más allá del alcance de este documento.

**Cuadro 1: Una comparación de tratados de comercio**

AdA UE-Chile	AdA UE-Mexico	Elementos	EPA UE-CARIFORUM	EBA UE-LDCs
<p>Acuerdo de Asociación Comercial entre Chile y la UE. Entró en vigencia en el 2003 (de manera parcial). Ahora está en completa operación.</p>	<p>Asociación Económica, Armonización Política y Acuerdos de Cooperación entre México y la UE. También llamada Acuerdo Global (AGMUE). Entró en vigencia en el 2000.</p>	<p align="center"><b>General</b></p>	<p>EPA negociado y firmado entre la UE y países del Caribe pertenecientes a CARICOM. EPAs similares están en proceso de negociación entre la UE y bloques regionales de un total 79 países de ACP.</p>	<p>Marco de Todo menos Armas bajo la SGP de la UE bajo la estructura que es sólo accesible para 49 Países Menos Desarrollados (LDC), según definición de las Naciones Unidas. En efecto desde el 2001.</p>
<p><b>Diálogo político:</b> sí</p> <p>Incluidos aquí pero no en AdA Mexicano: Seguridad, terrorismo, training y educación</p> <p><b>Cooperacion:</b> sí</p> <p>Parte integral (áreas, no montos), pero cooperación para el desarrollo (financiamiento) fija hasta el 2013 bajo una estructura diferente.</p>	<p><b>Diálogo político:</b> sí</p> <p>Incluidos aquí pero no en AdA Chileno: Tráfico de drogas, lavado de dinero, refugiados, salud, asuntos sociales y pobreza, servicios financieros</p> <p><b>Cooperacion:</b> sí</p> <p>Parte integral (áreas, no montos), pero cooperación para el desarrollo (financiamiento) fija hasta el 2013 bajo una estructura diferente.</p>	<p align="center"><b>El “Plus”:</b></p> <p align="center"><b>Diálogo político y cooperación</b></p>	<p><b>Diálogo político:</b> sí</p> <p>Diálogo político mejorado, incluido en el marco multilateral en áreas de interés común. Órgano regional como socio de negociación.</p> <p><b>Cooperacion:</b> sí</p> <p>Cuotas para cooperación establecidas por país bajo la estructura de UE-ACP. El EPA será una estructura nueva para discutir cooperación para el desarrollo: parte integral a ser negociada entre cada bloque regional/país.</p>	<p><b>Diálogo político:</b> sí</p> <p>Igual que en EPA.</p> <p><b>Cooperacion:</b> sí</p> <p>Igual que en EPA, típicamente con financiamientos más altos (países prioritarios).</p>
<p><b>Lista:</b> positiva</p> <p><b>Disciplina Comercial:</b> sí, todas las normas de acuerdo con la OMC.</p> <p><b>Eliminación de Tarifas:</b> Asimetría <i>Chile:</i> 0, 5, 7 y 10 años <i>UE:</i> 0, 3, 4, 7 y 10 años</p>	<p><b>Lista:</b> negativa</p> <p><b>Disciplina Comercial:</b> sí, todas las normas de acuerdo con la OMC.</p> <p><b>Eliminación de Tarifas:</b> Asimetría <i>UE:</i> en 3 años a partir de 2003. <i>México:</i> 3 etapas desde 2007 según la Agenda de Eliminación de Tarifas de México.</p>	<p align="center"><b>TLC</b></p> <p align="center"><b>General</b></p>	<p><b>Lista:</b> negativa</p> <p><b>Disciplina Comercial:</b> sí, todas las normas de acuerdo con la OMC.</p> <p><b>Eliminación de Tarifas:</b> Asimetría <i>UE:</i> Liberalizando todas las importaciones elegibles de CARIFORUM desde el 1 de Enero del 2008 (arroz y azúcar con transición). <i>CARIFORUM:</i> en 15 años (no sensibles) y hasta 25 años (sensibles).</p>	<p><b>Lista:</b> no aplica, es unilateral.</p> <p><b>Disciplina Comercial:</b> no, solamente reglas de origen.</p> <p><b>Eliminación de Tarifas:</b> Asimetría <i>UE:</i> inmediato desde el 2001. <i>LDCs:</i> No es una condición.</p>

<p>Cuotas para carnes rojas (1,000 tons.), carne blanca (7,250 tons), cerdo (3,500 tons), cordero (2,000 tons) y productos lácteos. Productos más favorecidos: Manzanas y uvas en eliminación inmediata de tarifas</p> <p>Productos sensibles con salvaguarda de impuestos (productos lácteos).</p>	<p>95% de los productos agrícolas exportados desde México a la UE reciben acceso preferencial (excepciones: productos sensibles como cereales, lácteos, carnes, azúcar, chocolates y frutas temperadas)</p> <p>86% de productos agroindustriales de México entran a la UE libres de impuesto en el 2003.</p>	<p><b>TLC</b></p> <p><b>Agricultura</b></p>	<p>Extensión de acuerdos de Cotonou: 85% de productos agrícolas y agroindustriales de ACP son libres de cuotas e impuestos en el mercado de la UE.</p>	<p>Todos los bienes agrícolas, solo son excepciones arroz, azúcar y bananas, donde las cuotas se han comenzado a eliminar gradualmente.</p>
<p><b>Liberalización de servicios por ambos lados.</b></p> <p>Un tratado de libre comercio completo en servicios ha sido incluido en el Acuerdo de Asociación que aplicará a compras públicas de mercados, así como liberalización de las inversiones.</p>	<p><b>Liberalización de servicios por ambos lados.</b></p> <p>La UE ganó el 95% de desregularización de bienes y servicios, así como paridad con las inclusiones en áreas como inversión, compras públicas, facilidades comerciales y reglas para la competencia. Fue más allá que la OMC al incluir los asuntos de Singapur.</p>	<p><b>TLC</b></p> <p><b>Servicios</b></p>	<p><b>Liberalización de servicios por ambos lados.</b></p> <p>En servicios, la UE se ha comprometido con la liberalización en el 94% de los sectores.</p> <p>Las figuras correspondientes de CARIFORUM LDCs y MDCs son 65 y 75% respectivamente, por tanto se pudo excluir un gran número de sectores de servicios que incluyen sensibles.</p>	<p><b>Liberalización de servicios solamente por la UE.</b></p> <p>Mercado de la UE abierto para servicios de socios de los países menos desarrollados.</p> <p>No liberalización de servicios por parte de los países menos desarrollados, pedido por la UE.</p>

En general, los acuerdos son parecidos. Con el cambio de las condiciones de los EPAs, según las reglas de la OMC, estos tratados se parecen más a los AdAs chileno y mexicano. Por eso, las negociaciones entre los países ACP y la UE son complicadas: ahora están negociando el mismo acceso pero con reciprocidad. Los países bajo EBA no tienen este 'problema' de tener que abrir sus mercado a cambio.

Los tratados de la UE típicamente incluyen diálogo político y cooperación. El primero trata de democracia, derechos humanos, seguridad jurídica, paz y seguridad internacional, pero puede variar según las necesidades del país, como muestran los AdAs chileno y mexicano. El segundo es regulado bajo otra estructura dentro de la UE hasta el 2013, pero los acuerdos pueden ser un mecanismo de negociación de las áreas de cooperación, no tanto de los montos.

En términos del TLC, los acuerdos se parecen en el hecho de que la eliminación de aranceles ocurre de manera asimétrica y que la UE trata de usar las condiciones de la OMC como guía. Es decir, en cuanto a disciplina comercial los acuerdos se parecen también, que típicamente incluyen reglas de origen, salvaguardas multilaterales y bilaterales, medidas antidoping y compensatorias, todas las provisiones en impuestos y recargos a importaciones y exportaciones, barreras no arancelarias, y cooperación administrativa en asuntos aduanales.

Las diferencias se encuentran en las condiciones del acceso al mercado de la UE. Es interesante destacar aquí que el AdA con Chile es el único caso que usa una lista positiva, que determina cuales productos están incluidos en el acuerdo. Los demás usan listas negativas, que por defecto incluye todos los productos, menos aquellos explícitamente excluidos.

Es evidente que el acceso al mercado a la UE bajo las mejores condiciones es el ofrecido por la iniciativa de Todo Menos Armas, bajo el SGP. Este abre unilateralmente el mercado de la UE, sin requerimientos de reciprocidad. No encierra la liberalización de servicios por parte del país socio. El "problema" es que es accesible solo para los países clasificados como los menos desarrollados, según la clasificación de la ONU. Esto deja a un gran número de países fuera

La siguiente mejor opción son las condiciones ofrecidas bajo el acuerdo de Cotonou, el cual forma la base para EPA compatible con la OMC, que la UE negocia con regiones/países de ACP. Los EPAs no cambian mucho en términos de acceso al mercado de la UE, y sólo mejoran el acceso que tenían los países bajo Cotonou, pero debido a que incluyen

reciprocidad, estos se clasifican como considerablemente menos favorables y se parecen más a los AdAs. Los países de ACP que tienen estatus como LDC políticamente forman parte de la región de ACP, pero acceden al mercado de la UE bajo términos de EBA, el control que se ejerce por medio de estrictas regulaciones de reglas de origen.

El tercero en la línea, y comparable con los términos de Cotonou, es el acuerdo del SGP Plus, esto es bajo ciertas condiciones, accesible sólo para 15 países que han firmado 27 convenciones internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección ambiental, lucha contra las drogas, y buena gobernanza. El SGP Plus otorga beneficios considerables en términos de acceso. Este cubre todos los productos industriales (excepto armas) incluidos en los acuerdos generales y clasificados como sensible (en productos no sensibles no aplican preferencias adicionales).

Estos también cubren algunos productos agrícolas, los cuales se incluyen en los acuerdos generales y están clasificados como sensibles, así como algunos productos agrícolas que no están cubiertos por los acuerdos generales. Estos acuerdos no implican la liberalización recíproca por parte del país socio. Centroamérica forma parte de este grupo.

Figura 1: Acuerdos comerciales comparados



Luego vienen los acuerdos comerciales bilaterales, como el AdA entre Chile y la UE, y entre México y la UE. Estos proveen un acceso considerable a la UE, pero no tanto como los acuerdos antes mencionados. La gran diferencia no está en el acceso al mercado europeo, pero en el acceso que tienen los europeos a su mercado. Además, estos acuerdos típicamente exigen más y más rápida reciprocidad que otros acuerdos, aunque la eliminación de aranceles normalmente se establece de manera asimétrica.

## 5. *Entonces, ¿Centroamérica y la Unión Europea...?*

Formalmente, la posición de la región centroamericana en la negociación, es la de alcanzar el mismo trato que recibe el grupo de países Menos Desarrollados, es decir un acuerdo como EBA. La UE no va a acceder y no podrá hacerlo bajo una base normal de reciprocidad, así que Centroamérica deberá abrirse a los productos y servicios de la UE.

Actualmente, Centroamérica tiene un acceso relativamente favorable al mercado de la UE, bajo la estructura del SGP Plus y buscará, al menos hasta el último momento, mantener este nivel de acceso en las negociaciones del AdA con la UE. Esto significa que la UE tendrá que ofrecer los mismos términos bajo el SGP Plus. La UE lo hará, dada su importancia en servicios, inversión y compras públicas, ciertamente exigiendo la apertura, especialmente de estos sectores.

Es claro además, que la UE no aceptará nada menos de lo que fue negociado en el CAFTA-RD. De hecho, dada la experiencia de México, es muy probable que se tome como base el CAFTA-RD, y que se hagan expansiones, incluyendo los temas de Singapur (i.e. protección de la inversión, políticas de competencia, transparencia en las compras del gobierno, y facilitación comercial).

Centroamérica tiene ante sí un reto difícil. Europa es un socio comercial importante, y hasta el momento el istmo ha recibido condiciones muy favorables para comerciar. No obstante, es poco probable que la región de Centroamérica pueda negociar los mismos términos bajo el SGP Plus o el EBA, esto por tres razones.

Primero, el poder de negociación de Centroamérica no es muy fuerte. Como se ha visto, la región representa una muy pequeña parte de la economía de la UE, mientras que los intereses del istmo son mucho más obvios en términos económicos. Con esto dicho, Centroamérica representa un mercado de servicios interesante para la UE. Ya existe una gran cantidad de inversión extranjera Europea en la región, especialmente en el tema de telecomunicaciones y energía. Una de las principales metas para la UE es la de equiparar las condiciones de estas empresas con las que tienen las estadounidenses en el marco del CAFTA-RD.

Segundo, la UE exigirá reciprocidad, especialmente con el propósito de abrir los mercados del sector de servicios. La UE es bastante explícita en estas prioridades, y exigirá la apertura de este sector, aunque tal vez no de manera inmediata. Este es un paso atrás para

Centroamérica, en comparación con las concesiones unilaterales que se han presentado bajo el SPG Plus.

Tercero, negociar un AdA con Centroamérica en estos términos pondrá a la UE en un aprieto. Como tal, Centroamérica no significa una amenaza económica para la UE, y ésta por tanto no tendrá problemas en ofrecer las mismas condiciones que brindan el SGP Plus o el EBA. Sin embargo, la UE todavía está en proceso de negociación de AdA con MERCOSUR, el cual se encuentra suspendido en este momento. Este grupo regional contiene dos jugadores que de hecho significan una amenaza para la economía de la UE: Brasil y Argentina. Si la UE tuviera que negociar las mismas condiciones que el SGP Plus o el EBA, habría una gran presión por parte de los países suramericanos para obtener las mismas condiciones. Y la UE tendría poca autoridad política para negociar un AdA diferente a lo largo del continente, ya que es común utilizar el último TLC negociado como base para el siguiente. Especialmente en términos de azúcar y bio-energía, productos lácteos y carne, estas enormes economías podrían causar serias perturbaciones en la UE, y la UE no estaría dispuesta a ofrecer a estos países las mismas condiciones de acceso que tienen los Países Menos Desarrollados.

Las negociaciones están en camino, pero algunos retos se mantienen para los países centroamericanos en términos de integración política, y en la formación de una agenda común de negociación. Pero sobre todo, asegurar que el AdA signifique un paso hacia delante en lugar de uno hacia atrás en términos de acceso al mercado probará ser un reto. Puede ser posible, como en el caso con Estados Unidos y el CAFTA-RD, que las condiciones de acceso a la UE sean similares a las que existen bajo los tratados vigentes, pero que estas condiciones se den a mayores costos de apertura a la UE. Fuera de CR, en buena medida toda la región ha estado abierta a la inversión extranjera, con un fuerte aumento en lo que respecta a precios y descenso de cobertura en servicios públicos. El AdA vendría a profundizar esto, así como las posibles consecuencias positivas y negativas que esto encierre.

### ***Referencias:***

APRODEV. 2008. *Acuerdos Comerciales: ¿Qué ocurre en otras regiones?*. Hoja informativa sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica. Programa de Incidencia en la Unión Europea para América Central. Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe. Número 15, Septiembre.

Carlos García, José. 2007. *Las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*. Secretaria de Integración Económica Centroamericana: Caracas.

- CEPAL. 2006. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Julio, Santiago de Chile.
- CIFCA. 2007. *Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA)*, Oxfam Internacional y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur.
- Comisión Europea. 2008a. *Comisión Europea Sitio web*: <http://ec.europa.eu/>, especialmente las secciones de comercio y cooperación, consultado varios veces entre 14-02-2008 y 15-04-2008.
- Comisión Europea. 2008b. *Europe in figures: Eurostat yearbook 2008*. Eurostat. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo.
- Comisión Europea. 2007. *Global Europe competing in the world: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Comisión Europea, Bruxeles.
- Comisión Europea. 2005. *A stronger partnership between the European Union and Latin America: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Comisión Europea, Bruxeles.
- Comisión Europea. 2003. *Generalised System of Preferences: User's Guide to the UEuropean Union's Scheme of Generalised Tariff Preferences*. En el sitio web: <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm>, (acceso 14-02-2008).
- Consejo de la Unión Europea. 2006. "II. UE – Central American Summit" - Joint Communiqué. May, Vienna.
- European Centre for Development Policy Management, ACP-EU-Trade portal, [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org), varias ocasiones entre 02-02-2008 y 22-02-2008.
- European Centre for Development Policy Management. 2008. *EPA Negotiations: Where do we stand?*. Enero, Maastricht.
- European Centre for Development Policy Management. 2006-2008. *Trade Negotiations Insight*. ECDPM, ODI, ICTSD. Several editions, available at: [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org).
- ICTSD. 2008. UE-CARIFORO firman primer Acuerdo de Asociación Económica. International Centre for Trade and Sustainable Development, Puentes Quincenal, Volumen 5, Número 19. Octubre, Geneva.
- Ibero Dolla, Marta. 2007. "European Union-Central America relations: Reflections on the human rights implications of a future Association Agreement". En: *Central American Women's Network, A-GENDA: Gender and Trade in Central America*, Abril.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), <http://www.ictsd.org/weekly/05-06-29/story4.htm>, 14-02-2008.
- León Araya, Andrés, Alonso Ramírez Cover y Robert Dinarte Velásquez. 2007. *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios*. Comisión de Estudios Políticos Alternativos (CEPA), Octubre.

- Pacheco, Amparo. 2007. *El estado actual de las relaciones comerciales con la Unión U Europea*. SICE. En la página web:  
[http://www.sice.oas.org/TPD/CACM\\_EU/studies/EstadoActual\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/studies/EstadoActual_s.pdf).
- SICE, sitio web: [http://www.sice.oas.org/TPD/CACM\\_EU/CACM\\_EU\\_e.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/CACM_EU_e.ASP), varias ocasiones entre 02-02-2008 y 22-02-2008.
- Segovia, Alexander. 2004. Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, N.o 2, Vol. 1, diciembre.
- Spoor, Max y Koen Voorend. 2007. Azië, China en de Wereldeconomie. *Economische en Statistische Berichten*, Año 92, Julio.
- Voorend, Koen. 2005. *The ACP and the Sweet UE Stronghold. The Value of the Sugar Protocol*. Tesis de Maestría, Universidad de Maastricht. Disponible en: <http://www.acp-UE-trade.org/library>, digite en autor: "Voorend".