

2990 - XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA – CENTROAMÉRICA: UNA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS BIRREGIONALES

Fernando Rueda-Junquera
Universidad de Burgos
España

La suscripción del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica en 2003 abrió la posibilidad de fortalecer las relaciones birregionales, que habían venido perdiendo dinamismo desde la conclusión del conflicto centroamericano. La vía elegida ha sido la firma de un Acuerdo de Asociación Económica interregional, que profundiza el contenido del actual Acuerdo y lo amplía con la inclusión de un tratado de libre comercio. El objetivo de la ponencia es valorar el futuro de las relaciones económicas birregionales en este nuevo contexto.

Introducción

A diferencia de los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) no ha tenido tradicionalmente razones para privilegiar sus relaciones con Centroamérica.¹ Los intereses económicos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de Estados Unidos. A pesar de estos reducidos intereses, la UE decidió iniciar la negociación de un Acuerdo de

1. En esta ponencia se utiliza el término «Centroamérica» para referirse a la región compuesta por los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, esto es, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Asociación (AA) con la región en 2007. Tras tres años de negociaciones, éstas concluyeron exitosamente el 19 de mayo de 2010 con la firma del AA en el marco de la VI Cumbre UE – América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid. Centroamérica se ha convertido en la primera región que logra un AA con la UE,² en el que se incorpora el libre comercio junto al diálogo político y la cooperación.

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

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

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

2. El AA se firmó entre la UE y los seis países del istmo centroamericano: los cinco del Mercado Común Centroamericano y Panamá. Este último país participó en calidad de observador en las negociaciones del AA hasta el 4 de marzo de 2010, fecha en la que la UE aprobó su incorporación oficial a las mismas.

la principal economía receptora de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica.

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

En este contexto de motivaciones, la firma del AA ha abierto la posibilidad de fortalecer y profundizar las relaciones birregionales, que habían venido perdiendo dinamismo desde el final del conflicto centroamericano de la década de los ochenta.³ El objetivo de esta ponencia es valorar el futuro de la dimensión económica de las relaciones birregionales en este nuevo contexto. Con este propósito, se estructura la ponencia en cuatro secciones. Las tres primeras analizan tres factores esenciales de los que dependerá ese futuro: primero, el estado actual de las relaciones comerciales y financieras birregionales, segundo, el contenido comercial del AA y tercero, las principales oportunidades y riesgos que encierra el TLC incluido en el AA. Por último, la cuarta sección presenta las principales conclusiones del análisis realizado.

Relaciones económicas birregionales

Relaciones comerciales

A diferencia de otros grupos de países en desarrollo (PED) más privilegiados por vínculos históricos y geoestratégicos –como los países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP) y los países del Mediterráneo

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

Meridional y Oriental (países MEDA)–,⁴ los países centroamericanos no han tenido acceso a preferencias comerciales diferentes a las ofrecidas por la UE a todos los PED en su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Este instrumento comercial contempla un régimen general y diversos regímenes especiales, que tienen como objetivo facilitar el acceso de las exportaciones de los PED al mercado europeo. El régimen general otorga facilidades arancelarias a la entrada de productos semimanufacturados y manufacturados, mientras que los regímenes especiales amplían la cobertura de productos a grupos específicos de países beneficiarios. Centroamérica disfruta del régimen general desde 1971 y de uno de los regímenes especiales desde el 1 de enero de 1992, en concreto el de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (el SPG-Drogas). Este régimen especial permitió incorporar al SPG una serie de productos agrícolas –en su mayor parte, productos no tradicionales– considerados como cultivos sustitutivos de la coca.

En la última renovación del SPG de 2005, la UE ha simplificado su formato para el decenio 2006-2015 contemplando únicamente tres regímenes: el general y dos especiales, el de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (denominado SPG+) y el de «Todo Menos Armas».⁵ El SPG+ entró en vigor el 1 de julio de 2005, mientras que el resto de regímenes lo hizo el 1 de enero de 2006.⁶ El SPG+ sustituye al SPG-Drogas, manteniendo su cobertura de productos. Su concesión obliga a los países beneficiarios a aplicar los convenios internacionales vigentes en materia de derechos humanos, relaciones laborales, protección medioambiental y gobernanza, como muestra de su firme compromiso con el desarrollo sostenible y el buen gobierno.

En el marco descrito se han desarrollado las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica. Como se muestra a continuación, estas relaciones se han caracterizado por su escaso dinamismo y sus desequilibrios en

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

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

6. El SPG+ cobró vigencia con anterioridad al 1 de enero de 2006 para cumplir con lo establecido por el Órgano de Apelación de la OMC en relación a la impugnación presentada por la India contra el SPG-Drogas por trato discriminatorio.

cuanto a la importancia relativa del intercambio mutuo y la composición sectorial del mismo.

El comercio birregional ha tendido a estancarse en la presente década tras duplicar su valor en el año 2000 respecto al registrado en la primera mitad de los años noventa. Las importaciones de la UE procedentes de Centroamérica se incrementaron desde los 1.845 millones de euros en 1995 a los 4.312 millones de euros en 2000 y a partir de ahí, mantuvieron un valor medio de 4.337 millones de euros durante el período 2000-2007. Similarmente, las exportaciones de la UE destinadas a Centroamérica aumentaron desde los 1.742 millones de euros en 1995 a los 3.721 millones de euros en 2000, permaneciendo posteriormente en un valor medio de 4.064 millones de euros durante el período 2000-2007. Por lo tanto, el valor medio del saldo comercial birregional fue ligeramente desfavorable – déficit de 273 millones de euros– para la UE en el mencionado período.⁷

Lo que no se ha alterado desde los años noventa es la escasa relevancia de Centroamérica como socio comercial de la UE. Sigue representando tan sólo un 0,4 por ciento de las importaciones y exportaciones extra-UE.⁸ El principal socio centroamericano de la UE es Costa Rica, que explicó el 61 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE en el período 2000-2007 y casi el 40 por ciento de las importaciones desde la UE en el mismo período.⁹

Desde la perspectiva centroamericana, la importancia relativa del mercado europeo es mucho mayor. Tras los Estados Unidos y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la UE es el tercer socio comercial de la región, absorbiendo casi el 14 por ciento de sus exportaciones y abasteciendo con algo más del 9 por ciento de sus importaciones durante los ocho primeros años de la presente década.¹⁰ No obstante, su importancia relativa es mucho menor que la constatada en el caso de los Estados Unidos. La proximidad geográfica y los acuerdos comerciales suscritos con este país –tanto preferenciales (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) como recíprocos (el DR-CAFTA)– han consolidado a Estados Unidos como el

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

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

9. La participación porcentual de Costa Rica en el comercio del MCCA con la UE se ha calculado con la información proporcionada por: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

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

principal socio comercial de la región. Este hecho unido a la recuperación del comercio intra-MCCA han ido reduciendo la participación relativa de la UE como socio comercial desde el inicio de la década de los noventa.

El análisis de la estructura sectorial del comercio birregional revela un patrón típico de intercambio Norte-Sur. Centroamérica exporta productos primarios muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales e importa productos manufacturados de mayor valor añadido. En el período 2000-2006, el 75,2 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE correspondió a productos primarios, mientras que el 87,3 por ciento de las importaciones procedentes de la UE fue de productos manufacturados.¹¹ A diferencia de otras regiones de América Latina que exportan minerales y combustibles a la UE, Centroamérica concentra sus exportaciones primarias en productos agrícolas (el 64,7 por ciento de las exportaciones en el período 2000-2006). El grado de diversificación de estas exportaciones agrícolas es aún débil. En 2007 casi el 45 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE seguía estando dominado por dos productos agrícolas tradicionales, el café y el banano.¹²

Existen razones de oferta y demanda para explicar la estructura descrita de las exportaciones centroamericanas. Por el lado de la oferta, los países de la región –con la excepción de Costa Rica– no han hecho grandes esfuerzos para diversificar sus exportaciones a la UE. Costa Rica ha sido el país más exitoso a la hora de adecuar su oferta exportadora a la demanda europea, logrando modificarla hacia productos agrícolas no tradicionales y algunas manufacturas. Este comportamiento de la región contrasta con el observado en el mercado de los Estados Unidos, para el que las exportaciones centroamericanas han diversificado su composición aumentando la participación de las manufacturas e incorporando nuevos productos, tales como la maquila de ropa y en el caso de Costa Rica, los productos electrónicos.

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

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

Aprovechando el régimen especial del SPG concedido en 1992, Centroamérica ha logrado cierta diversificación de sus exportaciones agrícolas. Hasta ese momento el SPG europeo era de poca relevancia ya que las exportaciones centroamericanas se concentraban en productos agrícolas, cuya cobertura en el SPG había sido mínima. Con el régimen especial los productos agrícolas no tradicionales –tales como frutas tropicales, crustáceos, pescado, plantas y legumbres– han aumentado su participación en la oferta exportadora de la región, pero el ritmo de diversificación de dicha oferta está siendo lento. De hecho, el grado de aprovechamiento del SPG por parte de la región no es muy alto. Solamente el 50,1 por ciento del valor total de los principales productos centroamericanos exportados a la UE se benefició del SPG en 2007, siendo Costa Rica el país que más lo aprovechó con un 65,8 por ciento del valor de sus principales exportaciones cubierto con estas preferencias arancelarias.¹³

Por el lado de la demanda, las limitaciones de la regulación del acceso al mercado europeo son otro factor explicativo de la actual estructura de las exportaciones centroamericanas. La Política Agrícola Común (PAC) y los protocolos especiales para los países ACP han restringido con altos aranceles y medidas no arancelarias la entrada de los productos agrícolas tradicionales exportados por Centroamérica, especialmente la del banano, la carne y el azúcar. Por otra parte, el SPG europeo ha presentado los condicionantes inherentes a los sistemas de comercio preferencial. Aunque supone una oportunidad para aumentar y diversificar las exportaciones centroamericanas, las preferencias comerciales unilaterales son concedidas con carácter temporal, no cubren todos los productos de interés exportados por la región¹⁴ y cuentan con mecanismos de graduación.¹⁵ Además, el régimen especial del SPG europeo incorpora una cláusula de salvaguardia que permite la reintroducción de los aranceles normales cuando las importaciones agrícolas preferenciales perjudican a los productores europeos o a las exportaciones de los países ACP.

13. SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, SIECA, Guatemala, Febrero 2009, p. 19.

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

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

Inversión directa europea

Al igual que ocurre con el intercambio comercial birregional, Centroamérica ocupa una posición marginal en el total de la IED de los países de la UE. Tan sólo un 2,4 por ciento de los flujos totales de IED europea y un 6,3 por ciento de los flujos extra-UE de dicha IED se canalizó hacia Centroamérica en el período 2001-2006, siendo El Salvador y Costa Rica sus principales destinos. La recuperación de los flujos de IED europea a América Latina de los últimos años no ha alterado su alto grado de concentración geográfica, rasgo que se mantiene desde los años noventa cuando dichos flujos registraron un aumento sin precedentes. La IED europea sigue estando concentrada en los países del Cono Sur y en México. Del *stock* total de 219.927 millones de euros de inversión europea registrada en América Latina a finales de 2005, a estos países les correspondió el 83 por ciento (39 por ciento a Brasil, 20 por ciento a México, 15 por ciento a Argentina, 8 por ciento a Chile y 1 por ciento a Uruguay).¹⁶

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

Cooperación al desarrollo de la Unión Europea

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

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

17. Se ha excluido la información de los flujos de IED con destino a Guatemala, por falta de datos. Las cifras para el resto de los países centroamericanos han incluido la inversión en la maquila. Véase: INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe), *Informe centroamericano N° 3*, BID-INTAL, Buenos Aires, 2007, p. 122.

anual de 120 millones de dólares de desembolsos netos de AOD de la UE durante el período 1997-2006, lo que representó tan sólo el 1,9 por ciento del total desembolsado por la UE.¹⁸

Como ha ocurrido con los mecanismos de comercio preferencial, los sistemas de asistencia financiera ofrecidos a los países centroamericanos han sido menos favorables que los disponibles para otros PED, como los países ACP y los países MEDA. La ayuda ha consistido principalmente en donaciones financiadas a partir del presupuesto anual de la UE y en préstamos a largo plazo del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los países centroamericanos no han tenido derecho a otras fuentes de ayuda fuera del presupuesto comunitario –como el Fondo Europeo de Desarrollo, financiado con las contribuciones de los Estados miembros y destinado a los países ACP– ni tampoco se han beneficiado de protocolos financieros y programas específicos de cooperación financiera –como los incorporados a los acuerdos firmados con los países MEDA–. Además, hasta 1993 los países centroamericanos no pudieron solicitar ayuda en forma de préstamos del BEI, que habían estado a disposición exclusiva de los países ACP y los países MEDA.

A pesar de todo esto, la AOD de origen europeo es la primera fuente de ayuda a Centroamérica si se tiene en cuenta tanto la ayuda de la UE como la ayuda bilateral de sus Estados miembros. Su aportación agregada representó prácticamente el 45 por ciento del total de los desembolsos netos de AOD recibidos por la región en el período 1997-2006. Al contrario de lo constatado con los flujos de comercio e IED, Estados Unidos no es el principal socio de la región en los flujos de AOD. En el mencionado período 1997-2006, Estados Unidos proporcionó el 14,5 por ciento del total de los desembolsos netos de AOD, convirtiéndose en el tercer donante de la región por detrás de las instituciones multilaterales.¹⁹ Esta menor importancia relativa es la consecuencia de la política estadounidense iniciada tras el fin de la guerra civil en El Salvador, consistente en reducir su ayuda a la región y en convertir la IED en el principal componente de sus flujos financieros.

Una de las singularidades de la UE como donante es su apoyo al proceso de integración centroamericano, especialmente a partir de la puesta en práctica de su primera estrategia de cooperación regional para el período 2002-2006. Con anterioridad, la cooperación de la UE se había

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

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

centrado más en el apoyo a la solución pacífica de los conflictos armados de la región y una vez concluidos éstos, en el respaldo a los mecanismos de consolidación y fortalecimiento de la paz y la democracia en la región. No obstante, incluso en ese período ya existieron antecedentes de apoyo directo e indirecto al proceso de integración regional. Uno de los primeros se remonta a diciembre de 1990 cuando la UE financió la creación del Sistema Centroamericano de Pagos como parte de la Cámara de Compensación Centroamericana en un intento infructuoso de evitar su colapso. Asimismo, desde la década de los ochenta la UE ha venido respaldando indirectamente el proceso de integración por medio de programas subregionales, en los que han participado al menos dos países centroamericanos.

La nueva estrategia de cooperación regional con Centroamérica 2007-2013²⁰ mantiene el respaldo prioritario al proceso de integración regional (90 por ciento del presupuesto total), aunque no incluye una inyección sustancial de nuevos recursos. El presupuesto total es prácticamente el mismo que el asignado para el período precedente (75 millones de euros). Los tres sectores prioritarios de la Estrategia Regional buscan fortalecer el sistema institucional de la integración (27 por ciento del presupuesto), consolidar la unión aduanera y armonizar las políticas comunes (63 por ciento del presupuesto) y fortalecer el buen gobierno y la seguridad regional (10 por ciento del presupuesto). Los dos primeros sectores están directamente relacionados con la integración, dando continuidad a los proyectos impulsados en la Estrategia Regional 2002-2006. El apoyo a la integración también se ve reforzado por algunas Estrategias País –en particular, las de Costa Rica y El Salvador–, en las que la integración regional aparece como uno de los sectores prioritarios de intervención.²¹

Esta apuesta decidida de la UE por el proceso de integración centroamericano refleja su convicción de que la integración regional puede constituir –como ha ocurrido en la UE– un medio eficaz para impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos. Pero además, esta

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

21. El Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País para el período 2007-2013 se pueden consultar *on line* en: http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_es.htm.

apuesta por la integración centroamericana ha respondido a la necesidad europea de consolidar a Centroamérica como un único interlocutor regional con el que negociar el AA en bloque y al que se le pueda exigir la aplicación homogénea de lo acordado en toda la región.

Contenido comercial del Acuerdo de Asociación

Hasta la firma del AA, la relación birregional entre la UE y Centroamérica ha estado dominada por un acuerdo marco de tercera generación, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito en 2003, que ha dado continuidad a los anteriores Acuerdos de Luxemburgo (1985) y de San Salvador (1993). Esto significa que la relación birregional ha presentado un desequilibrio fundamental. Mientras en el terreno del diálogo político y de la cooperación se ha producido un gran avance, el progreso en el ámbito comercial ha sido más limitado.

Tras la conclusión de la Cumbre birregional de Guadalajara en 2004, la UE ofreció a Centroamérica la posibilidad de paliar este desequilibrio mediante la suscripción de un acuerdo de cuarta generación, esto es, un AA que incorpora el libre comercio, junto al diálogo político y la cooperación ampliada hacia nuevos sectores. No obstante, la UE condicionó la firma del AA al cumplimiento de dos requisitos: primero, que Centroamérica mostrara un nivel suficiente de consolidación y avance en su proceso de integración regional; y segundo, que la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales concluyera con éxito. Aunque no se cumplieron plenamente estas dos condiciones, la UE decidió iniciar la negociación del AA con los países miembros del MCCA en octubre de 2007 en San José. Esta negociación finalizó a principios de mayo de 2010 en Madrid con la firma del AA entre la UE y los seis países del istmo centroamericano –los cinco del MCCA y Panamá, que se incorporó a la negociación en marzo de 2010–.²²

A diferencia del RD-CAFTA, el AA es un acuerdo integral que incluye compromisos no sólo comerciales, sino también políticos y de cooperación. No obstante, el componente comercial del AA ha sido el dominante en las negociaciones, ya que en los otros dos componentes, las relaciones birregionales se han venido estrechando desde el inicio del Diálogo de San José.²³

Los temas de la negociación de los componentes de diálogo político y de cooperación han sido muy similares a los incluidos en el Acuerdo

22. Debido a la crisis política de Honduras, las negociaciones estuvieron suspendidas entre el 28 de junio de 2009 (golpe de Estado en Honduras) y el 22 de febrero de 2010 (VII Ronda de negociaciones en Bruselas).

23. La evolución de las negociaciones y el contenido final del AA se pueden seguir *on line* en: <http://www.caue.sieca.org.gt/> y <http://www.aacue.go.cr/>.

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

La negociación del componente comercial del AA ha tenido como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE. Esta negociación se ha planteado de «región a región», de tal forma que los compromisos serán asumidos por Centroamérica como bloque. Esto significa que en la práctica, la aplicación del AA con la UE conllevará el compromiso de establecer una efectiva zona de libre comercio no sólo interregional (con la UE), sino también intrarregional (en el seno del MCCA, y entre éste y Panamá).

La cobertura de temas objeto de negociación comercial ha sido muy similar a la observada en los AAs firmados con México y Chile. No se ha negociado únicamente temas comerciales, sino también temas relacionados indirectamente con el comercio (los denominados temas *behind-the-border*). Los principales temas negociados han abarcado el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, la contratación pública, la política de competencia, la normativa laboral, el medio ambiente y el marco institucional que regirá la administración y aplicación del AA.²⁴ La parte centroamericana demandó además, que todos estos temas fueran negociados teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre las dos regiones.

El AA resultante de la negociación va a impulsar la liberalización comercial birregional mediante el establecimiento de diferentes cronogramas de reducción arancelaria, siendo los plazos más largos para Centroamérica en reconocimiento de la asimetría existente entre ambas regiones. La UE abrirá inmediatamente al libre comercio el 91 por ciento de sus líneas arancelarias, mientras que Centroamérica sólo lo hará para el 47,9 por ciento de sus líneas arancelarias, dejando el resto para una

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

eliminación gradual de aranceles en plazos que oscilarán entre los 5 y 15 años.

La negociación de la liberalización del comercio de bienes ha presentado notables diferencias en función del tipo de bien considerado. En el caso de los bienes industriales, se han encontrado menos complicaciones en la negociación de la desgravación arancelaria, dada la reducida presencia de estos productos en la oferta exportadora centroamericana. De hecho, el AA prevé una liberalización total del comercio de productos industriales. No obstante, han existido algunos productos manufacturados calificados como sensibles en el SPG+ en los que Centroamérica ha mejorado su acceso al mercado europeo, como es el caso de los productos textiles y de confección.²⁵ También los intereses defensivos de Centroamérica en sectores como plástico, papel y cartón, metalmecánico, vidrio y materiales eléctricos, han sido atendidos mediante la concesión de plazos más largos de desgravación arancelaria de hasta 15 años. Por parte de la UE, se ha logrado mejorar el acceso de sus productos industriales al mercado centroamericano; como ha ocurrido por ejemplo, con los automóviles europeos, cuya venta se liberalizará progresivamente en un período de 10 años.

En el caso de los productos agrícolas, las discrepancias entre ambas partes han sido mucho más significativas. La liberalización del comercio de muchos productos agrícolas no tradicionales –por ejemplo, los de origen tropical– ha presentado menos problemas, ya que son productos no sensibles cubiertos por el SPG+.

Lo contrario ha ocurrido con los productos agrícolas tradicionales donde se han presentado serias diferencias, particularmente en productos como el banano, la carne, el arroz y el azúcar. Mientras Centroamérica ha exigido una mejora en el acceso de estos productos que dominan su oferta exportadora, la UE ha sido reticente a incluirlas en las negociaciones, ya que una completa liberalización de estos productos supondría modificar la PAC y los protocolos especiales concedidos a los países ACP. No obstante, Centroamérica ha logrado mejorar sus condiciones de acceso. El AA contempla la reducción gradual del arancel del banano en diez años (desde los 176 euros actuales por tonelada hasta los 75 euros),²⁶ así como la concesión de contingentes anuales libres de aranceles para la carne (9.500 toneladas), el arroz (20.000 toneladas) y el azúcar (162.000 toneladas).

25. Asimismo, el AA concede reglas de origen flexibles para diversos productos textiles y de confección, permitiendo utilizar materias primas de terceros países.

26. En diciembre de 2009, la UE alcanzó un acuerdo con los países latinoamericanos y Estados Unidos para poner fin a las disputas en torno al banano planteadas en el marco de la OMC. Según este acuerdo, la UE reducirá el arancel al banano latinoamericano desde los 176 euros por tonelada actuales hasta 148 euros, iniciando posteriormente una progresiva disminución hasta quedar en 114 euros por tonelada en un plazo aproximado de ocho años. El AA permite obtener una ventaja adicional en la reducción del arancel hasta situarlo en 75 euros por tonelada en diez años.

Asimismo, Centroamérica ha conseguido reducir las exigencias europeas de cuotas para sus productos agropecuarios. El caso más significativo ha sido el de la leche en polvo, producto del que los europeos sólo podrán vender 1.900 toneladas anuales frente a las 4.500 toneladas exigidas inicialmente.

Como era previsible, tampoco se han logrado compromisos significativos de la UE en el delicado tema de los subsidios agrícolas de la PAC. En línea con la posición europea mantenida desde la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en 2005, la UE se ha comprometido a eliminar los subsidios agrícolas a la exportación para todos los productos europeos que ingresen en el mercado centroamericano libres de aranceles. Sin embargo, este compromiso no contempla su continuación con la eliminación de los subsidios a la producción agrícola. Tradicionalmente la UE ha considerado que es un tema a resolver en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. En este contexto, Centroamérica se ha visto obligada a negociar calendarios de desgravación más largos para los productos sensibles, con objeto de atenuar los efectos negativos de la competencia desleal de productos agrícolas europeos altamente subsidiados.

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

Junto a la negociación de la liberalización del comercio recíproco de bienes, se ha negociado la liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. En estos temas, la UE ha presionado para lograr un alto grado de liberalización, especialmente para el sector de servicios donde cuenta con significativas ventajas competitivas. Las discusiones se han centrado en la parte normativa, en concreto en la petición europea de que Centroamérica adopte una nueva legislación que garantice la liberalización del sector, por ejemplo asumiendo principios como el de la no obligación del proveedor del servicio de residir en el país que lo contrata.

o el de trato no discriminatorio a los proveedores de los países signatarios en relación con los nacionales. En la misma línea, se ha exigido la plena entrada en vigor del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios, que todavía no ha sido ratificado por todos los países centroamericanos.

En cuanto al tema de los derechos de propiedad intelectual, se ha negociado la adopción de una legislación homogénea a nivel regional. A petición europea, el AA indica que todos los países centroamericanos deberán suscribir los acuerdos internacionales de defensa de la propiedad intelectual y establecer un mecanismo regional para aplicar los compromisos asumidos en esos acuerdos. Algunos gobiernos centroamericanos se mostraron reacios en un primer momento, a respaldar estos compromisos –como por ejemplo, el de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen– porque argumentaban que la UE los emplearía para restringir las exportaciones agroindustriales de la región.

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

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

Potenciales oportunidades y riesgos

Dado que el AA todavía no ha entrado en vigor, resulta difícil valorar sus efectos en la economía centroamericana.²⁷ Además, dicha valoración

27. Para un análisis más detallado de las potenciales implicaciones económicas del AA, véanse: CEPA (Comisión de Estudios Políticos Alternativos), *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios*, CEPA, San José, 2007; Luis Rivera y Hugo Rojas-Romagosa, *Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America*, Institute for International and Development Economics Discussion Papers,

se hace más compleja por el hecho de que una parte importante de los productos de exportación no tradicionales de la región ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de la UE, otorgadas unilateralmente como parte del SPG+. Eso significa que a corto plazo no es previsible una creación significativa de comercio como consecuencia de la entrada en vigor del AA. A medio y largo plazo, es más factible que se incremente el flujo comercial tanto por el acceso de nuevos productos al mercado de la UE como por el aumento de las cuotas de los productos exportados.

Los beneficios más previsibles del AA se inducirán por medio de la atracción de inversión europea, que impulsará el crecimiento económico de la región. El AA proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales del SPG+ y con mayores estándares internacionales en los temas *behind-the-border*, lo que reforzará la capacidad de la región para atraer IED.

Aunque todavía no existen estudios econométricos que desagreguen detalladamente el potencial beneficio del AA por sectores productivos, se pueden identificar algunos de los probables grupos ganadores. En el sector primario, parece razonable esperar que el sector de productos agrícolas no tradicionales, tales como frutas, hortalizas y plantas, se beneficie de la consolidación de las ventajas otorgadas en el SPG+. Entre los sectores agrícolas tradicionales, el que potencialmente se verá más beneficiado será el del banano, ya que ha logrado un acceso al mercado europeo más beneficioso que el otorgado en el marco de la OMC. En el sector secundario, los productores de textiles y confección pueden tener una oportunidad de impulsar el desarrollo de una industria textil regional. Para ello será necesario que los productores centroamericanos actúen coordinadamente, aprovechando las ventajas de la acumulación regional e impulsando los potenciales encadenamientos productivos, tales como el basado en la cadena algodón-textil-confección.

Aunque las tasas adicionales de crecimiento económico esperadas a raíz de la entrada en vigor del AA no sean desdeñables, es muy improbable que sean lo suficientemente sustanciales como para solucionar los graves

nº. 2007/08-01, Rotterdam, 2007; Rómulo Caballeros, *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, México, D.F., 2008; Doris Osterlof, «Centroamérica: del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea» en Doris Osterlof (ed.), *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, 2008, pp. 99-122; Jaime Granados, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.), *Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington D.C., 2009; SIECA, *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*; FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo), *Los bienes agrícolas en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, FUNDE, San Salvador, 2010.

problemas de pobreza de Centroamérica ni para superar las restricciones estructurales de las economías nacionales. Ante todo, se espera que el AA contribuya a reducir la pobreza por medio de la generación de empleo. No obstante, existe el riesgo de que el AA acabe teniendo un importante impacto negativo en el empleo, que no sea compensado adecuadamente con la creación de nuevos puestos de trabajo.

En el sector agrario tradicional y ganadero de Centroamérica, podría producirse una pérdida importante de producción y por consiguiente, de empleo. El AA no contempla el compromiso europeo de eliminar su política de apoyo a la producción agrícola por medio de subsidios, ya que se ha considerado que es un tema a resolver en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. En este contexto, el sector agrario tradicional (especialmente, los granos básicos²⁸) y el sector ganadero (particularmente, la leche, el pollo, el cerdo y la carne vacuna) van a sufrir la competencia desleal de productos europeos altamente subsidiados. Ello podría acarrear importantes pérdidas para los productores de bienes agropecuarios sensibles, que se verían desplazados del mercado.

En el caso de los sectores vinculados al SPG+, no se prevé que se origine un número significativo de nuevos empleos en los sectores vinculados al SPG+, sino que, a lo sumo, se mantengan dichos empleos. A ello, se podría añadir la pérdida de empleos en los sectores vinculados a la producción para el mercado interno, tras la previsible importación masiva de bienes más baratos producidos en la UE. Los trabajadores de la pequeña y mediana empresa (PYME) serían los que tendrían menor capacidad para ajustarse a la nueva situación.

Sectores como la agricultura tradicional y la ganadería, así como algunas actividades manufactureras ligadas a la PYME podrían verse potencialmente perjudicados por los efectos del AA. Estos sectores incluyen a grupos de población vulnerables de bajos y medianos ingresos, que demandarán una compensación. El problema de Centroamérica es que se encuentra en una difícil situación fiscal para hacer frente a la compensación de los grupos sociales perdedores del AA. La pérdida de ingresos fiscales se ha visto profundizada en los últimos años como consecuencia de las medidas de desgravación arancelaria, adoptadas dentro del proceso de creación de la unión aduanera centroamericana y como resultado de la firma de TLCs bilaterales o multilaterales, particularmente del RD-CAFTA. En este sentido, la entrada en vigor del AA agudizará aún más la disminución de los ingresos fiscales por aranceles.

Tampoco la atracción de IED –uno de los principales beneficios esperados del AA– será una tarea fácil ni exenta de riesgos, ya que la

28. En el contexto centroamericano, los granos básicos hacen referencia a maíz, arroz, frijol y sorgo.

adopción de medidas liberalizadoras en la mayor parte de los temas *behind-the-border* requerirá cambios legislativos internos. Es posible que aumente la preocupación de los gobiernos de la región por las consecuencias de esos cambios legislativos, ya que les resta soberanía económica nacional y les obliga a homogeneizar sus legislaciones con las de los países europeos.

En suma, el potencial efecto positivo del AA sobre el crecimiento de Centroamérica puede ser atenuado por las incertidumbres que el mismo encierra. El AA por sí solo no generará crecimiento económico, a no ser que esté acompañado por políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales costes. Esas políticas deben de configurar una agenda de acompañamiento al AA, negociada a nivel nacional y regional con todos los sectores productivos y grupos sociales afectados.

Un componente esencial de esa agenda de acompañamiento es el grupo de políticas incentivadoras de la inversión y la competitividad.²⁹ Para atraer la potencial inversión extranjera inducida por el AA, será necesario que la mayoría de los países centroamericanos mejore su clima de negocios, con mayores niveles de seguridad pública y de transparencia en la gestión estatal. Asimismo, será preciso emprender acciones para la modernización productiva y el fomento de la competitividad, invirtiendo en infraestructura, en investigación y desarrollo tecnológico, así como en la mejora de la capacidad empresarial y de la calidad del capital humano. Un área de especial atención es la de las PYMEs, que son mayoritarias en la economía centroamericana. Un modelo competitivo exitoso deberá incorporar necesariamente a estas empresas y no exclusivamente a las grandes empresas, aplicando las medidas necesarias para impulsar su competitividad.

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

29. Con la relativa excepción de Costa Rica y Panamá, el resto de países presenta un retraso significativo de competitividad. Según el Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* para 2009-2010, los países del istmo centroamericano ocuparon las posiciones 55^a (Costa Rica), 59^a (Panamá), 77^a (El Salvador), 80^a (Guatemala), 89^a (Honduras) y 116^a (Nicaragua), de una muestra de 134 países. Para más detalles, véase: *The Global Competitiveness Report 2009-2010* en <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

compromiso político, débil sistema institucional y limitadas políticas y acciones comunes).³⁰

Además de las políticas de atracción de inversiones y de fortalecimiento de la competitividad con una dimensión regional, la agenda de acompañamiento deberá de incluir políticas sociales de compensación. Lo deseable sería que el AA resultara en una ganancia neta de bienestar, de tal forma que los ganadores del proceso pudieran compensar a los perdedores del mismo y pudieran continuar estando mejor que antes del AA. Para ello sería necesario diseñar políticas redistributivas adecuadas (tanto a nivel nacional como regional), algo difícil de llevar a cabo actualmente cuando la capacidad de intervención de los gobiernos centroamericanos está severamente limitada por los escasos recursos fiscales con los que cuentan los países.

Conclusiones

Aunque Europa tiene reducidos intereses económicos en Centroamérica, es un socio importante para la región. Se trata de su tercer socio comercial, su segundo inversor y su primer donante. El futuro de estas relaciones económicas estará condicionado por la reciente firma del AA, que ha abierto una oportunidad para profundizar las relaciones birregionales y sentar las bases de una alianza de largo plazo entre ambas regiones. Las relaciones birregionales pueden llegar a ser mucho más equilibradas e integrales, acabando con el tradicional desequilibrio entre los amplios avances en las dimensiones política y de cooperación y el limitado alcance en la dimensión comercial. El AA permitirá sustituir el actual sistema de preferencias unilaterales (el SPG+) por otro de liberalización comercial recíproco (el TLC incorporado en el AA).

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

30. Hay tres factores –el compromiso político, el sistema jurídico e institucional, y las políticas y acciones comunes– cuyo adecuado manejo en la UE ha permitido establecer un «triángulo virtuoso», que contrasta con el «triángulo vicioso» de la integración centroamericana. Véase: Fernando Rueda-Junquera, «¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?. La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada», *Nueva Sociedad*, n°219, enero-febrero, 2009, pp. 59-75.

El nuevo patrón de relaciones birregionales también podría tener un impacto positivo en el propio proceso de desarrollo económico de la región. No obstante, el AA –al igual que ocurre con el RD-CAFTA– no pueden concebirse como la panacea con la que se va a afrontar exitosamente todos los desafíos económicos de la región. Será necesario acompañarlo de políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales riesgos de un acuerdo suscrito entre socios asimétricos con significativas diferencias en los niveles de desarrollo relativo. Estas políticas deben de configurar una agenda de acompañamiento al AA negociada a nivel nacional y regional. Pueden abarcar desde el incentivo de la competitividad de los sectores productivos hasta medidas redistributivas para facilitar el ajuste de los grupos sociales afectados adversamente por el AA, pasando por el fortalecimiento del proceso de integración económica.

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