

Perspectivas y expectativas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea

Ricardo Lagos Andino

El diálogo entre la Unión Europea y Centroamérica cumplirá 20 años en 2004. La UE y sus países miembros son la principal fuente de cooperación al desarrollo para esa región y el segundo socio económico. Los gobiernos centroamericanos han planteado en los últimos años la importancia de iniciar las negociaciones de un acuerdo de asociación y libre comercio, y tienen la expectativa de que esto se anuncie en la III Cumbre, a realizarse en México en mayo de 2004.

El Diálogo de San José, un proceso exitoso

El vigésimo aniversario del Diálogo de San José, entre América Central y la UE coincidirá con la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (ALC) de mayo de 2004. Las relaciones birregionales se ven fortalecidas al rubricarse el 2 de octubre de 2003 el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, conforme a lo acordado en la II Cumbre de Madrid de 2002. En el transcurso de los últimos 20 años, la UE se transformó para Centroamérica en el primer socio mundial de la cooperación al desarrollo y el segundo socio de comercio e inversiones directas.

Ricardo Lagos Andino: doctor en Sociología, Ciencias Políticas y Filosofía, catedrático de la Universidad de Münster, Alemania; representante del Parlamento Centroamericano en Europa; ex-embajador en Alemania, Austria y Polonia.

Palabras clave: relaciones y comercio internacionales, Unión Europea, América Central.

Aunque los enfrentamientos armados terminaron y existen gobiernos surgidos de procesos electorales, se mantienen altos índices de pobreza y de desigualdad social

La entonces Comunidad Europea irrumpió en forma audaz por primera vez con una posición de política exterior común en San José, Costa Rica, en la primera conferencia birregional en 1984, en apoyo a propuestas de negociaciones de paz para resolver los conflictos armados centroamericanos. Esta posición era diferente a la de Estados Unidos, la Unión Soviética y sus respectivos aliados, que apoyaban a uno u otro bando en conflicto. De este proceso se derivan las relaciones posteriores de la UE con el Grupo de Río y las subregiones latinoamericanas, y se inicia un

largo camino hasta lo que hoy se denomina la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Bajo presidencia alemana y con la acción directa del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Hans-Dietrich Genscher, se aprobó la posición común del Consejo en junio de 1983, en la que se estableció que se debería buscar una solución pacífica a los conflictos en Centroamérica bajo el respeto a los principios de soberanía y no intervención con el apoyo de la comunidad internacional¹.

La primera fase de las relaciones de la UE con Centroamérica en los años 80 se caracterizó por el énfasis en el diálogo político, las negociaciones de paz y la democratización. Se trata de un proceso exitoso de pacificación y reconciliación. No obstante, aunque los enfrentamientos armados terminaron y existen gobiernos surgidos de procesos electorales, se mantienen altos índices de pobreza y de desigualdad social, así como amenazas a la gobernabilidad. Además, el Estado de Derecho es frágil en la mayoría de los países.

En Luxemburgo se firmó en 1985 el primer acuerdo de cooperación, que fue reemplazado por el acuerdo de San Salvador, de 1993. Este acuerdo entró en vigencia en 1998. El 2 de octubre de 2003 se rubricó el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, que se someterá en diciembre de 2003 en Italia a la firma de los ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones y a la posterior ratificación de los parlamentos. No obstante, las expectativas centroamericanas aún están pendientes y se recalca en cada declaración conjunta el deseo regional de iniciar negociaciones

1. Genscher, Hans-Dietrich: «Geleitwort» en Andreas Brockmann, Martin Dabrowski y Ricardo Lagos Andino (eds.): *Mittelamerika und Deutschland, das Potential einer guten Partnerschaft*, Vervuert, Fráncfort del Meno, 1996, pp. ix-xi.

de un acuerdo de asociación y libre comercio.

La UE es la principal fuente de cooperación

En una segunda fase de las relaciones birregionales en los años 90 la prioridad se fijó en la cooperación al desarrollo. La UE y sus países miembros se transformaron en el primer socio mundial de ayuda al desarrollo de América Central. La ayuda oficial de la UE y sus países miembros, entre 1993 y 1997 sumó 3.400 millones de dólares (42% del total) frente a 1.200 millones (16%) de EEUU².

La cooperación que se canaliza a través de la Comisión Europea significó entre 1995 y 2001 un promedio anual de 145 millones de euros. La cooperación prevista por la Comisión entre 2002 y 2006 asciende a un total de 655 millones de euros³. A esto debe agregarse la cooperación bilateral y los aportes multilaterales de los países miembros de la UE, así como los préstamos otorgados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). El total de la cooperación de la UE y los países miembros anunciada por la presidencia alemana del Consejo en 1999 fue de 1.000 millones de euros, conforme a las aportaciones previstas en el Grupo Consultivo de Estocolmo en 1999 para la reconstrucción y transformación de Centroamérica, posterior al huracán Mitch de 1998, lo que incluye un programa de reconstrucción por vía de la CE por 256 millones de euros⁴.



2. OECD, París, 1999.

3. «The EU's Relations with Central America» en <www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca>.

4. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: *Medienhandbuch für Entwicklungspolitik*, Berlín, 2002, p. 321; y <www.sgsica.org>.

La expectativa centroamericana es que los niveles de cooperación aumenten, de acuerdo con las metas del milenio a alcanzar en 2015 y en concordancia con los resultados de la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo en Monte-

rrey, México, en la que se habló de duplicar los recursos para la cooperación en el mediano plazo.

La UE se transformó en el segundo socio comercial y de inversiones para América Central después de EEUU

La cifra prevista en el nuevo reglamento propuesto para la cooperación con América Latina es mayor a la de años anteriores y suma 1.517 millones de euros. Este reglamento fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de noviembre de 2003, y deberá ser ratificado por el Consejo de la Unión Europea o devuelto al Parlamento en caso de modificaciones. En esta nueva norma

se da prioridad a la lucha contra la pobreza y la infraestructura social, con énfasis en los países de menor desarrollo. La CE había presentado ante el Parlamento un reglamento conjunto para Asia y América Latina, asignando un monto de 1.270 millones para la región. La propuesta de la CE significaba una reducción en 5% del presupuesto de cooperación para América Latina en el periodo 2003-2006. La propuesta innovadora del Parlamento Europeo separa los reglamentos para Asia y Latinoamérica y eleva la cifra en casi 20% para la región⁵.

Altos niveles de cooperación financiera

Un ejemplo de cooperación exitosa es la relación entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la UE y sus países miembros. El BCIE ha contratado 300 millones de dólares en líneas de crédito de corto plazo con la banca comercial europea y cerca de 1.000 millones de dólares en líneas de crédito de mediano y largo plazo con agencias de cooperación y banca comercial y pública también europea para créditos de exportación y otros.

En cooperación al desarrollo es importante destacar la excelente relación con la CE. Se cuenta con recursos de la UE para proyectos de desarrollo de aproximadamente 170 millones de dólares, más créditos del Banco Europeo de Inversiones por 60 millones de dólares y cerca de 30 millones de euros para el desarrollo fronterizo entre Honduras y El Salvador. El BCIE fue la primera institución financiera internacional en otorgar alivio a la deuda externa de Honduras, por un monto de 73 millones de dólares, y de Nicaragua por 156 millones de dóla-

5. Info-sesión: «Ecos de la Sesión 5-6 de noviembre de 2003 del Parlamento Europeo», Dirección de Prensa y Medios Audiovisuales, PE 327.534; y <www.europarl.eu.int>.

res en el marco de la iniciativa de alivio para los países altamente endeudados, conocida por sus siglas en inglés como HIPC. El BCIE formalizó con la UE en marzo de 2002 la donación de 25 millones de euros considerando el alivio de deuda para Nicaragua y Honduras⁶.

Las relaciones económicas

La UE se transformó en el segundo socio comercial y de inversiones para América Central después de EEUU. Este proceso se vio impulsado con el régimen especial del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) droga para ciertos productos agrícolas a partir de 1992 y con la firma en 1993 del segundo Acuerdo de Cooperación. Ello abrió la tercera fase de las relaciones birregionales con más atención sobre la esfera económica, ya que este acuerdo incluye mecanismos, programas e instrumentos para promover el comercio, las inversiones y el apoyo a la integración económica regional, lo que también se plasmó en las declaraciones de las Conferencias Interministeriales de San José de esa década⁷.

El SPG droga ha sido prorrogado cada tres años hasta 2004 y se amplió en 1999 a productos industriales, con el agregado posterior del principio de acumulación de las reglas de origen con la Comunidad Andina de Naciones. La parte centroamericana ha solicitado una nueva prórroga a partir de 2005, en espera de que sea sustituido posteriormente por un acuerdo de asociación y libre comercio.

Entre 1992 y 1996 las exportaciones centroamericanas a la UE crecieron 25% anual. En 1992 sumaron 1.100 millones de dólares y subieron en 1996 a 2.700 millones. Esto representó 25% de las exportaciones, frente a 44% destinadas a EEUU⁸. En los últimos años las ventas centroamericanas a la UE bajaron debido a la dramática caída del precio del café, el impacto del régimen aplicado a las exportaciones latinoamericanas de banano y a la crisis del mercado mundial de componentes de alta tecnología. Paralelamente, se produjo un aumento considerable del comercio intrarregional. Según datos de la CE, las exportaciones centroamericanas a la UE representan 12%, y 46% las destinadas a EEUU. Conforme a cifras estimadas de la Secretaría General de la Integración Econó-

6. BCIE: *Las relaciones entre el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Unión Europea y sus Estados miembros*, 2002.

7. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica: *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José*, San José, 2003; y *Panorama Centroamericano* N° 134, Guatemala, febrero de 1998.

8. Ricardo Lagos Andino: «Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mittelamerika (1984-1998)» en *Lateinamerika, Gesellschaft, Raum Kooperation*, Vervuert, Fráncfort del Meno, 1999, p. 357.

Las inversiones directas de países de la UE en la subregión sumaron 140 millones de euros en 1994 y subieron a 540 millones en 1999

mica Centroamericana (Sieca) en 2002 las exportaciones a EEUU fueron de 4.092 millones de dólares (39%); las dirigidas a la región centroamericana sumaron 2.883 millones (28%); hacia la UE se vendieron 1.364 millones (13%) y al resto del mundo 2.100 millones (20%)⁹.

La estructura de las exportaciones no ha variado en las últimas décadas, dado que Centroamérica exporta fundamentalmente productos agrícolas e importa productos industriales de la UE. No obstante, el SPG ha significado una cierta diversificación de las exportaciones agrícolas tradicionales de banano y café, con un ligero aumento de rubros no tradicionales como plantas ornamentales, flores, helechos, melones, piña, palmitos y camarones. Un promedio de 53% de las exportaciones centroamericanas se benefician del SPG¹⁰. Las exportaciones de la UE a Centroamérica apenas representan 0,4% del total (fueron casi 2.000 millones de dólares en 2001). Las inversiones directas de países de la UE en la subregión sumaron 140 millones de euros en 1994 y subieron a 540 millones en 1999¹¹.

Los problemas

Costa Rica se ha visto afectada por el anuncio de graduaciones a algunos de sus productos de exportación como plantas vivas, ornamentales, hortalizas y frutas, que se han beneficiado hasta 2003 del SGP droga. Estas graduaciones son un instrumento en el marco de las normas de la Organización Mundial del Comercio, y se aplican a productos que han alcanzado un nivel de penetración competitivo en el mercado europeo. Costa Rica argumenta, con el apoyo de los países centroamericanos y algunos europeos, que esta medida es injusta, dado que las estadísticas en que se basa la decisión para las graduaciones son de 1997-1999, con mayor volumen de exportaciones, y que los índices de los últimos años han bajado, por lo que ya no aplicaría esa graduación.

Según información del gobierno de Costa Rica, la aplicación de estas graduaciones afectaría 30% del valor bruto de su producción agropecuaria, siendo 80% de los productores de estos ramos pequeños y medianos empresarios. La

9. «The EU's Relations with Central America», cit.; Sieca: «La integración económica centroamericana», presentación en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, Bruselas, 3 de octubre de 2003.

10. Presentación centroamericana sobre el tema del SGP, en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, Bruselas, 3 de octubre de 2003.

11. «The EU's Relations with Central America», cit.

UE decidió aplazar temporalmente la aplicación de las graduaciones a esos productos en 2003, y se anunció que se revisará este sistema con el fin de que países pequeños en vías de desarrollo no se vean afectados de esta manera. Por otra parte, el SPG droga es sujeto de un panel en la OMC y podría surgir una nueva situación así como propuestas de reformas a partir de 2005 para este régimen especial¹².

Para algunos países centroamericanos, el régimen de importación del banano de la UE en los años 90 significó pérdidas económicas sustanciales, problemas de acceso al mercado y aumento del desempleo. Los productores nacionales que dependen de empresas internacionales para su comercialización fueron afectados. Estas restricciones al comercio del



banano de la llamada zona dólar entraron en vigencia el 1° de enero de 1993, y se aplicaron en protección del banano comunitario y procedente de los países del convenio de Lomé o Cotonou, denominados África-Caribe y Pacífico (ACP). Una nueva reglamentación se estableció en los últimos años, acorde a lo establecido por la OMC una vez considerado que el régimen anterior no se ajustaba a las normas. Esto llevó a cambios en la asignación de cuotas al banano para el mercado de la UE. Por otra parte, a partir de 2006 se podrían eliminar las cuotas y aplicarse un régimen basado sólo en aranceles a las importaciones de bananos. Además, debido a la ampliación de la UE se producirá una nueva situación para las actuales cuotas¹³.

12. Presentación centroamericana sobre el tema del SGP en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, cit.; *Boletín Electrónico de Recal* N° 9, 10/2003, <www.recal.net>.

13. «Bananeros latinoamericanos discutirán su posición ante la UE», en *La Prensa de Honduras*, 27/11/03, <www.laprensahn.com>.

El nuevo acuerdo y las perspectivas futuras

Los datos de intercambio económico confirman que la región centroamericana no representa una prioridad económica ni estratégica para la UE. Sin embargo, existe una motivación especial para ampliar estas relaciones, debido al éxito de la política exterior común en favor de la paz y la democracia, las afinidades políticas y culturales y la importancia que en la UE se brinda a impulsar procesos de integración regional.

El Nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación rubricado el 2 de octubre de 2003 incluye las esferas de las relaciones políticas como democracia, derechos humanos, buen gobierno, de cooperación como apoyo a la integración en los campos económico, social, tecnológico, ambiental, cultural, entre otros, así como nuevas dimensiones como la participación de la sociedad civil y la creación del Comité Interparlamentario, que se constituirá entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano (Parlacen). Ambos parlamentos han mantenido un diálogo en forma continua desde la constitución del Parlacen en 1991. Se trata de los únicos parlamentos regionales en el mundo de elección directa por sufragio universal¹⁴.

Un ejemplo de esta nueva orientación de la cooperación en apoyo a la integración regional se expresa en el programa aprobado por la UE para la Unión Aduanera, dirigido a la institucionalidad de la integración y de la sociedad civil. La UE ha previsto proyectos en el marco de una cooperación para programas regionales de 74,5 millones de euros en el periodo 2000-2006. Los nuevos planes por 16 millones de euros aprobados por la UE el 31 de octubre de 2003 se ejecutarán a partir de 2004 en cooperación con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Sieca, el Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia. Ambas partes confían en que estos proyectos y los esfuerzos de los países involucrados serán un aporte para los futuros avances¹⁵.

Las expectativas de los gobiernos centroamericanos se expresan en su deseo de firmar tratados de libre comercio. En una fase transitoria esperan que se prorrogue el SPG droga sin graduaciones a partir de 2005 y que aumente la cooperación al desarrollo de la UE y la comunidad internacional. Asimismo, estiman

14. «EU-Central America: Conclusion of New Political Dialogue and Cooperation Agreement» en <www.europa.eu.int/comm/external_relations>, Bruselas, 2 de octubre de 2003; «Comunicado de Prensa», 8 de octubre de 2003, <www.sgsica.org>.

15. Comisión Europea: «Documento de estrategia regional para América Central 2002-2006», Bruselas, 2001.

que se abrirá una cuarta fase futura de relaciones integrales y estables con la UE con un acuerdo de asociación, y que la creación del ALCA en 2005 y la posible puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con EEUU brindarán a la región un crecimiento sostenido. Además, la presentarán más atractiva para las inversiones extranjeras y conllevarán a que aumente la producción para la exportación y se genere empleo.

Los críticos del libre comercio consideran que afectará a los países con menor desarrollo, a la PyME con menor capacidad competitiva, tendrá como impacto social un mayor desempleo, aumentará la asimetría entre los países, profundizará los desbalances sectoriales y sociales, y perjudicará el medio ambiente por la construcción de infraestructura, aumento de la demanda de energía, etc. Entre los críticos están el movimiento sindical, partidos políticos de centroizquierda e izquierda, sectores de la sociedad civil, la Iglesia católica y otros. Jerarcas religiosos han señalado su preocupación porque los tratados de libre comercio traigan más pobreza¹⁶.

La UE considera que antes de negociar un acuerdo de asociación y libre comercio se requiere que en Centroamérica entre en pleno funcionamiento la Unión Aduanera anunciada para 2004 y que se produzca una mayor profundización de la integración centroamericana. Esto implica un respeto de la institucionalidad y pleno funcionamiento de las instituciones de la integración. El marco general para avanzar en las relaciones comerciales es que se cuente con nuevos resultados en el contexto de la OMC.

La UE estima que no solo hace falta asignar recursos para la cooperación, sino que también es necesario que los países receptores garanticen una mayor calidad en la ejecución de los programas y proyectos para una verdadera lucha contra la pobreza, y más transparencia en el uso adecuado de los mismos con coherencia, coordinación y complementariedad. En este proceso se debe producir una participación clara de la sociedad civil, respetar los derechos humanos y sociales, así como proteger el medio ambiente¹⁷.

16. «Preocupa a Iglesia Católica que TLC traiga más pobreza» en *La Tribuna de Honduras*, 28/11/03, <www.latribunahon.com>.

17. «The EU's Relations with Central America», cit.