

¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea

Jorge Balbis

Las negociaciones entre la Unión Europea y Centroamérica para la firma de un Acuerdo de Asociación generan temores y esperanzas en ambos bloques. El proyecto se presenta como algo más que un TLC tradicional: incluye componentes de diálogo político y cooperación que exceden el aspecto económico, será negociado por los dos bloques (y no país por país) y posiblemente incluya una participación importante de la sociedad civil. Pero todavía persisten muchas dudas. Para superarlas, los países centroamericanos deben avanzar en una integración más efectiva, única forma de que el Acuerdo de Asociación contribuya a una inserción internacional en términos más justos y competitivos.

El inicio de las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación entre los países de América Central y la Unión Europea (UE) genera tanto expectativas como preguntas y temores en los actores económicos, sociales y políticos de ambas regiones. En particular, las dudas giran en torno de si será una repetición o una alternativa a los clásicos Tratados de Libre

Comercio (TLC), como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de Norteamérica (TLC RD-Causa o Cafta, por sus siglas en inglés).

La UE insiste en que el proyectado acuerdo no será un simple TLC con el argumento de que, junto al componente de liberalización comercial,

Jorge Balbis: uruguayo, doctor en Ciencias del Trabajo y secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

Palabras claves: comercio, diálogo político, cooperación, Acuerdo de Asociación, Europa, Centroamérica.

Nota: Las opiniones vertidas en este artículo, si bien recogen la experiencia de trabajo de ALOP, no comprometen a la institución y solo pueden ser atribuidas al autor.

se incluirán temas vinculados al diálogo político y la cooperación, a los que se les asigna la misma importancia en la negociación. Más aún, repetidamente ha manifestado que los tres componentes son interdependientes y que su tratamiento dependerá de la voluntad política de ambas partes.

En ese sentido, la UE insiste en que no tiene un interés real desde el punto de vista económico en la negociación, ya que su intercambio comercial con Centroamérica no es relevante en volumen. Del mismo modo, Europa no es el principal socio comercial de Centroamérica: entre 2001 y 2005, las exportaciones centroamericanas hacia ese destino representaron, en promedio, apenas 10,8% del total, mientras que las importaciones solo significaron 9,4% del total¹. Sin embargo las relaciones económicas entre ambos bloques van mucho más allá del intercambio comercial, en especial si se tiene en cuenta la creciente importancia de las inversiones europeas en Centroamérica². Por otro lado, la vigencia del Cafta como trampolín para acceder al mercado estadounidense posiblemente tienda a incrementar el interés de Centroamérica para las inversiones europeas.

De todo esto se infiere que, pese al exiguo intercambio comercial, los resultados de un eventual Acuerdo de Asociación no son desdeñables.

Es que, como todo acuerdo de libre comercio, aun cuando incorpore la cooperación y el diálogo político como partes sustantivas, abarcará también un amplio campo de relaciones económicas entre ambas regiones que excede los temas de acceso a mercados: derechos de propiedad intelectual, normativas laborales y ambientales, compras de gobierno, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras cuestiones. Entonces, si bien Centroamérica puede no ser comercialmente relevante para la UE, adquiere relevancia si se consideran otros posibles componentes de un eventual acuerdo, sobre todo si la UE impone incorporar dentro

1. Por su parte, la porción centroamericana de importaciones totales de la UE pasó de alrededor de 0,4% en 2000 a 0,3% en 2005, y la porción de exportaciones totales de la UE a Centroamérica fue de 0,35% en 2005. En su mayoría, las exportaciones de Centroamérica a la UE son productos agrícolas, mientras que las importaciones provenientes de la UE son bienes industrializados. Estas cifras ubican a la UE en un segundo lugar, pero muy distante, como socio comercial y de inversiones de la región centroamericana, después de EEUU (45% del total). La balanza comercial con la UE es deficitaria para Centroamérica en alrededor de mil millones de dólares anuales. Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial del que gozan sus exportaciones hacia Europa. Entre las razones que explican esto se encuentra la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la escasa competitividad de las empresas centroamericanas.

2. Si a fines de los 90 los países centroamericanos solo recibían 2% del total de la inversión directa de la UE en el mundo, en los años siguientes el porcentaje creció a más del doble y llegó a 5% del total de la inversión europea en el mundo. En 2004, ya representaba 10,34%.

de la negociación los temas incluidos en la Agenda de Singapur³.

Las dudas

Una de las preocupaciones centrales es cómo un eventual Acuerdo de Asociación se hará cargo, o ignorará, las asimetrías, y si incluirá mecanismos que contribuyan a equilibrar o compensar las desigualdades entre ambas regiones. Es decir, si pondrá el énfasis, por ejemplo, en la necesidad de Centroamérica de atraer inversiones que favorezcan los encadenamientos verticales, faciliten la introducción de mejoras productivas y transfieran tecnología a las empresas locales. O si contemplará un trato especial y diferenciado para productos sensibles de Centroamérica y la definición de salvaguardas temporales para su tratamiento.

Otro elemento a tener en cuenta es la importancia asignada a la integración regional como uno de los prerrequisitos planteados por la UE para iniciar las negociaciones. Supuestamente, un eventual Acuerdo de Asociación contribuirá a fortalecer el todavía incipiente, y por momentos excesivamente declarativo, Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Según los negociadores europeos, será necesario concretar algunas de las tareas pendientes más importantes relacionadas con la integración centroamericana antes de que entre en vigencia el acuerdo⁴. Por cierto, no

se nos escapa el interés de la UE en que Centroamérica fortalezca su integración como una forma de facilitar su comercio con la región. Sin embargo, también es evidente que es necesario construir una serie de mecanismos que permitan el funcionamiento efectivo del sistema de integración, algo que, más allá de cualquier interés foráneo, redundará en beneficio del desarrollo centroamericano. Justamente, la posibilidad de que un Acuerdo de Asociación contribuya a profundizar la integración es uno de los argumentos que se utilizan para diferenciarlo de un TLC tradicional, aunque este punto merece ser analizado con mayor atención.

Es cierto que la UE apoya políticamente y ha aportado recursos económicos

3. Estos temas, excluidos expresamente de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tienen que ver con políticas de competencia, inversiones y contratación pública. Sin embargo, en las directrices elaboradas por la Comisión Europea para el mandato negociador que deben aprobar los Estados miembros, se cuenta entre los aspectos fundamentales que debe incluir el futuro acuerdo con los países de Centroamérica: «Disposición dentro de la Asociación para una Zona de Libre Comercio muy amplia, equilibrada y en pleno cumplimiento con las reglas y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que al mismo tiempo va más allá de las reglas básicas de la OMC, con el propósito de optimizar los beneficios mutuos y de largo plazo de la liberalización del comercio birregional».

4. El ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica centroamericana previo al anuncio del inicio de las negociaciones comprendió cuatro ejes principales: el marco institucional de la integración económica, la unión aduanera, el marco reglamentario del comercio y la reducción de obstáculos no arancelarios al comercio interregional.

para fortalecer la integración económica regional⁵, además de haber convertido el avance del SICA en una condición para comenzar las negociaciones. Sin embargo, su actitud a la hora de evaluar la concreción de dichos avances no ha sido todo lo exigente que podría haberse esperado. Desde luego, la UE no puede obligar a los países centroamericanos a integrarse. Por obvias razones de respeto a la soberanía, estamos lejos de defender cualquier forma de injerencia, aun si se funda en la buena intención de promover la integración regional como factor de desarrollo para la región. Lo que sí observamos con cierta preocupación es que se han extendido los plazos para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos, incluso en los aspectos comerciales de la integración. Un ejemplo es el demorado funcionamiento efectivo de la unión aduanera, cuya realización se ha postergado dentro del periodo que duren las negociaciones aceptado por la UE⁶.

Más aún, algunas señales emitidas por importantes funcionarios centroamericanos son muy preocupantes. El ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Marco Vinicio Ruiz, ha dicho que «la unión aduanera centroamericana no se acelerará como requisito para el acercamiento con los europeos»⁷. Este punto es relevante porque, más allá de su importancia para facilitar el comercio con la UE, la construcción de una unión aduanera

centroamericana es un logro en sí mismo, una demostración de que los países del istmo anteponen el proyecto regional a la diversidad de criterios y prioridades de sus agendas y la competencia por la inserción internacional.

En este aspecto también se podría marcar una diferencia entre un eventual Acuerdo de Asociación con la UE y la forma en que fue negociado el Cafta con EEUU, donde cada país actuó por su lado, sin articular posiciones comunes ni defender de forma conjunta los intereses regionales. La UE ha puesto como condición que Centroamérica actúe como bloque. Esta cuestión, que también puede ser criticada si es entendida como una imposición, ha generado una gran polémica y demandado meses de negociaciones entre los gobiernos centroamericanos. En diciembre de 2006, finalmente se acordó encarar la negociación de forma conjunta, pero no

5. Por ejemplo a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca) actualmente en ejecución. De los 655 millones de euros destinados por la UE para la cooperación con Centroamérica en el periodo 2001-2006, 75 millones fueron consagrados a apoyar el proceso de integración regional.

6. La unión aduanera centroamericana tiene importantes tareas pendientes: un acuerdo regional tributario; la homogeneización de infracciones y sanciones; la construcción de un sistema de cobro de aranceles y la armonización o unificación de aranceles para 5% de las partidas, donde se incluyen algunas altamente sensibles, como los bienes agropecuarios.

7. «Negociación con la UE costará Colones 1.500 millones» en *La Nación*, 15/02/2007, San José, p. 22A.

tanto. La fórmula consensuada se basa en una «vocería única rotativa», por la que el país centroamericano sede de cada ronda de negociación actúa como vocero regional. En la siguiente ronda, en Bruselas, ese mismo país mantiene la representación, que cambia cuando la reunión vuelve a realizarse en Centroamérica.

El acuerdo establece que cada país se ordenará a su manera para las negociaciones. Ahora bien, la preocupación inicial ha sido cómo negociar, sobre todo debido a la resistencia de Costa Rica, que concentra más de 64% de las importaciones de la UE y se niega a que otros países negocien sus intereses. En ese contexto, resultará difícil lograr una propuesta regional. Aunque existe un compromiso para elaborarla, por el momento el planteo negociador centroamericano no está totalmente amarrado.

¿Más que un TLC?

Los componentes de diálogo político y cooperación son tan importantes como el intercambio comercial. Este punto ha sido afirmado en reiteradas oportunidades por ambas partes y, de concretarse, constituiría un instrumento a favor del desarrollo centroamericano. Sin embargo, algunas cuestiones nos obligan a prestar mucha atención al desarrollo de las negociaciones. En primer lugar, hay que recordar que ambos bloques ya acordaron un texto sobre estos temas, el

Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma en 2003. Aunque no ha entrado en vigor, será la base –y tal vez el horizonte de máxima– para un futuro Acuerdo de Asociación en estos aspectos⁸. Las autoridades europeas han expresado que el contenido de este Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación estará sobre la mesa de negociación.

Sin embargo, es altamente probable que algunos gobiernos centroamericanos se muestren reacios a volver a discutir cuestiones como derechos humanos o la cláusula democrática más allá de los términos acordados en 2003. Parece especialmente difícil que la cláusula democrática y los capítulos sobre temas sociales y ambientales puedan ser incluidos de manera vinculante, con mecanismos para asegurar su efectiva implementación. Algo parecido podría ocurrir, pero del lado europeo, si nos imaginamos un posible impulso de los países centroamericanos al tratamiento del tema de la deuda externa, por ejemplo si se propusiera condonarla o convertirla en programas de inversión social y fondos compensatorios para equilibrar los efectos del propio Acuerdo de Asociación.

Aunque seguramente no se llegará tan lejos, la utilización de la cooperación

8. Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003.

como un instrumento central de las relaciones, manteniendo el objetivo de promover el desarrollo sostenible, la cohesión social y la integración regional, y sin convertirla en un instrumento compensatorio de los posibles efectos negativos del libre comercio, puede hacer de un eventual Acuerdo de Asociación algo más que –y algo sustantivamente diferente de– un TLC.

Pero más allá de estas posibles limitaciones, hay que destacar que la negociación se anuncia acompañada de dos iniciativas que, de concretarse, también contribuirían a convertir el Acuerdo de Asociación en algo diferente a un TLC tradicional, tanto en su negociación como en sus contenidos y seguimiento. Nos referimos a los Estudios de Impacto y Sostenibilidad del Acuerdo (SIA, por sus siglas en inglés), y a la efectiva participación de la sociedad civil.

Los SIA son un requisito para la firma de acuerdos comerciales autoimpuesto por la UE. Esta recomendable práctica apunta en especial a establecer los efectos que un posible acuerdo con un tercer Estado puede generar en términos económicos, sociales, ambientales y laborales. En este caso, está previsto que se realice un estudio de estas características y que se apoye a los países centroamericanos para que concreten uno similar.

Claro que para que estos estudios tengan algún sentido más allá de cumplir

con el requisito normativo europeo, deberían contemplarse una serie de condiciones. Una de ellas es que deberán estar finalizados antes del inicio de las negociaciones, de modo que sus eventuales efectos puedan contemplarse (cosa que en este caso ya no será posible por el inminente comienzo de las reuniones). Otra condición importante es que incluyan mecanismos de seguimiento y evaluación y que se contemplen mecanismos compensatorios en función de sus resultados y recomendaciones. Finalmente, es necesario que los borradores de estos estudios sean ampliamente difundidos y abiertos a comentarios y propuestas, no solo por parte de los gobiernos, sino también de grupos económicos y sociales.

Este punto se relaciona con la transparencia de las negociaciones y la posibilidad de acceder a información oportuna y completa. Es evidente que los gobiernos defenderán la opacidad de las negociaciones en función de ciertos intereses a preservar, y es posible que tengan parte de razón si se tiene en cuenta la necesidad de obtener los mayores beneficios para sus países. Pero esto de ninguna manera justifica un aislamiento respecto de sus representados, es decir las sociedades de sus respectivos países, que tienen el derecho de estar informadas sobre los contenidos, avances y posibles resultados. En la negociación de los TLC, el acceso a la información fue difícil, sobre todo –aunque

no solamente— para aquellos sectores sociales y políticos que se oponían a su avance. Sería deseable que las futuras negociaciones no cayeran en semejantes exclusiones y secretos. Evidentemente, a un acuerdo que no quiere parecerse a un TLC no le haría nada bien que fuera negociado de la misma forma.

Este punto nos conduce a otro que también podría marcar una diferencia con la experiencia de los TLC: la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones y en la implementación efectiva del Acuerdo de Asociación. Evidentemente, en una negociación de este tipo los Poderes Ejecutivos de cada país constituyen los actores principales, cuando no exclusivos. Esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de los TLC y también en los Acuerdos de Asociación firmados por la UE con países latinoamericanos como México y Chile. Esta exclusión de la sociedad de los procesos negociadores no se ha limitado a las organizaciones sociales, que cuanto mucho han sido «informadas» de los resultados o, en el mejor de los casos, cuando se trataba de representaciones sectoriales, llamadas al «cuarto de al lado». Se ha excluido también a los parlamentos, que han recibido textos ya firmados para su aprobación, sin chances de examinar y modificar los contenidos ya pactados, so pena de tirar abajo los acuerdos logrados.

En este aspecto, el posible Acuerdo de Asociación presenta algunos signos alentadores. En primer lugar hay que mencionar la vigorosa reacción de diferentes organizaciones de la sociedad civil, en ambas regiones, ante el anuncio del inicio de las negociaciones; éstas se vienen movilizando desde hace meses, concertando planteos y desarrollando argumentos. Algo similar ha ocurrido en el Parlamento Europeo, que ha tomado la iniciativa de formular una serie de recomendaciones al Consejo y a la Comisión acerca de los contenidos de la negociación con Centroamérica para que se respeten ciertos principios y criterios que contribuyan a promover el desarrollo y la cohesión social⁹. Otro tanto han hecho los órganos de representación de la sociedad civil en los procesos de integración, en especial el Comité Consultivo del SICA, así como las redes sociales europeas, fundaciones y grupos políticos de ambas regiones. Lo central, entonces, es que, a diferencia de otras negociaciones, este anunciado proceso no toma a casi nadie desprevenido, por más que su visibilidad mediática no sea tan alta como la que generaron las negociaciones con EEUU.

9. Lamentablemente, el curso seguido por esta iniciativa en el pleno de la Eurocámara no fue todo lo positivo que se hubiera podido imaginar a partir de las propuestas originales. En la versión final del informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, constatamos que las recomendaciones no reflejan el equilibrio inicial entre los tres componentes del Acuerdo de Asociación y que su acento está puesto en aquellos aspectos relacionados con la liberalización y los intercambios comerciales y en el interés en negociar acuerdos OMC+.

En ese sentido, el II Foro de Diálogo de la Sociedad Civil celebrado en Tegucigalpa el 5 y 6 de marzo, convocado por el gobierno hondureño y la Comisión Europea, fue un momento muy importante para explorar cuánto y cómo se está pensando la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en el proceso negociador. Esperemos que esta iniciativa pueda derivar en un proceso de diálogo efectivo con las autoridades (¿de ambas regiones?, ¿sobre qué temas?, ¿con qué alcance?). El hecho de que las autoridades de las dos partes tomen en cuenta –o ignoren– las recomendaciones de este Foro de Diálogo será una prueba indicativa, aunque no concluyente, de su voluntad de abrir a otras voces el proceso negociador. A más largo plazo, habrá que comprobar qué mecanismos se establecen para la participación de la sociedad civil en el seguimiento de un eventual Acuerdo de Asociación.

Por otra parte, la movilización de numerosos grupos y organizaciones sociales centroamericanas y europeas que actúan ante la opinión pública y ante sus respectivos gobiernos expresa los distintos grados de preocupación existentes ante el inicio de las negociaciones, que en general rechazan la posibilidad de que el acuerdo represente otro TLC. Esto se expresó, por ejemplo, en el Foro Popular convocado bajo la consigna «Acuerdo de Asociación CA-UE: Un comercio con equidad y justicia es posible», que se realizó en Tegucigalpa en la misma

fecha que el II Foro de Diálogo de la Sociedad Civil. De igual forma, sindicatos, organizaciones ambientalistas, defensoras de derechos humanos, campesinas, indígenas, etc. han comenzado a pronunciarse sobre el proyectado acuerdo: el objetivo es dar a conocer sus planteos críticos ante lo que perciben más como una amenaza que como una oportunidad. De esta forma se está construyendo un tejido social de resistencia al acuerdo que, aunque no logre quizás alterar el curso de las negociaciones, podría obligar a los negociadores a estar más atentos a sus demandas y también contribuir a que las negociaciones no se realicen en secreto y de espaldas a la opinión pública, como ha ocurrido con los TLC.

Reflexiones finales

Lograr una participación activa de la sociedad civil demandará un aprendizaje recíproco y una buena dosis de voluntad política por parte de las autoridades y las organizaciones sociales, para lo cual será central la disposición de los gobiernos a prestar atención (no solo formalmente) a los planteos de la sociedad, así como la capacidad de las organizaciones, partidos políticos y movimientos sociales para producir propuestas y movilizarse. En ese sentido, la creación de mecanismos para la participación estructurada de la sociedad civil en todas las fases de la discusión, negociación y seguimiento en las tres dimensiones

del Acuerdo de Asociación se impone como primera condición en este terreno si, efectivamente, existe una voluntad decidida de diferenciarlo de un TLC tradicional.

Los próximos meses nos permitirán ver con más claridad las intenciones con las que se llega a las negociaciones y cómo éstas se desarrollan. La reunión del Comité Mixto Centroamérica-UE, inicialmente prevista para la segunda semana de marzo, se pospuso. Hasta el momento, ni la UE ha logrado aprobar su mandato negociador ni los gobiernos centroamericanos han acordado una propuesta conjunta. La reunión del Comité Mixto debería dejar en claro las expectativas, plazos y agendas negociadoras de ambas partes.

En este contexto, las señales parecen indicar que el camino hacia un Acuerdo de Asociación se recorrerá más lentamente de lo que se había anunciado inicialmente. Aunque tal vez sea bueno no apurar las negociaciones, esperemos que ello no se convierta en una excusa para postergar por más tiempo algunas tareas urgentes que los gobiernos centroamericanos deben encarar para completar y reforzar su integración regional, base y fortaleza para superar sus asimetrías y lograr una inserción internacional en términos más justos y competitivos. Si el Acuerdo de Asociación con

la UE contribuye a lograrlo, entonces será algo más que un TLC. Pero eso todavía está por verse. □

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP): *La sociedad civil de América Central y México ante la vulnerabilidad del desarrollo y las relaciones con la Unión Europea*, ALOP, San José, 2004.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Colectivo Centroamérica por el Diálogo (CAD) e Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (CID): «Condiciones básicas para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Perspectivas desde redes de movimientos sociales de Centroamérica», Tegucigalpa, diciembre de 2006, disponible en <www.bilaterals.org/article.php?id_article=6734>.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Grupo Sur, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (Cifca) et al.: «Recommendations on the Negotiation Directives for the EU for Negotiations of an Association Agreement with Central America», Bruselas, 12 de enero de 2007.
- Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (CID): «Análisis y propuestas ante el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica», Primer avance, documento preliminar, Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) / Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), San Salvador, noviembre de 2006, mimeo.
- López, Hugo y José Antonio Morales: «Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación» en Christian Freres y José A. Sanahuja (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 131-161.
- Tovar, Camilo: «Marco de referencia para la agenda de cooperación en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA», Bruselas, septiembre de 2006, mimeo.