09.05.01
G984r
a

Relaciones Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación

Ana Lucía Gutiérrez Espeleta
Andrés León Araya
Editores

EDITORIAL UCR

13129
CIDCACS

Relaciones Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación

Ana Lucía Gutiérrez Espeleta
Andrés León Araya
Editores

EDITORIAL UCR

SERIE INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

382.972.804
R382r Relaciones Unión Europea–Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación / Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, Andrés León Araya, editores.– 1. ed.– Costa Rica : Edit. UCR, 2011.
xxviii, 358 p. –(Instituto de Investigaciones Sociales)

ISBN 978-9968-46-278-5

1. AMÉRICA CENTRAL– COMERCIO 2. PAÍSES DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA – COMERCIO. 3. RELACIONES COMERCIALES. 4. NEGOCIACIÓN DE TRATADOS. 5. TRATADOS COMERCIALES. 6. LIBRE COMERCIO. 7. POLÍTICA COMERCIAL. I. Gutiérrez Espeleta, Ana Lucía, ed. II. León Araya, Andrés, ed. III. Serie.

CIP/2265
CC /SIBDI. UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica

Primera edición: 2011

Coordinadora de la publicación: *Ana Lucía Gutiérrez Espeleta.* • Corrección filológica: *Mauricio Osvaldo Meléndez.* • Diseño, diagramación y portada: *Priscila Coto* • Control de calidad: *Wendy Aguilar.*

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.
Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion@editorial.ucr.ac.cr • www.editorial.ucr.ac.cr

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Contenido

Prólogo: Balance general de la negociación ..... **xv**

¿Un acuerdo balanceado? ..... **xv**

Alonso Ramírez y Koen Voorend

El proceso de negociación entre la UE y Centroamérica: una escabrosa recta final ..... **xviii**

Alonso Ramírez

Un primer gran escollo: el conflicto en Honduras ..... **xviii**

Integración panameña a la negociación ..... **xx**

Acuerdo con respecto al banano ..... **xxi**

La reanudación de las negociaciones: marchas forzadas, conflicto y tendencias de quiebre ... **xxii**

Introducción ..... **xxv**

Capítulo I
Balance general de la economía global en tiempos de crisis: la tensión multilateralismo-multiralteralismo y la estrategia comercial costarricense

La gran depresión del siglo XXI inaugura la administración Obama **2**

Wim Dierckxsens

La crisis actual como crisis civilizatoria 2
Socialismo o barbarie: ¿mito o realidad? 5
Cuando el libre juego de mercado se desploma 7
Proteccionismo, colapso del comercio internacional y desenganche 11
El colapso del dólar y del actual sistema monetario en el 2009 13

El multilateralismo desequilibrado de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la estrategia de acuerdos bilaterales de los países desarrollados: hacia una agenda para fracasar en los objetivos del milenio (ODM)..... 18

Carlos Guillermo Aguilar

¿Cuál comercio, para qué desarrollo? 18
Perspectivas de la Unión Europea y transformación del sistema de comercio multilateral 25
Bibliografía 29

Costa Rica en el escenario mundial de las relaciones comerciales: los acuerdos de libre comercio 30

Doris Osterloff Obregón

Participación de Costa Rica en el intercambio comercial ... 30
Los acuerdos comerciales 31
Las reglas de comercio 33
El TLC con los Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea 34
El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la Unión Aduanera Centroamericana 36
Integración centroamericana e integración europea 38
El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en lo comercial y Costa Rica 41
Finalmente: considerando el escenario mundial y el interés de desarrollo nacional..... 43
Bibliografía 44

Capítulo II
Relaciones Centroamérica-Unión Europea: una perspectiva histórica y comparativa

Visión estratégica de las relaciones de región a región: entre Centroamérica, América Latina, Europa y los Estados Unidos 48

Constantino Urcuyo Fournier

Introducción 48

El contexto de las relaciones Centroamérica y la Unión Europea 50

La interacción: un presente marcado por los acontecimientos pasados 50

América Central: de la guerra a una paz inestable 52

La Unión Europea: en búsqueda 58

Percepciones recíprocas 66

La UE: autopercepción de alternativa multipolar 66

Lo comercial primero, luego la cooperación, al final lo político 71

Tres escenarios 74

Pesimista 75

Optimista 75

Probable 76

Bibliografía 76

La cooperación de la Comisión Europea en el marco del proceso de negociación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: antecedentes y perspectivas 79

Saskia Rodríguez Steichen

Introducción 80

Antecedentes de la cooperación europea hacia Centroamérica 81

Algunos elementos sobre la evolución de las relaciones birregionales Centroamérica-Unión Europea 81

Los Acuerdos de Asociación: su naturaleza y características **83**
Estrategia y mecanismos de cooperación de la UE hacia Latinoamérica-Centroamérica **88**
La cooperación bilateral y regional de la UE: 2007-2013 ..... **89**
La negociación del AdA: formato y temas **92**
Niveles de negociación **93**
Los temas **95**
Consideraciones finales **96**
Bibliografía **99**

Las relaciones de Centroamérica y la Unión Europea: desafíos para la agenda intrarregional **101**
Daniel Matul y Jorge Umaña
Presentación **101**
El devenir de la nueva integración: los antecedentes **102**
De la nueva integración a una segunda generación de reformas incompletas **104**
Una generación de reformas con escasos resultados **107**
El área institucional **108**
El área social **109**
El área política **110**
El área económica y comercial **111**
La rearticulación del proceso: ¿una o varias integraciones? **112**
La Agenda Centroamericana para la Competitividad **114**
El Plan Puebla Panamá **116**
La reactivación del proceso de la Unión Aduanera **118**
El Tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos **120**
Los rendimientos del nuevo enfoque de inserción regional en la economía internacional: acción privada continua, pocos resultados en materia social **122**

La acción pública, la desigualdad, la pobreza, y la exclusión ... **131**
Centroamérica y la Unión Europea (UE) ... **135**
La puerta de entrada por Centroamérica: Diálogo de San José ... **136**
La puerta de entrada bilateral: el comercio ... **137**
La segunda puerta de entrada: la cooperación ... **138**
Desafíos: a manera de conclusión ... **139**
Conclusiones ... **139**
Desafíos ... **141**
Bibliografía ... **142**

Nuevo regionalismo y cambio político en América Central ... **147**
Abelardo Morales
Región, regionalidad y regionalismo ... **147**
Transición y regionalismo en América Central ... **150**
Las tres transiciones recientes de la regionalidad centroamericana ... **155**
Transición sociopolítica y económica: relegitimación, nueva esfera de seguridad y transnacionalización de la política ... **159**
Nuevo consenso económico y conflicto transnacional ... **161**
Nuevos perfiles y funciones de las fuerzas sociales ... **164**
Del viejo al "nuevo" regionalismo en Centroamérica ... **172**
La integración interestatal ... **173**
La regionalización orientada por el mercado ... **176**
Regionalización civil ... **177**
Reflexión final ... **179**
Bibliografía ... **180**

La Unión Europea y el mundo "en desarrollo": ¿dónde encaja Centroamérica? ... **188**
Koen Voorend
Introducción ... **188**

La Unión Europea y el mundo en desarrollo 189
La estrategia del viejo anciano 190
Las estructuras comerciales de la UE 191
El Acuerdo de Asociación 195
Entonces, ¿qué es el AdA? 195
Las condicionalidades de la UE: OMC e integración 196
Los intereses de la UE en Centroamérica 197
Los intereses del istmo 199
Comparando acuerdos comerciales 201
Igual, pero ¿diferente? 201
Entonces, ¿Centroamérica y la Unión Europea? 206
Bibliografía 208

Capítulo III
Actuales políticas europeas

Política comercial de la Unión Europea 212
Greivin Hernández
Introducción 212
La política comercial europea,
del multilateralismo al bilateralismo 213
¿Por qué este cambio? 217
La aproximación regional de la UE 218
¿Cuán flexibles son las negociaciones
de acuerdos comerciales con la UE? 222
La relación de la Comisión
con otros órganos de la Unión 224
La política comercial europea en materia de bienes 225
Conclusiones 231
Bibliografía 233

Principios y orientaciones de la política agrícola común de la Unión Europea 236

Enrique Ulate Chacón

Introducción 236

Principios generales 237

La política de mercados (Organizaciones Comunes de Mercados) y políticas de estructuras 241

La política de estructuras 241

La política de mercados 243

Etapas sucesivas de la PAC y su entrada en crisis 249

La nueva política orientada al desarrollo rural 252

La Carta Rural Europea de 1996: Un modelo a seguir ... 254

Las acciones comunes: medidas estructurales y para el desarrollo rural 257

Reforma de la PAC y el criterio de la multifuncionalidad en el contexto de la globalización 260

Los nuevos desafíos de la PAC (frente a las exigencias internas y externas) 260

Los nuevos mecanismos de la PAC: competitividad, sostenibilidad y calidad 263

La multifuncionalidad, piedra angular del desarrollo rural sostenible 267

Bibliografía 268

Hacia una caracterización de la política de comercio e inversiones de la UE: breve análisis de cara a la negociación del Acuerdo de Asociación con Centroamérica 271

Alonso Ramírez

Introducción 271

Comercio de servicios, la Agenda de Lisboa y la Agenda Global 272

Negociación de servicios en el marco de la OMC 277

La propuesta de servicios de la UE y sus negociaciones en América Latina 279

Paridad CAFTA, el enfoque regional y su impacto en la negociación del ADA entre Centroamérica y la Unión Europea 281
Comentarios finales 285
Bibliografía 286

Capítulo IV
Posición de los actores sociales de cara a la negociación

Las mujeres: la mitad de la población que pierde bajo relaciones comerciales eminentemente económicas 290
Ana Rosa Ruiz Fernández
¿Qué podemos entender por los tres compromisos con los cuales se negocia el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea? 290
La posición nacional de Costa Rica ante el Acuerdo de Asociación. ¿Cerca o lejos de los principios de la Declaración de Viena (Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe)? 292
¿El Acuerdo respeta o protege el Estado de derecho de Costa Rica? 297
Conclusiones 298
Bibliografía 299
Posición ambientalista frente al Acuerdo de Asociación UE-CA 300
Isaac Rojas
Posición frente al Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea 300
Participación ciudadana 302
Posición campesina frente al Acuerdo de Asociación UE-CA 304
Lorenzo Cambronero

Posición de las organizaciones del Sector Agropecuario sobre los aspectos normativos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Económica Europea 306
Trato nacional y acceso de mercancías al mercado 306
Reglas de origen 308
Defensa comercial 308
Medidas sanitarias y fitosanitarias 309
Propiedad intelectual 310
Política de competencia 311
Comercio y desarrollo sostenible 311

Capítulo V
Posibles escenarios e impactos

América Central entre la espada y la pared: ¿dónde está el plus en el AdA? 314
Andrés León y Koen Voorend
Introducción 314
El Nuevo Modelo Económico y los tratados de libre comercio bilaterales 315
CAFTA: promesas y la realidad 318
La promesa del CAFTA 318
El CAFTA dos años después: algunos resultados preliminares 319
AdA y CAFTA comparados 325
Conclusión: Posibles impactos del AdA 329
Bibliografía 330

Europa y Centroamérica: los desafíos del Acuerdo de Asociación y más allá 333
Luis Guillermo Solís Rivera
A modo de introducción: el contexto histórico 333

Europa: el esencial cooperante 338
¿Es posible un diálogo político renovado? 340
Hacia la constitución de un acuerdo comercial: ¿nuevos enfoques o más de lo mismo? 343
¿Rumbos nuevos en odres viejos? Paradojas de la relación Centroamérica-Unión Europea 346
Conclusiones 348

Índice de cuadros 350

Índice de gráficos 351

Acerca de las autoras y autores 352

Prólogo:
Balance general de la negociación

A continuación, incluimos a manera de prólogo del volumen dos artículos cortos escritos por los coordinadores del "Proyecto de seguimiento de las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea", Alonso Ramírez Cover y Koen Voorend, el cual produjo boletines de seguimiento de la negociación entre mayo del 2008 y febrero del 2010. Ambas notas provienen del octavo y último boletines (setiembre del 2009 a febrero del 2010), y presentan una imagen breve pero clara de los resultados finales de la negociación.

A continuación incluimos el *link* del Proyecto, desde donde se pueden descargar también el resto de los boletines.

http://www.iis.ucr.ac.cr/investigacion/acumulacion/observatorio/observa.php

¿Un acuerdo balanceado?

Alonso Ramírez y Koen Voorend

Para empezar, quienes escribimos y editamos el boletín Centroamérica InformADA debemos confesar que una de las cuestiones más lamentables del actual Acuerdo ha sido la absoluta falta de información y transparencia sobre los términos de la negociación comercial. Aunque hemos escrito

balances de la negociación, lo cierto es que hasta hoy, no conocemos en realidad qué y cómo se ha negociado. El siguiente balance lo realizamos a partir de información que escuetamente ha salido por la prensa.

Tal vez uno de los discursos que más resuenan alrededor del Acuerdo es que se trata de un resultado balanceado entre los bloques.

Tanto medios de prensa empresarial como cámaras de empresarios y el Gobierno argumentan este "balance" en términos de: 1) la consolidación del SGP+, que existía de previo a la negociación y que facilitaba la exportación de bienes como café y piña, 2) se logra una cuota de 20.000 toneladas anuales de arroz, 3) se alcanzó una cuota de 150.000 toneladas anuales de azúcar a escala regional (sin Panamá) y 4) otra cuota de 4.500 toneladas de atún. Descartamos el banano debido a que se trata de un acuerdo que se obtiene fuera de la negociación del AdA.

Aunque no se puede negar que son mejoras considerables en términos de acceso, debe considerarse también si se trata de un resultado favorable en términos de lo que pudo haberse entregado.

A cambio de estas concesiones exitosas pareciera que Costa Rica habría dado beneficios similares del CAFTA a la UE (según se desprende de declaraciones de Marco Vinicio Ruíz) (Pelegrí, AFP: 23/3/2010). Eso significa que, a cambio de consolidar lo que ya se tenía (SGP+) y otras condiciones menores (varios productos agropecuarios y pesqueros, la mayoría con cuotas arancelarias), hemos otorgado acceso irrestricto a Europa en materia de servicios y una apertura de un 85% de nuestras líneas arancelarias. Esto sin contar otras garantías que exigió la UE como legislación en denominaciones de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras. A grandes rasgos, se tiene la sensación de que hemos dado mucho a cambio de poco... Aunque, obviamente es una conclusión un poco apresurada, sin contar aún con el Acuerdo firmado, sí puede afirmarse desde ya que las asimetrías que se adujeron como negativas desde el principio se han visto reflejadas.

Veamos a continuación algunos contrapuntos de los resultados "exitosos" del Acuerdo. Ciertamente, se logró reducir la cuota exigida por la UE con respecto a la leche en polvo de 4.500 toneladas anuales a 1.900, y a 3.000 en quesos. Pero, a pesar de ello, ya existen preocupaciones por parte del sector lácteo. Óscar Albanés, de la Cámara Agropecuaria y

Agroindustrial de El Salvador, afirma que la exportación de estos bienes constituye siempre una amenaza para la región, dado que las condiciones de competencia del sector en Centroamérica (que no recibe apoyo del Estado y enfrenta altos costos productivos) no se comparan con los incentivos que la UE ofrece a su sector a través de ayudas directas (tema que, de paso, nunca fue discutido en la negociación del Acuerdo).

Similarmente, en azúcar, la cuota puede verse como extraordinaria. Sin embargo, debe dividirse entre los países del istmo, lo que haría que se trate de una cantidad más reducida al final de cuentas. Además, en términos de cuota, claramente se trata de una parte ínfima del mercado europeo de azúcar, ni siquiera un 0,75%.

Ha habido también sectores afectados negativamente. Si bien es cierto que la apertura no afectará finalmente a los productores de tomate y cebolla. Es claro que la propuesta es evidentemente negativa para gran parte de la industria de consumo interno del país. El sector productor de plásticos ya se ha mostrado en contra del Acuerdo dada la desgravación de este tipo de productos europeos (*El Financiero*, 27/5/2010).

Otras concesiones en la exportación de carnes y arroz en realidad resultan casi superfluas para el país, en la medida que ni uno ni otro producen para exportar, y menos a Europa, que también ha aumentado los estándares de calidad para la exportación de estos bienes. Así, es una cuota que se obtiene pero que debe enfrentar un obstáculo comercial nuevo también.

De esta forma, podríamos darle parcialmente la razón al viceministro de Comercio, Fernando Campos, si en lo que respecta a barreras tarifarias se trata, claramente hay una mejor situación de acceso. Pero, ¿se compensa esto con darle una mejor a la UE?, o ¿con las barreras no tarifarias que terminamos aprobando? Lo cierto es que el Acuerdo es un reflejo de la situación asimétrica preexistente entre los bloques; y más grave aún, esto no fue ni siquiera un problema para los negociadores. Prueba de ello es que el Fondo de Compensación de las Asimetrías que proponía Nicaragua –tal vez no la mejor medida para atender esta situación– no fue ni siquiera considerado de manera seria durante el proceso.

El proceso de negociación entre la UE y Centroamérica: una escabrosa recta final

Alonso Ramírez

Aunque la firma del AdA da cabida a un sentimiento de tranquilidad para múltiples actores involucrados en la negociación. Debe reconocerse que los últimos meses del proceso se caracterizaron por un alto nivel de incertidumbre. A continuación, se realiza un recuento de los principales acontecimientos de los últimos ocho meses de la negociación.

Un primer gran escollo: el conflicto en Honduras

Hacia junio del 2009, las negociaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea para un Acuerdo de Asociación parecían alcanzar un inminente fin. Sin embargo, tuvieron que ser paralizadas indefinidamente como resultado del golpe de Estado en Honduras.

Ante la dramática situación en ese país, se presentaron dos reacciones contradictorias. Primero, la disposición abierta de los países del istmo de fracturar la integración de intereses y el bloque único de negociación. Segundo, las evidentes contradicciones entre el saludable discurso político de la UE y sus intereses económicos y geopolíticos en la región.

Sobre lo primero, desde el inicio de la negociación se han reconocido claras fragilidades en el bloque centroamericano. La situación que se presentó en abril del 2009, cuando Nicaragua abandonó las negociaciones en Tegucigalpa, habían profundizado esas diferencias, las cuales surgieron claramente en la situación resultante del golpe de Estado de junio de ese año.

Así, a pocos días del golpe de Estado, los demás países centroamericanos iniciaron un esfuerzo considerable por excluir a Honduras del proceso de negociación. Costa Rica fue el país que demostró más iniciativa, realizando un extenso y muy público *lobby* político que se concretó finalmente en el apoyo expreso de la Vicepresidenta española durante su visita al país en agosto pasado.

De esta forma se llega al segundo punto. La reacción de la UE ante el golpe de Honduras fue en un principio fue clara y firme. Sin embargo, gradualmente comenzó a desgranarse, dando un no muy halagador precedente para la aplicación del Acuerdo de Diálogo Político que vendría adjunto al de Libre Comercio en el ADA.

Así como las fracturas políticas de coordinación de Centroamérica, la UE presentó las suyas en términos de discurso político. Inicialmente, la Comisión Europea afirmó, a través de la presidencia sueca, que se encontraba maniatada por el mandato de negociación emitido por el Consejo de Europa en el 2007. Este documento la obligaba a negociar con toda la región, sin excepciones. De esta manera, la única alternativa posible para la negociación era que el conflicto político en Honduras concluyera en una forma considerada "aceptable" para la Unión Europea, dando un amplio grado de incertidumbre con respecto a lo que eso podría significar.

Se podría pensar que una resolución aceptable hubiese sido la salida del poder de los golpistas y la reinstauración del gobierno derrocado. Esa parecía que sería la única salida, considerando que la UE se negó rotundamente a enviar observadores a las elecciones que albergó el gobierno de facto el 29 de noviembre pasado; ni tampoco reconoció de manera inmediata al nuevo gobierno electo.

Sin embargo, la reacción previa al nuevo gobierno no impidió la convocatoria a la reanudación de las negociaciones ahora con la Presidencia de la UE en manos de España. Resulta preocupante que el comunicado que señala el reinicio de la negociación, no haga una sola referencia sobre la situación de Honduras, a pesar de que ciertos países miembros instaba plantear críticas duras desde el ente sobre los comicios de noviembre.

De hecho, la única declaración de la UE ha sido considerar como "lamentables", las "circunstancias anormales" de los comicios (Declaración de la Presidencia de la UE, 03/12/2009, p. 132/09). En cualquier caso, lo que esto plantea es una clara contradicción con los principios que quedan postulados de forma sustancial en las cláusulas democráticas insertas en el Acuerdo de Diálogo Político que la UE negoció con México en el 2000 y Chile en el 2002, y que sirven de marcos interpretativos de lo que se pudo negociar con Centroamérica.

Ahora bien, ¿por qué está dispuesta la UE a exponer su discurso político como un doble discurso? Muy sencillo, aunque Centroamérica tiene un valor ínfimo en términos económicos para la UE, el AdA tiene un valor político y geopolítico importante. Las negociaciones de Acuerdos de Asociación en Latinoamérica han sido hasta antes del actual tratado con Centroamérica, un completo desastre. Experiencias previas de fracaso y suspensiones en las negociaciones entre la UE y otros bloques económicos como el Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones de alguna forma ejercen alguna presión sobre la UE y su política comercial.

Así, además de las presiones que ejercían grupos económicos en Europa y Centroamérica, la UE se ve presionada por su incapacidad de lograr acuerdos con los bloques regionales. Esto es lo que lleva a una clara contradicción en el discurso político del bloque con Centroamérica; pero, además, a considerar que cualquier discurso que procure defender a la UE como un socio comercial más humanizado que los Estados Unidos es una falacia clara.

De esta forma, incluso frente a críticas de diversos partidos representados en el Parlamento Europeo, la negativa de varias organizaciones de la sociedad civil y su propio discurso de política exterior hacia la región, la UE reanudó negociaciones comerciales y más recientemente normalizó relaciones políticas con un país, que a todas luces instauró un gobierno electo en condiciones que dejan mucho que desear y que ella misma deslegitimó.

Integración panameña a la negociación

Aunque el contexto de *impasse* fue un dolor de cabeza para varias organizaciones, hubo otros que pudieron aprovecharlo. Así, Panamá logró impulsar exitosamente su campaña para postularse como miembro adicional del AdA.

En un inicio, la reacción europea a la propuesta de incluir a Panamá fue cautelosa. La posición panameña suponía su compromiso de adquirir los cambios necesarios para que el Acuerdo de Asociación funcionara, pero sin adoptar una serie de compromisos formales con la integración económica centroamericana. Debe recordarse que Panamá no ha firmado el Tratado General de Integración Económica y está en el SICA en calidad

de observador. Esto significaría que Panamá adoptaría un arancel único y otras adecuaciones comerciales, pero no aprobaría diversos acuerdos vinculados con áreas como los servicios, en especial áreas sensibles para el país como la banca privada.

No obstante lo anterior, la solicitud panameña de integración en el proceso de negociación fue conocida y afirmada tanto por el Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana como por la UE. A cambio de su inserción en el proceso de negociación, Panamá se comprometió a aceptar los resultados actuales de la negociación así como a integrarse a la SIECA (Agencia EFE, 4/3/2010).

Acuerdo con respecto al banano

En el marco de la parálisis del proceso durante casi todo el segundo semestre del año pasado, otros temas de interés lograron avanzarse por otros medios. Este es el caso del banano. Tras el colapso del Programa de Doha durante la Cumbre Ministerial de Hong Kong en el 2006, la OMC ha estado procurando reducir gradualmente las mayores fricciones entre los bloques contrarios, sobre todo en materia de proteccionismo y política arancelaria.

Durante una reunión realizada el 26 y el 27 de julio del 2009, los funcionarios de esa organización abordaron asuntos sobre el comercio del algodón y del banano. En la reunión, los países latinoamericanos productores de banano junto con Estados Unidos y la Unión Europea conocieron y estuvieron de acuerdo con una propuesta planteada por la OMC. La propuesta consiste en una reducción del arancel que la UE cobra al banano latinoamericano de 176 euros por tonelada métrica a 114 (*Prensa Libre*, Guatemala, 18/11/2009). El acuerdo es bastante similar al que se acordó el año pasado entre las partes pero que fue rápidamente revertido por la Comisión Europea en una decisión polémica.

El Acuerdo en cuestión no supone realmente la eliminación inmediata del arancel al banano. Da un tiempo de gracia considerablemente cómodo de más de 8 años al bloque europeo. En tres años, el arancel será reducido a 136 euros por tonelada. En los dos años siguientes no habría recortes, y estos se reanudarán en los últimos tres, para llegar al arancel meta de 114. Eso significa que la ejecución tomaría hasta el 2017.

Si bien es cierto que la decisión ha sido considerada como el acuerdo que pone fin a la llamada "Guerra del Banano", ciertamente es difícil considerar este entendimiento como proporcional a las condiciones negociadas en el AdA. Se sabe bien que a cambio de aprobar condiciones no muy superiores al SGP+ (régimen unilateral de promoción comercial de la UE a favor de Centroamérica, existente previo a la negociación del AdA), el istmo aceptó como mínimo a la apertura de un 90% de sus líneas arancelarias (aún no se conoce sobre los resultados en materia de servicios).

Aunque ha sido considerado como un excelente acuerdo, el resultado con respecto al banano puede interpretarse como una victoria pírrica de los países latinoamericanos, sobre todo si se considera que se trata de una negociación que se ha extendido por un periodo de casi 16 años.

La reanudación de las negociaciones: marchas forzadas, conflicto y tendencias de quiebre

En febrero del 2010, se celebró la VII Ronda de Negociación del AdA, la primera tras 8 meses de *impasse*. El último trayecto del proceso de la negociación se caracteriza sobre todo por ser un camino escabroso, lleno de obstáculos y conflictos de intereses.

Para empezar, es claro que existía una presión constante sobre los diversos gobiernos involucrados. La expectativa de finalizar el acuerdo el 18 de mayo, de cara a la Cumbre Euro-Latinoamericana, junto con el trauma del impasse en la negociación –agravado por la coyuntura de un quiebre del mismo bloque centroamericano– dispuso un ritmo de negociación marcadamente forzado. Así, las rondas de negociación de abril y mayo, se caracterizaron por ser de intensa y extensa duración.

En el marco de esa necesidad política imperante, hubo constantes preocupaciones por parte del sector empresarial que insistía en que forzar un acuerdo supondría una situación claramente favorable a la UE. Así, hacia el final de las ronda de febrero y abril, quedaban pendientes un conjunto de temas estratégicos para Centroamérica. Esto hizo que diversas cámaras empresariales plantearan su indisposición con los resultados de la negociación. La Cámara de Comercio Nicaragüense (CACONIC) señaló que estaría dispuesta a proponer una suspensión de la negociación, si no

se alcanzaba obtener el fondo de compensación que solicitó Nicaragua desde abril del 2009 y una mejora en acceso de productos. (*La Prensa*, 8/4/2010). Los mismos gobiernos también plantearon sus amenazas: Guatemala señaló su disposición a aplazar la negociación de no obtenerse beneficios adicionales al SGP+ (*La Prensa Libre*, 15/4/2010), Daniel Ortega anunció, incluso, que Nicaragua y El Salvador no participarían de la ronda de mayo (*El 19*, 29/4/2010).

Los temas centrales de conflicto se relacionaron, primero, con un conjunto de solicitudes de acceso de Centroamérica que procuraban extender el contexto del SGP+ y, segundo, hacer más leves las demandas de la UE en diversas materias comerciales (denominaciones de origen, aspectos fitosanitarios y cláusulas de efectividad en desarrollo sostenible).

No obstante, a pesar de estos escollos, las rondas de negociación concluyeron a mediados de mayo del 2009. Aunque en general se logró reconocer un claro optimismo con el Acuerdo desde el Gobierno, sectores empresariales y gran parte de la prensa, existen diversos sectores preocupados por los efectos; en especial, alrededor de las concesiones otorgadas por Centroamérica a cambio de la consolidación del SGP+.

Ciertamente, este hecho supone el final de una etapa importante del proceso de negociación. A continuación comienza una nueva. El Acuerdo de Asociación debe ahora enfrentar un largo proceso de ratificación tanto dentro de la UE como en los parlamentos centroamericanos. En una nota muy personal del autor, lo que resulta más lamentable de esta nueva etapa del Acuerdo es que solo hasta ahora sabremos con exactitud qué es lo que Costa Rica ha negociado.

Introducción

El pasado 18 de mayo del 2010, en el marco de la Cumbre Euro-Latinoamericana, se anunció el final de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Así se da por concluido un proceso de negociación que se inició en el 2007 y que, si bien recibió fuerte resistencia y crítica desde distintos sectores y movimientos sociales, nunca alcanzó el nivel de cobertura y polémica del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA-RD, por sus siglas en inglés).

Si bien esta diferencia se explica en parte por la importancia y el carácter hegemónico que tienen los EE. UU. dentro de la región, lo cierto es que la importancia de las relaciones entre el Viejo Continente y el istmo centroamericano no son nada desdeñables. Por ejemplo, en materia comercial, la Unión Europea es el tercer mercado de exportación más importante para Centroamérica (13,8% de las exportaciones totales), solo detrás de los EE. UU. (33,8%) y el Mercado Común Centroamericano (26,8%); también, Europa representa la fuente más importante de fondos de cooperación internacional para la región centroamericana. Esto sin obviar los evidentes vínculos históricos y culturales.

La profundización del estudio de las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea se vuelve más importante en el contexto de la negociación y firma del Acuerdo de Asociación (AdA). Dicho AdA incluye temas que van más allá de lo comercial, tales como propiedad intelectual, compras gubernamentales, cooperación y diálogo político, así como el requisito impuesto por la UE para que Centroamérica negociara como un

solo bloque, con un solo equipo negociador. Muchos de estos elementos nunca antes han estado presentes en las negociaciones comerciales que han llevado a cabo los países del istmo y plantean retos e interrogantes importantes tanto en lo que respecta al proceso de integración centroamericano como a los estilos de desarrollo nacionales de los países del área.

Fue en el contexto del inicio de las negociaciones entre ambos bloques que nace el presente libro. Se inscribe dentro de un esfuerzo por parte del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica por promover el debate público y crítico de la estrategia de liberalización comercial que se ha venido dando en las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a la firma de acuerdos comerciales[1].

En cuanto a los textos que se recopilan aquí, se trata de 16 artículos provenientes –en su mayoría– de las ponencias presentadas en el seminario "Relaciones Unión Europea-Centroamérica, en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación". Dicho seminario contempló seis paneles y lo organizó el Instituto de Investigaciones Sociales entre febrero y abril del 2008.

Los artículos se organizaron temáticamente en cinco capítulos ordenados de lo general a lo particular.

El primer capítulo se titula "Balance general de la economía global en tiempos de crisis" y contiene tres artículos. En el primero de estos, Wim Dierckxsens hace un balance del capitalismo global actual en el contexto de la crisis económica y financiera. Le presta especial importancia al tema de las grandes perspectivas que se han generado alrededor de la elección de Barack Obama como presidente de los EE. UU.

Seguidamente, Carlos Guillermo Aguilar describe la relación que existe, en el actual contexto comercial internacional, entre los esquemas de negociación multilateral y bilateral. El autor plantea la sugerente tesis de que lejos de estar contrapuestos, estos dos esquemas se complementan.

---

1 Este sería el segundo libro dentro de esta línea de discusión. El primero fue Flórez-Estrada y Hernández (Eds.). (2005). *TLC con Estado Unidos: contribuciones para el debate*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.

El artículo que cierra este capítulo es presentado por Doris Osterloff, quien realiza una caracterización bastante completa de la estrategia comercial que ha seguido Costa Rica en los últimos años y de cómo se insertan dentro de esta la firma de acuerdos comerciales.

El segundo capítulo se titula "Relaciones Centroamérica-Unión Europea: una perspectiva histórica y comparativa" y contiene cinco artículos. En el primero de ellos, Constantino Urcuyo[2] analiza las relaciones entre ambas regiones desde una perspectiva histórica y estratégica. En este sentido, trata no solo el tema de las relaciones comerciales entre ambos bloques, sino también algunas consideraciones geopolíticas y geoestratégicas.

El segundo artículo, Saskia Rodríguez presenta una caracterización del pilar de cooperación del Acuerdo de Asociación. Además de los antecedentes de cooperación de la UE hacia CA, da algunos elementos sobre las estrategias presentes durante la negociación y plantea algunas posibles perspectivas a futuro.

Daniel Matul y Jorge Umaña son los autores del tercer artículo de este capítulo y realizan una comparación crítica entre los procesos de integración centroamericano y europeo. En el cuarto, Abelardo Morales lleva a cabo un acercamiento crítico a la idea de Centroamérica como región.

Cierra este capítulo el trabajo de Koen Voorend, quien hace una comparación entre los diferentes esquemas de negociación comercial que utiliza la Unión Europea con distintos países del mundo.

El tercer capítulo, "Actuales políticas europeas", se concentra en el análisis de las políticas europeas y contiene tres artículos. Greivin Hernández, Enrique Ulate y Alonso Ramírez analizan y caracterizan, en sendos artículos, la política de la UE en lo que respecta a política comercial, agrícola y de inversiones y servicios, respectivamente.

El capítulo cuatro, titulado "Posición de los actores sociales de cara a la negociación", está dedicado a presentar la postura de algunos sectores de cara a la negociación del Acuerdo de Asociación e incluye tres artículos. En el primero, Ana Rosa Ruiz intenta articular una posición desde el

2 Agradecemos a Mimí Prado, del Círculo de Copán, por permitirnos reproducir este artículo.

movimiento de mujeres; en el segundo, Isaac Rojas describe la postura de la organización ecologista Coeco-Ceiba, y en el tercero, Lorenzo Cambronero, la que mantiene la organización campesina UNAG.

Finalmente, el capítulo cinco se titula "Posibles escenarios y perspectivas" y contiene dos artículos. En el primero, de Andrés León y Koen Voorend, se hace un acercamiento crítico a la estrategia comercial seguida por Centroamérica en las últimas décadas, e intenta contrastar, de forma preliminar, el CAFTA con el Acuerdo de Asociación. En el segundo, Luis Guillermo Solís plantea antecedentes históricos de las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea y algunos desafíos del AdA.

En el trabajo de edición, debido a la heterogeneidad de los autores y las autoras, se trató de estandarizar, en la medida de lo posible, el aparato bibliográfico al estilo APA[3].

La editora y el editor quisieran agradecer al Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) por el espacio y la apertura para desarrollar este tipo de proyectos. Cabe mencionar que paralelamente a la edición de este libro se creó dentro del IIS el "Proyecto de seguimiento de las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea", el cual produjo boletines de seguimiento de la negociación entre mayo del 2008 y febrero del 2010. El prólogo del libro, se extrajo del Boletín N.° 8. Dicho prólogo presenta una breve síntesis de lo que fue el proceso de negociación y sus resultados. Consideramos que a la luz de dicha síntesis, la actualidad y vigencia de todos los textos incluidos en este volumen será más que evidente.

Ana Lucía Gutiérrez Espeleta
Andrés León Araya

3 Agradecemos a Flavio Mora Moraga por colaborar en la homogenización del aparato bibliográfico al estilo APA.

CAPÍTULO

Balance general de la economía global en tiempos de crisis: la tensión multilateralismo-multiralteralismo y la estrategia comercial costarricense

La gran depresión del siglo XXI inaugura la administración Obama

Wim Dierckxsens

La crisis actual como crisis civilizatoria

El mundo capitalista se encuentra desde fines del 2007 ante una crisis que aparece cada día más profunda. Cada vez que los medios dominantes anuncian el final de la crisis, hay un colapso peor. Se elige un nuevo presidente de EE.UU. y aparentemente nada cambia. Surgen preguntas como ¿dónde está el final de la crisis? Es un hecho que las crisis son inherentes al capitalismo. Sin embargo, esta no parece ser una crisis más del capitalismo. Cada vez más autores afirman que la economía mundial está ante un abismo peor que la Gran Depresión. Así lo considera el anterior presidente de Goldman Sachs, Joseph Giannone (2008), en "**Whitehead sees slump worse than Depresión". Por su parte, Michael Chossudovsky (2008), en** "The Great Depression of the 21st Century: Collapse of the Real Economy", **opina que la actual crisis es mucho peor que la Gran Depresión ya que los principales sectores de la economía se encuentran conjuntamente afectados.** Parece entonces más una crisis sistémica que una crisis más del capitalismo. Son cada vez más voces que así lo afirman. ¿Que habrá entonces después de una crisis sistémica? No creemos que un Bretton Woods II anunciado últimamente dará solución a

la crisis, pues al limitarse a un enfoque netamente financiero y monetario, no responde a la crisis en sus diferentes dimensiones. Hoy día estamos enfrentados a un nuevo tipo de crisis y no es posible dar respuestas sin entender el tipo de crisis que atravesamos.

Estamos en una coyuntura donde la crisis del capital en cuanto tal se está desenvolviendo en combinación con una crisis ecológica y climática a escala mundial. En realidad, estima François Chesnais (2008), en "Discutir la Crisis", estamos ante el riesgo de una catástrofe, pero no ya del capitalismo en sí, sino de una catástrofe de la humanidad. Estamos ante una situación catastrófica en la cual la naturaleza, tratada sin la menor contemplación y golpeada por el hombre en el marco de un capitalismo consumista y depredador, reacciona ahora de forma brutal.

Sin embargo, en este caso como en el pasado, la lógica del capital no reconoce las mal llamadas "externalidades" de la economía sino hasta cuando afecta su tasa de ganancia. Es una actitud autodestructora. Si no hacemos nada, el calentamiento global cobrará sus víctimas. Entre el 20% y 30% de las especies vivas podrían haber desaparecido de aquí a 25 años. El cambio climático repercutirá fuertemente hasta en la especie humana misma. Aparecen epidemias, el acceso al agua se dificulta cada vez más y se encarece y con ello la disputa por las tierras se acentúa como nunca. Estamos acabando con la naturaleza, pero no percibimos que ella a su vez nos amenaza. La crisis actual viene a expresar no solo los límites históricos del propio sistema capitalista. Estamos enfrentados a la vez a una crisis de la modernidad que considera a la naturaleza como un objeto de explotación. En síntesis, estamos ante una crisis de la civilización occidental que integra estas diferentes dimensiones.

Una dimensión fundamental en la actual crisis sistémica, en opinión de Samir Amin (2008), "Débâcle financière, crise systémique: réponses illusoires et réponses nécessaires", es el acceso cada vez más difícil a los recursos naturales, si se compara la situación de hoy con la de hace siete décadas. Durante la Gran Depresión del siglo XX, la escasez relativa de los recursos naturales nunca fue un elemento a tomar en consideración. El actual sistema consumista de producción impide, para la mayoría de los habitantes de este planeta –los pueblos de los países del Sur–, el acceso a sus recursos naturales. En tiempos pasados, un país emergente podía

satisfacer su demanda de recursos sin poner en discusión los privilegios de los países ricos. Sin embargo, en la actualidad esto ya no es el caso. Los países ricos –un 15% de la población mundial– acapara anualmente, por su estilo de vida y patrones de consumo, el 85% de los recursos del planeta. Ante la creciente escasez, las naciones ricas difícilmente van a permitir que países emergentes accedan más a sus propios recursos. El conflicto por los recursos naturales entre Norte y Sur constituye, por lo tanto, el eje central de la lucha actual y de tiempos venideros.

Es un hecho estratégico para la lucha de los países del Sur que dichos recursos suelen estar concentrados en el propio Sur. La crisis financiera y la crisis en la economía real impulsarán una mayor desconexión del Sur del proceso de globalización, es decir de la influencia económica del Norte desarrollada bajo la globalización neoliberal. La desconexión del Sur le permite una mayor proyección de su economía en beneficio propio y potencialmente una reconexión con las necesidades populares. Un menor acceso de los países del Norte a los recursos naturales no permite sostener el estilo de vida de Occidente basado en el consumismo. Se demandará una des-materialización absoluta en la producción. Esta se traduce en un alargamiento de la vida media de los productos. La rotación del capital disminuye con ello y así se llega al límite mismo de la lógica de acumulación del capital.

Los combustibles fósiles son un recurso natural especialmente estratégico que está agotándose. El proceso de globalización neoliberal, con su criterio de la eficiencia, ha duplicado la distancia del transporte de bienes y con ello la demanda de recursos energéticos. La demanda de petróleo ha superado en los últimos años la capacidad de su producción, es decir, su oferta. La sustitución en gran escala de energía fósil por otras fuentes energéticas es la opción del capital y no pretender cambiar el estilo de vida occidental, garante del proceso de acumulación de capital. La sustitución de petróleo por hidrocarburos en los últimos años implicó un alza del precio de los alimentos básicos. La consecuencia es una crisis alimentaria crónica en los países del Sur. Cuando estalló la crisis alimentaria en los últimos dos años, el capital no veía necesidad de intervención estatal para enfrentarla. La muerte lenta de las mayorías por hambrunas no significa una crisis real para el capital. Solo una crisis de la tasa de ganancia lo es. Así se encadenó, el último año, la crisis de recursos energéticos con la crisis alimentaria, generando una crisis de la ética.

Socialismo o barbarie: ¿mito o realidad?

Si ya no hay recursos naturales suficientes para poder garantizar en el futuro el estilo de vida occidental para el 15% de la población mundial, ¿qué sucede si países emergentes como Brasil, Rusia, India y China (el llamado BRIC), así como el Sur en su conjunto, aspiran tener un mayor acceso a dichos recursos en beneficio propio? Si con este estilo de vida no hay recursos suficientes para una minoría, menos lo habrá para los países emergentes que aspiran tener ese mismo estilo de vida, como es el caso de China, por ejemplo. No habrá acceso exclusivo seguro a estos recursos sin control militar del propio planeta. Para EE.UU. y Europa ya es política, y lo continuará siendo con la administración Obama, evitar lo más que sea posible verse recortado en su acceso a tales recursos. Si fuese por poder adquisitivo, China tendría hoy en día más capacidad de acaparar tales recursos. Cuando la capacidad económica de Occidente no basta, la amenaza de guerra tiende a incluirse como recurso político, incluso durante la administración Obama. El pacto trasatlántico con la OTAN, incluyendo a Israel, puede ser la vía para garantizarlo en los años venideros. Europa queda, sin embargo, en medio de un posible conflicto, hecho que resta fuerza a la tesis de la OTAN.

En este contexto, Edward S. Herman y David Peterson (2008) han subrayado recientemente que las principales amenazas actuales sobre el planeta son una guerra nuclear y el calentamiento global. Sobre el papel, la guerra nuclear puede ser evitada fácilmente, afirman los autores. Evitarla implicaría un bajo costo y el desarme más bien libraría recursos para mejorar las condiciones de vida de las mayorías excluidas actualmente. La lucha contra el calentamiento global, en cambio, ya no podemos evitarla y, además, resultará muy costosa. Sin embargo, eliminar la amenaza de una guerra nuclear y una política de desmilitarización va en contra de los intereses del conjunto del complejo industrial militar y los intereses privados de los países centrales. En la actualidad han sido precisamente esos intereses privados que pesan en la toma de decisiones políticas. Lo anterior no deja mucho espacio a la administración Obama. La pregunta es, qué condiciones nos permiten evolucionar hacia un nuevo orden mundial más justo y equitativo y con respeto hacia la naturaleza. La respuesta más probable es que esta transición no se da sin lucha de clases a nivel internacional y sobre todo entre Norte y Sur.

Alexander Cockburn (2008), en "Lo peor de Clinton, con Obama", señala que el nombramiento de Rahm Emanuel como jefe de gabinete y guardián de Obama es ciertamente un nombramiento tan siniestro como cuando Carter instaló al archiguerrero de la Guerra Fría Zbigniev Brzezinski como su asesor nacional de seguridad. Lo considera un superhalcón belicista del Likud. En su trabajo en la Casa Blanca de Clinton, Emanuel ayudó a hacer aprobar el NAFTA, la ley del crimen, el presupuesto equilibrado y la reforma de la asistencia social. Estuvo a favor de la guerra en Iraq, y cuando presidió el Comité Demócrata de Campaña Electoral del Congreso en el 2006 hizo grandes esfuerzos por derribar a candidatos demócratas contrarios a la guerra. En el 2006, Emanuel acababa de publicar un libro junto con Bruce Reed llamado *The Plan: Big Ideas for America*, con una sección concentrada en la "guerra contra el terror." Emanuel y Reed escribieron: "Tenemos que fortalecer 'la delgada línea verde' de los militares en todo el mundo, aumentando las Fuerzas Especiales y los Marines de EE.UU., y expandiendo el ejército de EE.UU. con otros 100.000 soldados. Finalmente, debemos proteger nuestra patria y nuestras libertades cívicas creando una nueva fuerza interior de contraterrorismo como el M15 de Gran Bretaña." La opción de Emanuel parece apuntar a la barbarie.

Las complejas dimensiones de la crisis que incluyen los actuales y eventuales acontecimientos bélicos nos colocan en medio de una crisis de la humanidad. Estas dimensiones juntas, en las que se entremezcla el conjunto de sus contradicciones, marcan los límites históricos del capitalismo. La conjugación de las contradicciones es expresión de los límites históricos del sistema vigente y se manifiesta por ello como una crisis de civilización. EE.UU. no dispone de recursos económicos para ir a una guerra más amplia ni hay mayor disposición de los países acreedores, como veremos a continuación, de seguir financiando a EE.UU. Lo anterior pone límites objetivos a una nueva conflagración mundial. Sin embargo, incluso excluyendo el estallido de una guerra de gran amplitud, existe en el presente la amenaza concreta de una guerra atómica. Esto es algo casi excluido de nuestras discusiones, pero que pueda imponerse durante la administración Obama como un hecho real.

Una guerra atómica en medio de una profunda crisis resaltará lo irracional de la racionalidad económica vigente. Un desarrollo prolongado de la

crisis en sus diferentes dimensiones económicas, ecológicas y militares, que amenazan toda la vida en este planeta hará cada vez más manifiesta la actual crisis como una verdadera crisis civilizatoria. Una humanidad que renuncia a toda la vida perdería el derecho a la existencia. En medio de tal crisis civilizatoria emergerá la ética de la vida. En una crisis así, el dilema de "socialismo o barbarie" no solo está planteado de manera inmediata, sino que se inclinará por el primero. Alain Gresh (2008), en su artículo "El consenso de Pekín", especula que en el contexto de la crisis civilizatoria el "Consenso de Washington" tiende a ser reemplazado por un llamado "Consenso de Pekín" o "Consenso del Sur" que apunta a la autodeterminación en las decisiones y el rechazo a las imposiciones de potencias occidentales; a la prevalencia de la calidad de vida sobre el Producto Interno Bruto y un acento mayor en la innovación. Aunque los términos del planteamiento son debatibles, queda claro que como nunca desde la descolonización, los países del Sur tendrán la oportunidad histórica, como lo prueban las cumbres del BRIC, de llevar a cabo políticas independientes y encontrar socios no alineados con el imperio. Se tejarán así nuevas relaciones más horizontales en un mundo multipolar.

Cuando el libre juego de mercado se desploma

El mundo capitalista se encuentra entonces ante una crisis sin precedentes. Según Jeffrey R. Nyquist (2008), pareciera que los políticos han perdido todo el control. Sin embargo, el autor sostiene acertadamente que los políticos nunca tuvieron el control sobre la llamada "economía de mercado". "La economía de mercado" es una criatura de sí misma, con sus propias leyes que no responden a políticas de intervención. El descomunal tamaño que ha alcanzado la economía financiera con respecto a la economía real en los actuales tiempos es de diez a uno, fenómeno que ha ido de la mano con una creciente internacionalización de las economías y procesos de desregulación e integración financiera. Ante la crisis, son ahora los mismos especuladores que demandan de sus gobiernos que han de "arreglar" la economía. Lo piden para salvar sus ganancias aunque lo plantean como si fuera en beneficio del bien común. Claro, los gobiernos tienen instrumentos. Pueden bajar las tasas de interés, pueden emitir

dinero, pueden impulsar el flujo de crédito entre bancos, nacionalizar bancos en quiebra, etc. Todas estas medidas no evitan lo que viene: la Gran Depresión del siglo XXI.

¿Por qué? En palabras de Ludwig von Mises, "no hay forma de evitar el colapso final de un burbuja generada por una expansión monetaria en base de crédito (deuda). La única alternativa de evitar un colapso mayor es que la crisis se dé más temprano como resultado de un abandono voluntario de la expansión de crédito (deuda). Esto hubiese sido posible a partir del colapso de la burbuja bursátil entre marzo del 2000 y setiembre del 2001. Sin embargo, a partir del 11 de setiembre, la Reserva Federal de EE.UU. tuvo la política de bajar metódicamente las tasas de interés y optó así por estimular la burbuja más grande de la historia del capitalismo. Muchos países de Occidente y más allá siguieron el ejemplo. Al menos el 70% de la economía mundial enfrenta en la actualidad una crisis hipotecaria. El crédito, sin embargo, va mucho más allá. Hay una crisis de deuda privada (tarjetas de crédito), pública y empresarial. El resultado final será el fin del sistema monetario vigente[4]

Si cada vez más autores afirman, como nosotros, que la actual crisis será peor que la Gran Depresión de los años treintas, la razón es simple: nunca hubo semejante burbuja financiera en la historia del capitalismo ni semejante integración financiera a escala mundial. Los derivados (que funcionan como crédito sobre crédito sin ninguna conexión ya con la inversión real) se constituyen en el responsable principal de la magnitud de la burbuja y con ello de la crisis planetaria en marcha. La pirámide de crédito funciona mientras exista un constante flujo de fondos aportados por nuevos inversionistas a crédito, o sea, mientras se ensanche la pirámide. Conforme se ensancha el edificio, existe la ilusión de que todos salen ganando. En esencia es un sistema de inversión donde la promesa y entrega de ganancias no dependen de la inversión real, sino de la llegada de nuevos inversores a base de nuevos créditos aportados. Más allá de la base de un capital real, se trata de un edificio piramidal que se construye con puro capital ficticio. Mientras exista la fe que pueda hacerse real la

4 Véase; Glenn, James. (2008). Once and for all. En: http://www.financialsensearchive.com/fsu/editorials/glenn/2008/1031.html.

ganancia, la pirámide se agranda. Para lograrlo, se necesitaba mantener el gobierno fuera de los controles y así guardar la fe ciega en la obra. Los bancos centrales y, en primer lugar, la Reserva Federal tuvieron responsabilidad directa en el asunto[5].

En la base de la pirámide estaban los créditos hipotecarios. El único componente real aquí estaba dado por las casas que respondían ante las obligaciones hipotecarias. Los bancos revendían las hipotecas a menudo mezcladas con otros productos financieros. Los vendieron a fondos de pensiones u otros bancos a menudo fuera de EE.UU. Con ese dinero se otorgaban nuevas hipotecas para construir una nueva etapa de la pirámide y así en adelante, hasta llegar a las hipotecas de gente sin capacidad de pago. Las hipotecas *subprime* son apenas la cara más visible del estallido de la crisis, pero no su esencia. En el camino aparecen los seguros involucrados en el negocio. Un complejo sistema de derivados financieros elevó la pirámide a alturas desconocidas en la historia del capitalismo. La "torre de Babel del siglo XXI" alcanzó a mediados del 2008 algo más de 600.000 millones de dólares, es decir, diez veces el Producto Mundial Bruto[6]

Un sector financiero que se desdobla de la creación de valor en la economía real y productiva, es capaz de crear ganancia ficticia pero sin respaldo en valores reales. Cuanto más profundo sea el sistema financiero y más apartado esté de la creación de valor y plusvalía, cuanto mayor sea además ese crédito otorgado y mayor la cantidad de países involucrados en esa lógica, tanto más profunda, prolongada y extensa será la crisis y mayor también la destrucción de capital ficticio. Nunca antes en la historia moderna hubo semejante burbuja especulativa a través del globo. ¿Cómo pudo irse tan lejos? ¿No habíamos aprendido de las recesiones anteriores? Las lecciones aprendidas con la crisis de los años treintas del siglo anterior no nos han podido prevenir de una nueva depresión como se creía firmemente hasta hace poco. Ciertos viejos errores puedan no haberse cometido en la actualidad, pero se cometieron y cometerán hoy en día otros aún más graves. El mayor, sin embargo, que se volvió a

5 Véase; Ávila, L. *El encadenamiento financiero-especulativo*, en *Oikos*, N.° 25, 2008, Santiago, pp. 9-34.

6 Véase; Beinstein, J. (2008). *Siete rostros de la crisis mundial.*

cometer es no lograr distinguir la diferencia entre ganancia y plusvalía. Una ganancia sin respaldo en la economía productiva por su contenido (hay servicios productivos), carece de plusvalía y con ello resulta ser una ganancia ficticia. El capital invertido en ello es capital ficticio[7]. Esta distinción requiere entender la teoría de valor trabajo de Marx y por alguna razón los escritos de Marx están otra vez de moda.

El capital así desarrollado tenía una existencia estrictamente virtual. Era como una cascada infinita de anotaciones contables y de registros electrónicos. Una pura ilusión, al modo de un espejismo de riqueza. Tarde o temprano tenía que estallar este gigantesco edificio de naipes[8]. La amplitud de la crisis actual no tiene precedentes. A diferencia de la Gran Depresión del siglo XX, la ilimitada expansión monetaria y el enorme déficit presupuestario está conllevando a colapsos de monedas y, en primer lugar, del dólar como moneda internacional. A diferencia de la Gran Depresión, hoy incluso hasta países enteros pueden ir a la bancarrota como pasa en la actualidad con Islandia, Hungría y Ucrania, y mañana eventualmente con países grandes como Italia. A diferencia de la época de la Gran Depresión en el siglo XX, el mundo está actualmente más integrado que nunca y una crisis en la economía real a escala global no salvará ni a los países con mayor empuje económico como China.

Entonces, ¿qué se puede hacer?, ¿caben aquí regulaciones? Estas, afirma François Houtart (2008), en *"Panel sur la crise financiere ONU"*, solo calzan en tanto que constituyen etapas de una transformación radical que permite una salida a la crisis que no sea la guerra y que no prolonguen la lógica de destrucción de la vida. Por lo tanto, no es suficiente reordenar un sistema, es necesario transformarlo. Es una obligación moral y para comprenderla se requiere adoptar el punto de vista de las víctimas. En el marco internacional, en primera instancia predominará el "sálvase quién pueda", hasta quedar claro que con ello ni el capital dominante se salvará. En ese contexto, suele triunfar, con el tiempo, la lucha a nivel mundial con ética solidaria y con ética del bien común. Ello implica reconocer

---

7 Véase; Carcnholo, R. y Nakatani, P. (2008) *Capital ficticio y ganancias ficticias*.

8 Véase, Vargas Solís, L. (2008). *La crisis tras bambalinas*. En: http://www.argenpress.info/2008/11/la-crisis-tras-bambalinas.html

y manifestar una convicción de que el conjunto de crisis financiera, alimentaria, energética, climática, de agua, social, etc., no se resuelve sino con un cambio civilizatorio y la convicción de que podemos transformar el curso de la historia. Por lo tanto, es asunto muy político no limitarse a las dimensiones financieras de la crisis, que se debe considerar en sus múltiples dimensiones.

Proteccionismo, colapso del comercio internacional y desenganche

La gran crisis financiera desemboca en otra crisis gigantesca en la economía real. El diario *Le Monde* no se anduvo con indirectas, el lunes 27 de octubre del 2008, a la hora de graficar el estado de la economía mundial: Luego de anunciar en portada, con título "catástrofe", que las bolsas habían perdido la friolera de 25.000 millones de dólares desde su punto más alto, en las páginas interiores aportó una conclusión aún más lapidaria: "Los mercados bursátiles, chupados por el vacío". Los diarios ingleses del día siguiente le disputaban también la primera página con la noticia de que las pérdidas bancarias y financieras ya llegaban a los 2.800 millones de dólares. Hasta el *Financial Times* se metía en esta competencia "catastrofista" para mostrar que detrás de las bolsas de Indonesia y Rusia –que habían perdido el 95 y el 76% de su capitalización– había una larga fila de países cuyos mercados de capitales se estaban desintegrando. El vicepresidente del Banco de Inglaterra no se quedó atrás al señalar que el mundo está ante la mayor crisis en la historia de la humanidad[9].

Con sus intervenciones de salvataje a los bancos y empresas transnacionales, la Reserva Federal de los Estados Unidos crea más capital ficticio para mantener la ilusión de un valor del capital que está a punto de derrumbarse. Lo hace con la perspectiva de tener en algún momento dado la posibilidad de aumentar fuertemente la presión fiscal, pero en realidad no puede hacerlo porque eso significaría el congelamiento del mercado

9 Véase; Altamira, J. (2008). *La crisis mundial sacude a la periferia capitalista*, en Argenpress, consultado en: http://www.argenpress.info/2008/11/la-crisis-mundial-sacude-la-periferia.html

interno y la aceleración de la crisis en tanto crisis real. Asistimos, pues, a una fuga que no resuelve nada[10]. La administración estadounidense financia de esta forma su propia incapacidad de pago, lo que a su vez brinda más poder centralizador a la banca para definir el quehacer del Gobierno en la crisis. El resultado es la profundización de la crisis en la economía real. Con la crisis financiera, nos encontramos apenas en la fase inicial de una crisis mucho mayor, la cual se vislumbra muy larga y profunda. Ya tenemos por delante un segundo momento de la crisis: el proceso de propagación de la recesión.

La última se transformará en una brutal crisis de superproducción a escala planetaria. En los Estados Unidos y Europa este proceso ya comenzó, pero se expandirá. Como la industria automotriz depende en mayor grado del crédito y este se ha visto reducido radicalmente, las ventas caen bruscamente y con ello golpea primero a este sector. Es ahí donde se anuncian ahora las quiebras, con el desempleo masivo, la baja salarial, la inseguridad laboral, es decir, la crisis social. Luego se dará la crisis con las tarjetas de crédito y las ventas de todo producto y servicio caerán. Hasta los propios gobiernos tendrán dificultades crecientes de obtener crédito como veremos a continuación. El *"Global Europe Anticipation Bulletin"* (GEAB), en su 28 edición, del 15 de octubre del 2008, afirma que la crisis sistémica global en el 2009 será mucho más impactante que la crisis de los años treintas. Para ello, dan algunas razones. La deuda pública de EE.UU. está fuera de todo control y se estima que alcanzará un 70% del PIB en el año próximo. Sin embargo, esta es apenas la punta del *iceberg*, afirman. La deuda privada en EE.UU. puede alcanzar el 300% del PIB. Como consecuencia esperan para el 2009 una profunda recesión.

La intervención estatal en la economía real da inicio en la industria automotriz y sin lugar a dudas conllevará a medidas proteccionistas. Lo mismo sucederá en otros sectores considerados estratégicos, como la aviación y la computación. Con un mayor proteccionismo, la crisis se torna inmediatamente mundial. El proteccionismo es un "¡sálvese quien pueda!" a nivel del capital dominante que no los salvará. A partir del

---

10 Vease; Chesnais, F. *Discutir la crisis*. Revista Herramienta N.° 39, octubre de 2008, Argentina, consultado en: http://www.herramienta.com.ar/chesnais-francois/discutir-la-crisis

proteccionismo, colapsará el comercio internacional, lo que afectará, sobre todo, al capital transnacional. La quiebra de las empresas transnacionales en el futuro cercano será impactante. En ese contexto, triunfará la tesis del desenganche del Sur y la posibilidad de generar un nuevo orden económico internacional. Si hasta la fecha, la desconexión del proceso de globalización se ha logrado en América Latina contra viento y marea, a partir de la crisis real a nivel mundial, esta navegará viento en popa. La oportunidad y necesidad de la desconexión se dará en el mundo entero, y provocará un clima más favorable para un cambio profundo.

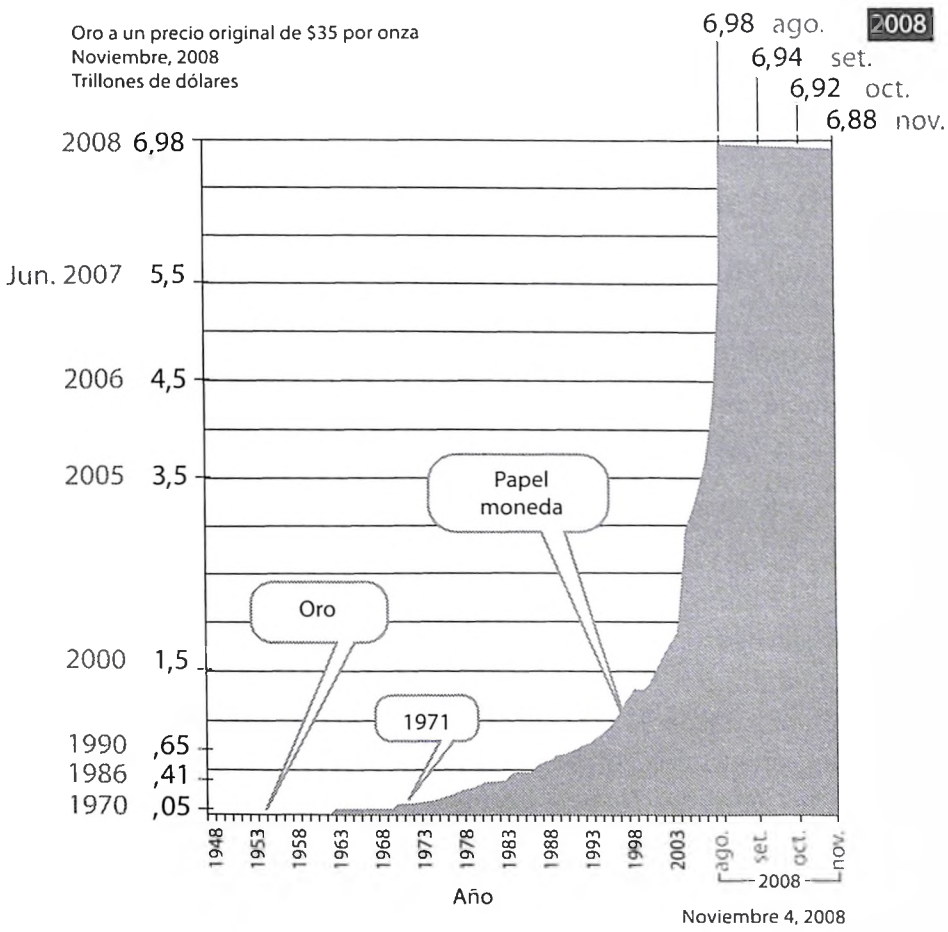
El colapso del dólar y del actual sistema monetario en el 2009

Al exportar más de un 40% de su Producto Interno Bruto, China sufrirá particularmente una contracción de su economía con un colapso comercial a escala global. Miles de fábricas ya se están cerrando en China. Solo en la provincia de Guangdong se cerraron 9.000 fábricas por la crisis financiera en EE.UU., según informa el periódico *Epoch Times*, del 26 de octubre del 2008. Ante la contracción de las exportaciones, China y otros grandes acreedores de la economía estadounidense (los países petroleros árabes) vuelcan sus inversiones hacia adentro en búsqueda de la creación de un mercado interno. Como en el pasado China dependió en alto grado del mercado externo, el país acumuló más reservas internacionales en dólares que ningún otro país emergente. Las reservas internacionales totales crecieron desde el 2001 a una tasa anual explosiva de 26,5%, alcanzando en agosto del 2008 casi los 7.000 millones de dólares (véase gráfico aparte). Más del 70% de las reservas están en manos de los países emergentes, con China en primera línea.

En agosto del 2008, de pronto se paraliza el crecimiento de las reservas internacionales globales y hasta se observa cierto reflujo. La lectura es que EE.UU. ya no logra obtener crédito externo. A ese punto de la recesión, ¿qué motivo tienen los socios comerciales de EE.UU. para continuar comprando los bonos del tesoro y devaluar sus monedas? Después de eso, lo que queda es un gobierno federal de Estados Unidos insolvente. Conforme los países emergentes como China desean transformar los

billones de reservas internacionales que poseen en moneda nacional para financiar su infraestructura interna, la curva podrá adquirir un descenso pronunciado. Lo anterior comprometería el valor del dólar seriamente y pueda causar incluso su colapso.

GRÁFICO 1
RESERVAS DE LOS BANCOS CENTRALES DEL MUNDO



Fuente: Asociación Cívica Mexicana Pro Plata, A.C. Data: FMI/Bloomberg

¿Cómo se explica entonces que en la actualidad el dólar está subiendo? En su artículo *"US Dollar Death Dance"*, Jim Willie (2008) afirma que es el último tango del dólar ante su colapso. En la actualidad, hay una

enorme demanda de liquidez para salir de papeles especulativos y compromisos de pago electrónicos. Hay fuga general hacia el efectivo durante una liquidación de mercados en todas las áreas y también acumulación de liquidez porque las empresas no pueden contar con el crédito bancario a corto plazo que usan para pagos de salarios y operaciones en curso. El dólar es la moneda por excelencia para obtener dicha liquidez. De ahí la fuga de capital (a menudo golondrina) de los países del Sur. También hay fuga hacia el dólar en busca de un puerto más seguro. Ello se vislumbró a partir de la reciente crisis en Georgia. El euro perdió inmediatamente terreno. Aunque repunte el dólar, la economía real de EE.UU., está colapsando, ¿qué pueden hacer los EE.UU. frente a esa crisis?

Sin crédito, afirma Christopher Laird (2008) en "Sobrevivir el próximo colapso del US Dólar", las economías del mundo se contraen, y de la peor manera, y así también la norteamericana. El crédito NO está volviendo. Cierto, oímos que la tasa Libor (tasa de préstamo entre bancos) ha mejorado. Pero estos prestamistas no están prestando. Ellos cubren sus propias necesidades y acumulan efectivo; tal como se ven obligadas a hacer las empresas desde que los mercados de crédito a corto plazo están congelados. Lo que eso significa para el dólar estadounidense es que, mientras el mundo pierde su motor económico y cae en una depresión económica, el muy abusado dólar pierde atracción para invertir en él. Cuando la depresión económica se haga sentir, los déficit fiscales de Estados Unidos, que ya llegan al billón (trillón en inglés) al año, no tendrán financiamiento ya que los socios comerciales dejarán de comprar notas/billetes del Tesoro. Entonces, el dólar estadounidense sufrirá el colapso.

Hugo Salines Price (2008), en su artículo "The strange case of falling international reserves", estima que los países exportadores efectivamente ya no adquieren más deuda norteamericana ni europea. Más bien cada vez más Fondos Soberanos aprovecharán la oportunidad de adquirir capital real en Occidente, en vez de ampliar el crédito internacional. Si este es el caso, la deuda en general y especialmente la deuda fiscal norteamericana –que alcanza un billón de dólares este año– ya no encuentran financiamiento externo. Todo ello implica una necesidad de financiarlo internamente ya sea sacrificando el sistema de seguros o imprimiendo simplemente dólares. Lo último está sucediendo a gran escala. Ello implicaría una severa inflación en EE.UU. que ya no se puede exportar. Es

en la precisa coyuntura actual de un posible colapso del dólar que podemos esperar la creación de un "nuevo dólar".

Adrian Salbuchi (2008), en "Crisis terminal del sistema financiero global", estima que el próximo paso es que el Tesoro y la Reserva Federal declaren una emergencia económica nacional e introduzcan un cambio de moneda, un dólar nuevo que se basará otra vez en el patrón oro. Para lograrlo, bastaría aprovechar un feriado bancario para instrumentar el recambio de moneda. Para su transición, se determinarán –en opinión de Salbuchi– términos beneficiosos para aquellos bancos, empresas, ciudadanos y aliados preferidos (o sea, se les reconocerá un dólar nuevo por cada dólar viejo). Luego, con determinados poderosos tenedores de dólares y bonos del tesoro, se negociará según claros intereses geopolíticos, para que ciertas instituciones y empresas puedan transformar sus tenencias en dólares actuales por dólares nuevos según otras paridades. Por último, al resto de los tenedores de dólares –ahorristas privados en todas partes del mundo– se les dirá que EE.UU. dejará que el mercado local e internacional determine la paridad entre el dólar muevo y el viejo dólar. Entonces, veremos a los cambistas locales ofreciendo 10 ó 20 dólares viejos por cada nuevo. Es un "Corralito a escala global" y una expresión clara del "¡sálvese quien pueda!".

La introducción de un nuevo dólar deja a los tenedores del viejo dólar y todos los papeles (bonos) en esa moneda como papeles sin valor que puedan venderse entonces en apenas un 10%, o tal vez menos, de su valor nominal. El costo de este desastre lo pagaría todo el mundo que tenga tenencias en dólares, y no tanto el contribuyente norteamericano. Las estructuras de poder globales de EE.UU. permiten transferir de esta manera los efectos más nocivos de la crisis a terceros países y sobre todo hacia los países emergentes que poseen el 70% de las reservas internacionales. EE.UU. es el único país que tiene esa alternativa para hacer frente a la crisis y no es nada improbable que utilice dicho mecanismo. La política tendrá el efecto de una bomba de neutrones en el mercado financiero internacional y arrastraría todo la economía global.

En este contexto, Webster Tarpley (2008), en su artículo "Secret plan for IMF world dictatorship", advierte de una tendencia durante la administración Barack Obama hacia un gobierno mundial donde EE.UU. no pierda

el poder monetario. Hay un plan con el primer ministro británico, Gordon Brown, de crear un nuevo sistema monetario internacional con un gobierno global. No es un Bretton Woods II, como afirman, se trata más bien de un intento de instaurar un poder mundial bajo su control que impondría sus políticas en todos los países, acabando con lo que queda de la soberanía nacional. Un Banco Central Mundial haría a su vez las regulaciones del caso para tener un control mundial sobre los recursos naturales. La política implicaría mayor austeridad, sacrificio, desregulación, privatización, salarios más bajos, lucha antisindical y más libre comercio y una carrera que sobrepasa todos los límites y prohibiciones de la tecnología avanzada. El plan implicaría una estrangulación de la humanidad para salvar el capital de Occidente. Es de esperar que Brasil, Rusia, India y China (los países BRIC) se opongan a semejante plan. Estos países emergentes, junto con las naciones exportadoras de petróleo, son los países acreedores. Las naciones occidentales, y en primer lugar EE.UU., son países deudores. Es poco probable que los deudores logren imponer tales condiciones a sus acreedores al menos no sin el recurso de la guerra.

Es probable –afirma Salbuchi– que las autoridades norteamericanas no logren imponer su criterio ni superar la crisis económica. Entonces, se plantea el tema en el plano geopolítico, promoviendo una generalizada situación de guerra global que permita pasar los efectos de la crisis a terceras naciones. Además de imponer limitaciones estrictas a las libertades internas en EE.UU., bajo el pretexto de la grave crisis nacional, se intervendrá militarmente en diversas partes del mundo. También, se movilizará al país (y sus aliados) hacia la defensa contra un enemigo creado. No se puede descartar un nuevo (auto)atentado en territorio estadounidense o contra intereses norteamericanos o de sus aliados en otras partes del mundo. Otra amenaza muy concreta y últimamente divulgada en la prensa oficial es un ataque unilateral contra Irán llevado a cabo por Israel tras recibir luz verde de EE.UU. para iniciarlo Luego, arrastrará a EE.UU. en la consiguiente guerra. La geopolítica por la prevención de la guerra (nuclear) y por la paz será más necesaria que nunca en los años venideros.

El multilateralismo desequilibrado de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la estrategia de acuerdos bilaterales de los países desarrollados: hacia una agenda para fracasar en los objetivos del milenio (ODM)

Carlos Guillermo Aguilar

¿Cuál comercio, para qué desarrollo?

Si aceptamos como punto de partida que el comercio puede convertirse en una herramienta fundamental para el desarrollo de los países empobrecidos, debemos igualmente estar en capacidad de evaluar algunas de las razones por las cuales la agenda de liberalización comercial agresiva de la actualidad, ni es una agenda para el desarrollo sostenible, ni ayuda a reducir los problemas de pobreza fijados en los Objetivos del Milenio (ODM).

Los ODM son un conjunto de medidas adoptadas en el 2000, por un total de 189 países, para mejorar el desarrollo en las naciones empobrecidas, con objetivos fijados para el 2015. Figuran metas como reducir la pobreza, el hambre, las desigualdades de género, la mortalidad infantil

y materna, las enfermedades como el VIH/sida, paludismo y otras, así como promover el desarrollo sostenible y la educación y avanzar hacia una asociación mundial para el desarrollo.

Cada vez más, diversos organismos y foros internacionales reconocen que si bien el comercio no es la panacea para avanzar en todos estos aspectos, sí resulta esencial para poder alcanzar las metas fijadas. Las negociaciones multilaterales en comercio, sobre todo promovidas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), atienden una agenda tan amplia que toca los principales temas relacionados con los ODM. Por ejemplo, hoy es reconocido que los mayores problemas se presentan en los temas de desarrollo humano, sobre todo los vinculados con la salud, y que las diferencias en los avances están muy relacionadas con regiones más o menos convergentes del comercio internacional. De esta forma, Asia presenta avances significativos, mientras el África subsahariana presenta rezagos en materia de comercio y reducción de la pobreza. En lo que respecta a América Latina, según la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés), se aprecian algunas reducciones en el número y porcentajes de hambrientos, pero en América Central hay incrementos significativos en los últimos años (Andersson, 2007).

Por otro lado, es una opinión comúnmente admitida hoy por diversos grupos de especialistas en economía y políticas del desarrollo que el crecimiento económico ni significa mejores condiciones de desarrollo, ni está necesariamente asociado con la liberalización comercial y las reformas promovidas por los organismos financieros internacionales desde la década de 1980[11]. Un estudio promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la promoción de las exportaciones y la pobreza durante los años noventas en América Latina y el Caribe, sostenía en el 2004:

---

11 Véanse sobre todo los trabajos más recientes de Ricardo Hausmann (antiguo colaborador del Consenso de Washington y economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo). En el 2005, Hausmann declaraba para el *Wall Street Journal Americas*: "Reformas profundas, crecimiento pésimo [...]. Algo tiene que andar mal con las teorías de crecimiento." Igualmente recomendamos los trabajos de Dani Rodrick, Joseph Stiglitz y Andrew Charlton.

> "Desde finales de la década de 1980, casi todos los países latinoamericanos han experimentado un proceso de profundas reformas económicas, que particularmente se han dado en el comercio internacional, la liberalización financiera y de la balanza de pagos. (...) La mayor apertura ha brindado nuevas fuentes de crecimiento económico pero también un aumento de la volatilidad y de la sensibilidad a los *shocks* externos. Al comienzo, parecía que las reformas fueran a funcionar como se había prometido. Aumentó el crecimiento económico, la inflación se redujo y hubo un gran auge de entrada del capital extranjero. Pero en algún momento, alrededor de 1995, el crecimiento fracasó, particularmente en los países de Suramérica. Lo mismo sucedió con las exportaciones. (...) No sólo el crecimiento total ha sido mucho menor que el del período de sustitución de importaciones, sino que, además, el crecimiento de las exportaciones se ha desacelerado y todavía está dominado por los productos primarios (Ganuza, 2004: 1)".

Según este estudio, paralelamente creció la desigualdad del ingreso[12], lo que afecta la eliminación de la pobreza, la equidad y la cohesión social. Así, el estudio alcanzaba a reconocer que aunque el impacto de la liberalización y la tendencia hacia las exportaciones no eran la explicación fundamental de este fracaso, su aporte al desarrollo debía medirse en la evaluación de casos particulares sobre un esquema más general de grupos ganadores (según la educación y la percepción de ganancias) y perdedores (trabajadores agrícolas y no calificados) (Ganuza, 2004).

Esta es la situación general para América Latina en la cual surge, a mediados de los años noventas, la OMC, paralelamente con la puesta en vigencia del Acuerdo Comercial de América del Norte (NAFTA)[13]. Aunque las políticas de liberalización comercial agresiva acompañan la situación del continente desde las reformas propuestas por el Consenso de Washington, el paso del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), a través de la Ronda

12 Algunos análisis insisten que el comercio desempeña un papel cada vez más activo en la distribución del ingreso mundial. Véase, por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Humano. Capítulo Cuarto: "Comercio Internacional: Liberar el potencial del desarrollo humano" (PNUD, 2005: 133).

13 Bloque comercial conformado por Estados Unidos, Canadá y México. Este último firmó en 1997 el Acuerdo Bilateral con la Unión Europea, que entraría en vigor en el 2000.

Uruguay[14], hasta la formación de la OMC y la Ronda de Doha para el Desarrollo lanzada en el 2001, han significado cambios muy sensibles en los temas, modalidades y alcances de las negociaciones. Las décadas de 1980 y 1990 se caracterizan por ser períodos de dominio de una fuerte ortodoxia liberalizadora, de raigambre monetarista, que apostó por un esquema que combinaba lo multilateral y lo bilateral.

Los resultados de estas políticas en los años siguientes provocaron no solo una revisión y un debate sobre los fundamentos económicos del monetarismo y del regionalismo abierto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), significaron sobre todo una alarma constante por el crecimiento desmedido e incontrolado de acuerdos bilaterales y la crisis desatada en las negociaciones multilaterales de la OMC a partir de su V Conferencia Ministerial en Cancún, México (2003).

Lo que apreciamos hoy es la constatación de la crisis general del sistema de comercio basado en estrategias de liberalización agresiva (libre comercio) que frenaron y desnudaron las verdaderas intenciones de los países desarrollados en las negociaciones multilaterales y que han terminado por construir un complejo laberinto de acuerdos bilaterales, tanto en el plano comercial como en las inversiones.

Contrario a lo que asumen algunos investigadores, no creo que estemos ante un dilema del tipo multilateralismo versus bilateralismo. Tanto los Estados Unidos (EE.UU.), en su Estrategia de Seguridad Nacional conocida desde el 2002 (Aguilar, 2003), como la Unión Europea (UE) en su documento "Una Europa global: competir en el mundo" (2006), han remarcado la necesidad de continuar alentando las negociaciones de la OMC a la vez que se avanza en sus intereses particulares a través de acuerdos bilaterales.

De esta forma, no han sido los países desarrollados los que han cuestionado este modelo por presentar grandes perjuicios para los intereses del desarrollo, han sido fundamentalmente la opinión pública mundial (Organizaciones no Gubernamentales –ONG–), los movimientos sociales, los países agrupados

14 Costa Rica y el resto de países centroamericanos, a excepción de Nicaragua que ya estaba incluida desde antes por sus vínculos con los EE.UU., iniciaron procesos formales de adhesión al GATT a finales de la década de 1980.

–sobre todo en el G33[15]– e incluso las agencias financieras y organismos internacionales. En la actualidad, economistas como Jagdish Bhagwati[16], reconocen que acuerdos como el NAFTA han significado desviación de comercio afectando sobre todo a la economía más débil[17]. Otros como, Stephen Tokarik, del Fondo Monetario Internacional, sostienen que: "La liberalización beneficia principalmente a los países ricos y, aunque en conjunto los países en desarrollo se beneficien, algunos podrían ser perjudicados, especialmente los importadores de productos agrícolas" (Tokarik, 2004: 316).

En general, no resulta extraño que frente al alud de acuerdos bilaterales (más de 230 alrededor del mundo, que cubren más del 40% del comercio mundial), organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) insistan hoy en que estos instrumentos deberían llamarse "acuerdos preferenciales", pues no tienden a una liberalización amplia del comercio, sino a la reducción de barreras entre los países signatarios. Habría que agregar que, además, dejan intacto el sistema de ayudas y subsidios en materia agrícola para los países desarrollados, que no tocan temas vinculados con el *dumping* y que amplían la agenda en cuestiones relacionadas con servicios, propiedad intelectual, inversiones, normas de competencia y contratación pública.[18]

El informe "Perspectivas de la economía mundial 2005", del Banco Mundial, deja muy clara la situación:

> "Los acuerdos entre el Norte y el Sur, en especial aquellos celebrados con Estados Unidos, han tenido mayor eficacia en cuanto al bloqueo de la

15 Grupo de países agrupados para defender intereses del desarrollo en la OMC, sobre todo alrededor de los países africanos, aunque no exclusivamente.

16 Bhagwati es reconocido a nivel mundial por ser unos de los mayores economistas defensores de la globalización económica. Su libro *En defensa de la globalización* reúne una serie de descalificaciones para los críticos del actual modelo económico imperante y ha sido presentado por el FMI como "el caudillo del libre comercio".

17 El profesor Robert Lawrence, de la Universidad de Harvard, expresaba sus dudas en una entrevista para el Boletín del FMI, de esta manera: "...es preferible no celebrar acuerdos que exijan la aplicación de políticas que, a juicio de los países, sean perjudiciales para el desarrollo." *FMIBoletín*. Volumen 33, N.°22, 12/2004, pág. 359.

18 Estos tres últimos aspectos figuran entre los conocidos temas de Singapur, que en la OMC están suspendidos por el momento.

> liberalización de nuevos servicios, han exigido derechos de propiedad intelectual más allá de las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y han ampliado el ámbito de la protección de las inversiones..." (Banco Mundial, 2005: 4).

Para estos organismos, la polémica se resume en que estos acuerdos alcanzan a sustituir el programa de liberalización multilateral. Especialistas como Anne Krueger y Srinivasan destacan que estos acuerdos preferenciales obstaculizan la liberalización al fijar reglas que modifican la política comercial de los países individualmente. David Richardson y Hans-Peter Lankes, por su parte, reconocen que los datos son ambiguos, pero que dadas determinadas circunstancias (comercio considerable entre las partes, aranceles muy elevados y negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo) y siguiendo patrones de armonización y reducción de aranceles bajo exámenes de la OMC, podrían apoyar una mayor liberalización a nivel mundial.

Yongzheng Yang, del FMI, lo resume de la siguiente forma:

> "...las autoridades deben tomar conciencia de que el regionalismo quizá no beneficie a la economía mundial a largo plazo. (...) En un mundo de regionalismo y bilateralismo, podríamos terminar con el dilema de países que pretenden sacarse ventaja a través de la discriminación (regionalismo 'competitivo') sin que el resultado beneficie a nadie" (FMI, 2004: 168).

De esta forma, el dilema multilateralismo-bilateralismo se muestra falso frente a los intereses de los países desarrollados, que combinan ambas negociaciones, interesados en sus industrias y empresas y no en las políticas de desarrollo o de alcance internacional para los ODM. Hace años, los cuestionamientos al sistema mundial de comercio nos obligan a reflexionar sobre lo que anda mal. Se precisan nuevas reglas, nuevas instituciones, significa cambiar el enfoque del comercio (romper la identificación con una serie de políticas ortodoxas de libre comercio) para colocarlo en función de un desarrollo social y ecológico, de un marco amplio y comprehensivo de los derechos humanos, romper el falso dilema protección-liberalización o en su forma más ideológica: aislamiento-apertura[19].

---

19 Los estudios de Andrew Rose, profesor de la Universidad de Berkeley, demostraron en el 2003 que el ingreso de los países a la OMC no representaron aumentos del comercio e incluso en varios casos significaron efectos económicos negativos. Véase Rose, Andrew. "Do WTO members

Como lo destaca el Informe sobre Desarrollo Humano del 2005:

> "Puesta en marcha en 2001, Doha fue catalogada como una 'ronda para el desarrollo'. Los países ricos prometieron poner en marcha medidas prácticas para lograr una distribución más justa de los beneficios de la globalización. Sin embargo, en estos últimos cuatro años, no se ha avanzado en ninguna cuestión de fondo. Los obstáculos que impiden el comercio internacional permanecen intactos, los subsidios agrícolas aumentaron y los países ricos se dedican activamente a conseguir la aplicación de normas para las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual que amenazan con profundizar aún más las desigualdades en el mundo" (PNUD, 2005: 127-128).

En las actuales circunstancias, el comercio lejos de significar un factor de desarrollo y convergencia de las economías más empobrecidas ha significado en algunos casos dramáticas reducciones de participación en el mercado mundial (la más llamativa la de África sudsahariana, como hemos mencionado). Si seguimos las recomendaciones del PNUD para que el comercio realmente apoye los objetivos de los ODM, planteados en el 2005 –a saber fortalecimiento de tres áreas esenciales para los países empobrecidos: acceso a mercados, tratamiento de los apoyos agrícolas y trato especial y diferenciado– podemos constatar que Doha ha fallado en todos. La transformación de las medidas de inversión, de los derechos de propiedad intelectual, los movimientos temporales de personas (liberalización escalonada de mercados laborales)[20], el tema de la deuda y la crisis de productos básicos, demuestran no ser la agenda prioritaria de los países desarrollados, ni en el caso de los Estados Unidos, ni mucho menos para la Unión Europea (UE).

Los ODM fuerzan a cambios urgentes en la estructura del comercio multilateral, así como a una discusión de fondo sobre la ayuda y la cooperación internacional, los flujos de capital y las migraciones, la distribución

---

have more liberal trade policy? o "Do we really know that the WTO increases trade?" en http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/WTO.pdf y http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/GATT.pdf.

20 Estudios de Aaditya Mattoo y Sabramanian, del Banco Mundial, proponen que la OMC no se limite a la liberalización de bienes y servicios, sino también a la mano de obra, lo que según ellos se traduciría en mayores beneficios para los países en desarrollo. Véase "La OMC sí es importante". FMI Boletín. Volumen 33, N.° 2, 2/2004, págs. 22-23.

de ingresos mundiales, la transferencia de conocimiento y tecnologías y los modelos de consumo energéticos para la protección del medio ambiente y el cambio climático.

Perspectivas de la Unión Europea y transformación del sistema de comercio multilateral

La Unión Europea en los últimos años viene celebrando acuerdos bilaterales con países (México y Chile, son los casos más destacados de América Latina) y más recientemente con regiones (MERCOSUR y los países Asia-Caribe-Pacífico). Estos acuerdos pretenden posicionar a la UE en mejores condiciones de competitividad frente a otros grandes socios comerciales. Aunque la retórica de la UE tiene una fuerte dosis de términos asociados con políticas de desarrollo, cooperación y derechos humanos, la práctica demuestra que los objetivos de este bloque no están situados en los ODM, sino en la defensa de sus mercados internos y en aumentar el potencial competitivo de sus empresas. Es una prueba más de que, en la práctica, la agenda del desarrollo está disociada de los objetivos comerciales de los países desarrollados.

La orientación de la UE, se evidencia en el siguiente párrafo:

> "En la segunda mitad del siglo XX, los Estados Unidos, Europa y Japón impulsaron a la economía mundial. En la actualidad, se les están sumando economías en expansión cada vez más abiertas, en particular China e India, pero también Brasil, Rusia y otros países. (...) Debido a todo ello, está cambiando la naturaleza del comercio mundial. (...) En el caso de Europa, las actuales claves de la competitividad son el conocimiento, la innovación, la propiedad intelectual, los servicios y un uso eficiente de los recursos. Debe adaptarse la política comercial y todo nuestro planteamiento de la competitividad internacional" (Comisión Europea, 2006: 2-3).[21]

21 Es importante hacer notar que el apartado 4.2 de este documento toca exclusivamente el tema de la OMC y los acuerdos bilaterales desde la óptica de la UE.

Este esquema de redefinición de la competitividad y de cambios en el comercio internacional significa en lo concreto que en el marco de negociaciones bilaterales la UE persigue una negociación que va más allá de los temas negociados en el ámbito multilateral (OMC-plus). En su documento "Europa Global: Competir en el Mundo", bajo la modalidad de *"nuevas áreas de crecimiento"*, se propone la apertura de mercados y normas más estrictas para la propiedad intelectual, los servicios, la inversión, la contratación pública y la competencia (Comisión Europea, 2006: 2-3).

Se trata, como hemos mencionado, de temas muy sensibles para los países empobrecidos, sobre todo en lo relacionado con los temas de Singapur. Aunque la UE reconoce que los avances en el ámbito bilateral pueden complicar el comercio, erosionar los principios de no discriminación y marginar las economías más débiles, es un asunto estratégico para poder avanzar en la liberalización mundial más allá de la OMC. Para el caso particular de los países de América Latina que han firmado acuerdos con los Estados Unidos, la UE parte del tema de la paridad en los alcances económicos y comerciales de su negociación. Esto significa para el caso centroamericano: paridad DR-CAFTA.

El no abandono del marco multilateral (OMC) significa, en este contexto, avanzar mediante negociaciones bilaterales todos aquellos temas de interés para las empresas europeas que permanecen sin resolución en la OMC, dejando sin contenidos –prácticamente– los elementos esenciales que hacían de Doha una agenda medianamente cercana a los intereses de los países en desarrollo. El mayor retroceso actual en materia de comercio internacional se vive justamente en este dramático punto: todas aquellas medidas que los países empobrecidos lograron ganar en Doha para avanzar hacia formas de comercio más justas en función del desarrollo sustentable y de los ODM, son las que están hoy en día amenazadas por los intereses del modelo de competitividad y liberalización agresiva promovida por las corporaciones y los países desarrollados.

Los principios de no discriminación, el trato especial y diferenciado, el tratamiento más amplio de las asimetrías, la eliminación de los temas de Singapur, las normas *antidumping*, las enormes ayudas y apoyos internos de los países desarrollados a sus corporaciones, los logros alcanzados en materia de salud pública para el reconocimiento de licencias obligatorias

y de importaciones paralelas, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, la utilización de medidas de salvaguarda para productos agrícolas y la definición de productos especiales para los países más empobrecidos, entre otros, son aspectos que están hoy seriamente amenazados. El comercio no sufre cualquier transformación, sufre una involución calculada por los intereses corporativos y que tiene su máxima expresión en los acuerdos bilaterales.

Quienes defendemos que efectivamente el comercio es importante para el desarrollo, pero no cualquier tipo de comercio, ni para cualquier tipo de desarrollo, debemos considerar que el actual sistema multilateral es profundamente desigual y desequilibrado, y que los acuerdos bilaterales no son una respuesta frente a este problema, sino una consecuencia derivada de esta estructura de relaciones internacionales. Para empezar, debemos colocar el comercio en función del desarrollo sustentable y de los objetivos de los ODM, y no al revés.

Algunas personas y grupos a nivel internacional defienden una reforma de la OMC, al sostener que es el instrumento multilateral con que contamos. Creo que es un error pensar que es posible, con algunas reformas de democratización y transparencia, modificar la estructura de una institución que fue creada para lo que está haciendo: la liberalización agresiva del comercio y los servicios. Lo que tenemos que hacer es cambiar de enfoque y apoyar una transformación más profunda de las estructuras internacionales en materia de economía y comercio. Si el foco central de nuestra estrategia está en reducir las desigualdades y sobre todo la pobreza, pues debemos centrarnos más en los problemas y las soluciones para los países más empobrecidos. El sistema de comercio internacional debe orientarse sobre todo en función de estas urgencias y no de los intereses de los países desarrollados.

Una manera de avanzar sobre este difícil camino, es retomar el enfoque del comercio basado en los Derechos Humanos[22]. Este enfoque parte de

22 Para quienes estudiamos en la Escuela de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos, existe una integralidad de estos y no una jerarquización basada en las declaraciones de Naciones Unidas. Los documentos oficiales de Naciones Unidas son solamente una parte del instrumental de los Derechos Humanos, no agotan sus potencialidades ni dan cuenta del carácter procesual que

colocar el comercio dentro de un entramado más complejo de relaciones sociales y políticas, donde la reproducción del circuito de la vida humana y de la naturaleza, son condición y criterio de partida[23]. No es casual que, en los últimos años, el pensamiento económico de la ortodoxia neoliberal haya construido un instrumental de opiniones fácilmente generalizables para invertir estos derechos y transformarlos, a su vez, en derechos de las corporaciones y en "libertad" para estos conglomerados económicos.

El principio de igualdad defendido por los países desarrollados, cuando se trata de equiparar sus capacidades políticas y económicas frente a los países empobrecidos, se convierte en una herramienta para sostener los privilegios de los más poderosos. La igualdad formal de la ciencia jurídica no puede reemplazar la justicia como criterio de partida. Por eso no sirve la simple aplicación de la normativa internacional que también provee la misma OMC; la ley en condiciones de injusticia suele ajustarse en función de los intereses de quien puede detentar los mecanismos de presión y sanción.

Un sistema de comercio, que no tenga la justicia y la vida digna de los seres humanos y de la naturaleza, como *derecho imperativo general* [*ius cogens*]), no está a la altura de las necesidades de los países empobrecidos, no ayudará a los ODM y solo contribuirá a perpetuar las condiciones desiguales que nos tienen en la crisis actual.

---

estos adquieren en la vida política y social de los pueblos cuando los mismos pueblos se disponen a defender la justicia y la dignidad de sus demandas y de sus formas culturales de vida.

23 Pueden verse algunos trabajos sobre el tema en: a) Prove, Peter. *Comercio y Derechos Humanos. El comercio al servicio de las personas y no las personas al servicio del comercio*. Documento Informativo 2. Alianza Ecuménica de Acción Mundial. 2003. b) Federación Internacional de los Derechos Humanos. *Comprender el comercio mundial y los Derechos Humanos*. Ginebra. 2005. c) Aguilar, Carlos (adaptación al español) *Guía práctica sobre la OMC y otros acuerdos comerciales para defensores de los Derechos Humanos*. 3D/Red Sur Universitaria de Derechos Humanos. Ginebra/Sao Paulo. 2006.

Bibliografía

Aguilar, C. (2003). "Políticas de Libre Comercio y resistencia popular. A propósito del Tratado de Libre Comercio". En *Revista Pasos*, N.°105, pp36-42, enero/febrero. DEI-CR.

Andersson, A. (2007). *¿Doble Mensaje? Sobre la coherencia en la política de la UE y el derecho a la alimentación en Latinoamérica.* Suecia: FIAN/UBV Latinoamérica.

Banco Mundial. (2005). *Perspectivas de la Economía Mundial 2005.* En http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/esl/weo0905s.pdf

Comisión Europea. (2006). "Una Europa Global: Competir en el Mundo", *Draft* de trabajo. En: http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm

FMI. (2004). "Los acuerdos comerciales y la apertura del comercio: ¿Benefician a los países en desarrollo?" Conferencia del FMI sobre Comercio Exterior. *FMI Boletín*. Volumen 33, N.°20, Noviembre.

FMI. (2004). "Los acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio requieren precaución", *FMI Boletín,* Volumen 33, N.°11, Junio.

Ganuza, E.; Morley, S.; Robinson, S. y Vos, R. (2004). *¿Quién se beneficia del Libre Comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. PNUD/Alfaomega: Colombia.

PNUD. 2005. *Informe de Desarrollo Humano*. En: http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_sp_complete.pdf

Rose, A. (2002). Do WTO members have more liberal trade policy? En http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/WTO.pdf.

Costa Rica en el escenario mundial de las relaciones comerciales: los acuerdos de libre comercio

Doris Osterloff Obregón

Participación de Costa Rica en el intercambio comercial

La participación activa de Costa Rica en el escenario mundial a través del intercambio comercial, es hoy día innegable. El país ha desarrollado una base productiva orientada hacia los mercados internacionales. Nuestras primeras exportaciones, café y banano, se dirigieron a los Estados Unidos y Europa. Luego, a principios de los sesentas del siglo pasado, desarrolló un sector industrial para el mercado centroamericano; y la evolución más importante tuvo lugar a partir de 1983, cuando se decide diversificar las exportaciones para colocarlas en mercados como los Estados Unidos, Europa, México, Canadá, China y otros, como uno de los objetivos de la política de apertura económica y expansión comercial que establece el país para su desarrollo económico.

Esto a la vez, implicó una apertura del mercado nacional a las importaciones, al optar por bajar los aranceles, los cuales se habían utilizado

para crear un mercado cautivo a nivel local y centroamericano, cuando se estableció el Mercado Común Centroamericano a principios de la década de 1960. Por otra parte, la política de apertura económica y la expansión comercial incluyó un proceso de atracción de inversión extranjera directa (IED), basado en incentivos de carácter fiscal, con el objetivo de desarrollar productos orientados al mercado mundial.

Asimismo, a partir de la década de 1990, la política comercial del país se centró en consolidar la apertura económica a través de la formalización de la relación comercial con otros países por medio de la negociación y suscripción de tratados de libre comercio. Por lo que, actualmente, una vez que entre en vigor el que se firmó con los Estados Unidos, cerca de un 75% del intercambio comercial del país estará regulado por este tipo de tratados, más las regulaciones al comercio con Centroamérica, establecidas a través del Tratado de Integración y el Protocolo de Guatemala. Este porcentaje ascenderá a cerca del 85% cuando entre en vigencia el Acuerdo de Asociación que se está negociando con la Unión Europea; y prácticamente más de un 90% si se establece un TLC con China.

Los acuerdos comerciales

La suscripción de tratados de libre comercio es uno de los principales instrumentos de la política comercial costarricense de los últimos 15 años. Hasta la fecha, Costa Rica tiene vigentes tratados de libre comercio (TLC) con México, Canadá, República Dominicana, Chile, CARICOM y Panamá. El TLC con Estados Unidos fue aprobado por vía de referéndum el 7 de octubre del 2007 y posteriormente se desarrolló un proceso de aprobación de leyes de implementación, previo a su entrada en vigor. Asimismo, Costa Rica, conjuntamente con el resto de los países centroamericanos, está negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y se ha planteado la posibilidad de negociar un TLC con China, como parte de las medidas que ha tomado luego de establecer relaciones diplomáticas con ese país a mediados del 2007.

La política comercial incide en la política de desarrollo a través de sus instrumentos, al marcar la pauta del intercambio comercial entre países y

afectar con ello el crecimiento productivo y el empleo. Por lo tanto, los acuerdos comerciales, como instrumentos de dicha política, influyen a su vez en las políticas públicas de Estado, pues no tienen fecha de vencimiento y se superponen a gobiernos electos cada cuatro años. Por supuesto que, además, repercuten en las políticas de Gobierno, ya que deben ser tomados en consideración en los planes económicos que diseñan y ejecutan. Por otra parte, afectan las políticas públicas específicas de agricultura, industria, servicios, empleo, comercio, y otras, como propiedad intelectual, compras públicas y competencia, por ejemplo.

Definitivamente marcan las condiciones de acceso de bienes y servicios, que es uno de sus objetivos principales; así como, las condiciones para operar dentro de las fronteras nacionales. Asimismo, dependiendo de si en estos se establecen tratos especiales y diferenciados, de si se reconocen asimetrías, también, innegablemente, afectan las condiciones sociales imperantes.

Por lo tanto, los acuerdos comerciales deben ser considerados al momento de establecer la estrategia de desarrollo de una nación, ya que tanto los acuerdos multilaterales, suscritos en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como los acuerdos regionales y bilaterales, inciden en las políticas internas del país.

Desde 1990, el número de acuerdos comerciales negociados y suscritos por los diversos países del mundo no ha dejado de aumentar. A julio del 2007, se habían notificado a la OMC 380 acuerdos comerciales regionales (ACR) y estaban en vigor 205. Si se tienen en cuenta los ACR que están en vigor pero no han sido notificados, los que se han firmado pero todavía no están vigentes, los que se están negociando y los que se encuentran en la fase de propuesta, el número de ACR cuya aplicación está prevista de aquí al 2010 asciende a cerca de 400[24]. Ello ha creado lo que se denomina un "*plato de spaghetti*" debido a la multiplicidad de acuerdos que se entrecruzan.

A su vez, estos acuerdos han sido establecidos en un marco de tensión entre "*quienes hacen las reglas*" y "*quienes toman las reglas*", tanto a

24 Véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm.

nivel nacional como entre países, por las concesiones que se hacen y cómo estas afectan los intereses específicos tanto de sectores como del país, y de lo que busca con ellos al eliminar obstáculos al comercio y a la vez establecer mecanismos para enfrentar la competencia desleal.

Esto entendiendo que hay una serie de frentes comerciales que los países deben confrontar, como es la producción y comercialización a través de cadenas mundiales, de las cuales hay sectores que son parte, como los componentes electrónicos que se producen en Costa Rica, y otros que compiten con estas cadenas mundiales en el mercado local. Esto en el contexto de una competencia mundial que se acrecentó con la incursión cada vez mayor de China, de la India y de las 41 economías de Asia-Pacífico.

Las reglas de comercio

Por todo lo anterior, es sumamente importante tener claro entonces en qué contexto se establecen compromisos en el marco de estos acuerdos, tanto internacionales como internos, los cuales incluyen reglas que marcan las relaciones comerciales entre los países.

Estas reglas se establecen en tres niveles: i) reglas multilaterales, que aplican a los 153 países miembros de la OMC[25]; ii) las reglas regionales, con las cuales se establecen zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o uniones económicas; y iii) las reglas en el nivel del Estado-nación, como son las concesiones unilaterales, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o las leyes o reglamentos nacionales, como la Ley de Bioterrorismo de los Estados Unidos o el Reglamento de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea.

En cuanto a Costa Rica, es miembro de la OMC desde 1995; por lo tanto, la base para los tratados de libre comercio que el país ha suscrito son las reglas establecidas en el marco de esta organización; en la cual, además, se tiene una participación muy activa.

---

25 Dato al 23 de julio del 2008 (http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm).

Por otra parte, con los tratados de libre comercio, el país estableció zonas de libre comercio con México, Chile, Canadá, República Dominicana, Panamá y CARICOM; además, lo hará con los Estados Unidos y la Unión Europea, y en el futuro, con China, de llegarse a concretar el tratado con ese país. En estas zonas de libre comercio, se libera el intercambio comercial de mercancías y servicios, se eliminan barreras arancelarias, barreras no arancelarias y obstáculos al comercio; sin embargo, cada Estado miembro mantiene ante terceros su régimen de comercio exterior. Asimismo, Costa Rica forma parte desde 1962 del Mercado Común Centroamericano, y a partir del 2002 participa de las negociaciones para concretar la Unión Aduanera Centroamericana[26].

El TLC con los Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos representa la cúspide de la política comercial de Costa Rica de los últimos 20 años.

Aunque este se firmó en agosto del 2004, no fue sino hasta octubre del 2005 que se envió a la Asamblea Legislativa para su ratificación; y si bien, se tramitaba en el Congreso, en marzo del 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones determinó que su aprobación podía sujetarse a un referéndum; el cual se llevó a cabo el 7 de octubre del 2007, fecha en que se aprobó este tratado por esta vía.

---

26 En las uniones aduaneras se suprimen inmediata o gradualmente las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que la constituyen. Asimismo, se establece un arancel externo común y una política comercial común, y también se liberaliza el comercio de servicios. En los mercados comunes, según la teoría, hay además libre circulación de los factores de producción (capital y trabajo). En el caso de Centroamérica, si bien instauraron en 1960 el Mercado Común Centroamericano, lo cierto, es que este no pasó de ser una zona de libre comercio imperfecta con un arancel externo que tenía muchas excepciones; sin embargo, el establecimiento de aranceles altos para terceros facilitó el desarrollo de un sector industrial orientado al mercado local y regional. Desde el 2000, los centroamericanos vienen negociando la transformación de su mercado común en una unión aduanera.

Sin embargo, previo a su entrada en vigor, se requería la aprobación de una serie de leyes correspondientes a la implementación de los compromisos de Costa Rica establecidos en el Tratado, como la apertura de las telecomunicaciones y de los seguros. Esto por cuanto la ley de los Estados Unidos que ratificó este TLC, obliga al Ejecutivo de ese país a hacer una verificación de que los beneficios obtenidos en el marco del TLC, a través de los compromisos de los otros Estados miembros, estaban debidamente garantizados mediante las correspondientes legislaciones y reglamentaciones de cada país. Esto como requisito previo antes de que el Presidente de los Estados Unidos pudiera proclamar la entrada en vigor del TLC con cada una de las naciones. A la fecha, solo Costa Rica era el único país que tenía pendiente la entrada en vigencia de este TLC.

Por otra parte, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, celebrada en mayo del 2006, en Viena, Austria, se acordó que se iniciarían las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Las negociaciones comenzaron en octubre del 2007, precisamente en Costa Rica, y se espera que finalicen en el 2009. Este Acuerdo tendrá tres pilares: i) Diálogo político, ii) Cooperación, iii) Área de Libre Comercio.

Ambos serán instrumentos de la política económica, ya que el Acuerdo con los europeos en lo comercial será bastante similar al de los Estados Unidos. Uno y otro establecen una zona de libre comercio. El TLC con los Estados Unidos instaura una zona de libre comercio entre 7 países. El de la Unión Europea crearía una zona de libre comercio entre 32 países, los 5 centroamericanos y los 27 europeos.

Los dos instrumentos obligarán, por la envergadura del intercambio comercial que cubren –cerca de un 85%–, a una mejora en las competencias de las instituciones públicas para administrar las reglas que se establecen en ellos y en los otros tratados que el país ha suscrito.

Por otra parte, ambos acuerdos tendrán una fuerte incidencia en las políticas de desarrollo nacional, debido a las asimetrías entre Costa Rica y los Estados Unidos y los 27 países que conforman actualmente la Unión Europea. Sin embargo, varían las expectativas sobre los resultados que cada uno produciría. En el caso de la Unión Europea, al verse como un acuerdo que

va más allá de lo comercial, al incluir los pilares del diálogo político y la cooperación, hace que las expectativas sobre este sean más optimistas que con el TLC con los Estados Unidos, por cuanto se percibe que el impacto en el desarrollo podría amortiguarse debido a lo que se acuerde en el pilar de cooperación, lo cual habrá que ver si finalmente es así.

En relación con el TLC con los Estados Unidos, se ha planteado la necesidad de que exista una agenda complementaria, en la cual se contemplen políticas y medidas que apoyen a los sectores productivos, tanto a los que pueden beneficiarse como a los que podrían verse afectados por su entrada en vigencia. Estas políticas pueden agruparse en tres categorías: i) las que se vinculen con el fomento del desarrollo nacional, ii) las de respaldo y estímulo a los sectores con mayor potencial y iii) las de apoyo a los sectores y grupos más vulnerables. También pueden darse otros tipos agrupamientos, como por ejemplo en un grupo las relativas a la competitividad y en otro grupo las de compensación (Villasuso y Osterlof, 2007).

En cuanto al Acuerdo de Asociación, la existencia del pilar de cooperación pareciera estar opacando el planteamiento de una agenda complementaria para este acuerdo, al suponerse que esta surgiría de dicho pilar. Al final, esto podría ser un error pues los programas y acciones de una agenda complementaria difícilmente serían financiados en su totalidad por la cooperación europea.

Tanto en relación con el TLC con los Estados Unidos como con el Acuerdo de Asociación, el país debe prestar atención a la necesidad de concretar dichas agendas complementarias, debido a que los efectos positivos esperados podrían no alcanzarse y más bien generarse más perjuicios que beneficios, ya que por sí solos dichos acuerdos no pueden producir todos los resultados que de ellos se esperan.

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la Unión Aduanera Centroamericana

Por otra parte, la negociación con la Unión Europea conlleva un proceso paralelo: la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana. Esta es la primera ocasión en la cual la región se ve obligada a considerar la

normativa centroamericana para alcanzar un acuerdo comercial con un tercero. Si bien con los Estados Unidos negociaron en forma conjunta, esto fue con las normas nacionales. Por su lado, los europeos, quienes tienen el proceso de integración hasta el momento más completo del planeta, condicionaron a los centroamericanos que la negociación fuera de bloque a bloque, es decir, de norma comunitaria europea a norma comunitaria centroamericana.

Por ello, como resultado de un compromiso de la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, del 2004, celebrada en Guadalajara, México, ambas regiones desarrollaron una valoración del estado de situación de la integración, como requisito previo para lo convenido en el 2006, de iniciar negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación. Tal valoración facilitó a los europeos determinar que la integración se encontraba en un punto que permitía comenzar con dicha negociación. Además, según lo estipulado en el Acta de la Cumbre, los Presidentes centroamericanos se comprometieron a aplicar una serie de decisiones tomadas en marzo de ese mismo año, relativas al progreso del establecimiento de la Unión Aduanera, como una señal de que se avanzaría en este proceso paralelamente a la negociación con los europeos.

Al mismo tiempo, hay un comercio interregional que de todos modos obliga a que se tenga que concretar la Unión Aduanera. El comercio interregional muestra un comportamiento muy dinámico desde el establecimiento de MCCA en 1960 hasta el 2007, solamente interrumpido en el quinquenio 1981-1985; las exportaciones interregionales pasaron de US$30,3 millones en 1960 a US$5.217,1 millones en el 2007, con una tasa promedio de crecimiento del 11,6%, el cual es un incremento muy superior al mostrado por las exportaciones centroamericanas con destino a otros mercados del mundo, que solo crecieron en el mismo periodo a una tasa promedio anual del 7,8% (SIECA, 2008).

En este comercio centroamericano, un 80% de las empresas que participan son pequeñas y medianas; se estima que cerca de 8.000 empresas y unos 2 millones de personas están vinculadas laboralmente a este comercio, según datos de la SIECA (Osterlof y Nowalski, 2007: 45). Por otra parte, hay una participación muy activa de una serie de grupos centroamericanos muy fuertes a nivel económico, vinculados a sectores como la banca, el transporte,

la construcción, el turismo y el comercio, entre otros. Algunos de ellos, a la vez, asociados con empresas transnacionales, para desarrollar, por ejemplo, el comercio intrarregional o para exportar a terceros mercados.

En el caso particular de Costa Rica, se exportaron en el 2007 unos 2.800 productos al mercado centroamericano, provenientes de aproximadamente 1.020 empresas, que colocaron US$1.618 millones ese año en ventas a Centroamérica, mercado con el cual el país tuvo un saldo favorable de US$806 millones de dólares (PROCOMER, 2007). Por lo tanto, el ordenamiento de las reglas de comercio del Mercado Común y el establecimiento de la Unión Aduanera podrían favorecerla aún más, pues estimularían un mayor crecimiento del comercio.

Integración centroamericana e integración europea

En 1951, se suscribió la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en 1960 se fundó el Mercado Común Centroamericano (MCCA)[27]. En 1991, con el Protocolo de Tegucigalpa, se reformó la carta de la ODECA y se estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA)[28]. En 1993, con el Protocolo de Guatemala, se reformó el Tratado General de Integración Económica (TGIE) y se constituyó el Subsistema de Integración Económica, según el cual a partir del 2000 se negocia la instauración de la Unión Aduanera Centroamericana[29].

Una característica de la integración centroamericana es que se trata de un proceso en marcha, con diversas etapas históricas, el cual ha avanzado en

---

27 Integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió al MCCA en 1962.

28 Estados miembros: los sietes países del istmo, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua Costa Rica y Panamá. República Dominicana es observador.

29 Esta negociación solo se está dando entre los cinco miembros originales del MCCA, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, ya que los otros países miembros del SIECA no son parte de la integración económica.

forma dispersa y fluctuante, con niveles disímiles de profundización. Esto se evidencia en la participación de los países en la institucionalidad regional, con ausencias que perjudican la eficiencia de la ejecución de responsabilidades asignadas en la integración regional. Por ejemplo, solo cinco de los sietes países del SICA participan del Subsistema de Integración Económica[30], solamente cuatro son miembros de pleno derecho de la Corte Centroamericana[31] y Costa Rica aun no es miembro del Parlamento Centroamericano, ni no hay condiciones políticas para que llegue a serlo algún día.

Por otra parte, en integración económica, como se ha señalado anteriormente, en la década de los sesentas se impulsó el mercado interno para generar un desarrollo económico "*hacia adentro*", lo que promovió el crecimiento industrial de los países centroamericanos. A partir de la década de los noventas, se impulsa una integración con terceros, por medio de tratados de libre comercio suscritos por los países, con lo cual se establecieron procesos de integración paralelos al interregional.

Todo esto implica definiciones por parte de los países centroamericanos en cuanto hasta dónde quieren llegar con su proceso de integración. En lo económico, hay una realidad que obliga a los gobiernos a tomar decisiones, unas veces más temprano y otras más tarde, necesarias para definir la operación práctica relacionada con el intercambio comercial interno. En lo político y en otras áreas, amparadas al SICA, se da una integración más centrada en la coordinación y la colaboración entre los Estados, pues aunque exista una institucionalidad y un marco jurídico, el acatamiento de los acuerdos depende más de la voluntad de los gobiernos de turno, ya que no existen mecanismos para obligar a su cumplimiento.

Es importante entender que la integración entre dos o más Estados tiene que ser un instrumento para impulsar el desarrollo de estos, al sumar esfuerzos nacionales en uno regional, dándole forma a un espacio

---

30 Los cinco miembros originales del Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

31 De los países que originalmente suscribieron el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, solo falta la integración de Costa Rica y Panamá.

comunitario que permita aumentar las capacidades del Estado nacional para satisfacer necesidades y generar oportunidades para sus ciudadanos.

En el caso centroamericano, la realidad parece colocar a la región entre dos disyuntivas. En la primera, el ordenamiento de la integración se centra principalmente en lo económico y, en la segunda, se adopta un proceso de integración multidimensional. La opción primera podría implicar que lo social tenga un carácter residual y que genere una mayor fragmentación del SICA; aunque, por otra parte, obligaría a una compatibilización con los procesos de integración con terceros que se han venido estableciendo a través de los tratados de libre comercio.

La opción segunda podría verse limitada por una atomización institucional y por la prioridad que tiene la agenda económica, dados los compromisos adquiridos; sin embargo, a la vez, obligaría a una definición del espacio comunitario, a que la transformación institucional sea más operativa y articulada, y a que, sobre todo, se establezca la complementariedad entre las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural.

El desarrollo de la integración europea, la más avanzada a escala planetaria, puede servir de base para decisiones que debe tomar la región; eso sí, entendiendo que no se puede copiar. Hasta la fecha, la Unión Europea ha hecho aportes importantes de fondos de la cooperación no reembolsable para colaborar con Centroamérica en el proceso de reestructuración de la integración regional, financiando programas como el PAIRCA (Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana). Por ejemplo, este tiene como objetivo elevar las capacidades de los Órganos del SICA y de la Sociedad Civil, contribuyendo a la reforma institucional, a la adopción y ejecución de una agenda estratégica y al mejoramiento de los mecanismos de planificación, adopción y ejecución efectiva de las decisiones concernientes a la integración. El objetivo no es que los centroamericanos copien la integración europea, pero parte de lo que se ha hecho es analizar la experiencia europea como insumo para las decisiones de la región; todo esto sumado a las propias reflexiones y propuestas que han emanado del análisis de la integración por parte de los centroamericanos.

En cuanto a la experiencia europea, un aspecto importante para la reflexión es que han constituido una integración que representa más que una confederación de Estados pero menos que un Estado federal, cuyo

derecho comunitario se basa en los Tratados, definidos como derecho originario, y que son la raíz de numerosos actos jurídicos, conocidos como derecho derivado, como los reglamentos, las directivas y las recomendaciones que se adoptan, para cuyo funcionamiento se asientan en un triángulo institucional, conformado por el Consejo (integrado por todos los Estados miembro y es el principal órgano para la toma decisiones), el Parlamento (que comparte el poder legislativo con el Consejo) y la Comisión (que funciona como el órgano ejecutivo de la Unión Europea). Este triángulo se complementa con el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas (órgano contralor), el Banco Central Europeo (que regula el euro), el Banco Europeo de Inversiones, el Consejo Económico y Social (representación de la sociedad civil), y el Consejo de las Regiones.

Básicamente, se puede plantear que la construcción de la integración europea se ha basado en una fidelidad a sus raíces, en un pragmatismo economicista, en el derecho y la política (juridicidad), en avances lentos pero irreversibles (gradualismo), en un crecimiento en cantidad y calidad (incrementalismo), en el establecimiento de la supracionalidad cediendo soberanía –aunque muchos consideran que con ello han ganado más soberanía– y en el establecimiento de políticas comunes bajo el principio de solidaridad.

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en lo comercial y Costa Rica

Precisamente con este proceso de integración es que Centroamérica negocia un Acuerdo de Asociación, buscando por parte de los europeos que sea una alianza estratégica entre "comunidades" de países. Es decir, que no sea la típica relación entre Estados sino entre dos procesos de naturaleza comunitaria con un horizonte común de integración. El objetivo europeo es que la asociación debe fundarse sobre una mayor cooperación política, una mayor y mejor cooperación en todos los asuntos de interés común y una liberalización progresiva y recíproca de bienes y servicios.

En esto último, que se refiere a lo comercial, los centroamericanos se proponen que se consoliden en el Acuerdo los beneficios que tienen

actualmente a través del mecanismo preferencial de carácter unilateral denominado SGP-plus (régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza) que otorga un 0% de arancel para ingresar a ese mercado de 27 países. Asimismo, procuran mejorar las condiciones de acceso para productos que tienen restricciones, como el banano y el azúcar. Además, la eliminación de barreras no arancelarias, la liberalización del comercio de servicios y el fomento de la inversión.

Particularmente, Costa Rica tiene mucho interés en este acuerdo. Costa Rica exportó durante el 2007 al mercado europeo US$1.360 millones (PROCOMER, 2007), una parte importante en productos agrícolas y agroindustriales. Para Costa Rica, el mercado europeo representa el 15% de sus ventas al exterior. Es el principal socio comercial de los europeos en Centroamérica, sus exportaciones constituyen el 55% de lo que la región colocó durante ese año en el mercado de la Unión Europea. Por otra parte, Costa Rica representó el 40% de las ventas europeas en la región.

Los principales socios de Costa Rica en la Unión Europea durante el 2007 fueron Holanda, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Italia e Irlanda. Seguidos de España, Suecia, Portugal y Francia. Tiene colocaciones pequeñas en Austria, Polonia, Dinamarca, Finlandia y Grecia. En los otros 12 países restantes, no se registran exportaciones, lo cual genera un espacio de oportunidades, aunque debe tomarse en cuenta que el mercado europeo no es uniforme, es decir, hay que considerar la diversidad cultural, que afecta tanto los gustos del consumidor como las formas de comercializar los productos y de hacer negocios. Por esa razón, para que el sector exportador costarricense pueda aprovechar mejor las oportunidades se requerirán apoyos y un mayor conocimiento, más allá de lo que el Acuerdo le pueda otorgar en lo comercial.

Por otra parte, en lo comercial, el Acuerdo implicará una mayor apertura del mercado local y afectará probablemente a sectores que ya son sensibles al TLC con los Estados Unidos; por lo tanto, al plantear un agenda complementaria, parece tener sentido no solo enfocarla hacia el TLC con Estados Unidos, sino también el Acuerdo con Europa. Por demás, se debe tener cuidado de no confundir lo que se está negociando en el pilar de cooperación del Acuerdo con la agenda complementaria.

Finalmente: considerando el escenario mundial y el interés de desarrollo nacional

Es evidente que el país ha seguido una política comercial centrada en la suscripción de acuerdos comerciales, pero estos por sí solos no son suficientes para que el comercio incida en la reducción de la pobreza, en la disminución de las desigualdades y en el desarrollo en general. Contrariamente, si dichos acuerdos, en particular los suscritos con países con los cuales se presentan asimetrías importantes, no se acompañan adecuadamente de políticas y medidas, podrían tener un efecto inverso del esperado.

Por este motivo, en primero lugar, es necesario tener claro que la política comercial debe servir a los objetivos de desarrollo del país; por lo tanto, debe diseñarse y ejecutarse considerando un espectro mayor a la negociación de acuerdos comerciales. Particularmente, debe tomarse en consideración la expansión y diversificación real de la oferta exportable, la promoción comercial, la atracción y fomento de inversiones nacionales y extranjeras, el fomento de encadenamientos productivos y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como la generación de empleo. Todo ello implica que es una parte de una agenda de competitividad, en la cual se debe generar un entorno adecuado para el desarrollo productivo y el empleo de calidad.

Por otro lado, en segundo lugar, esta política debe contribuir a la disminución real de la pobreza y de las desigualdades; razón por la cual no puede estar desligada de la agenda de reducción de la pobreza. Más bien debe ser considerada en el diseño de esta agenda, particularmente en las medidas estructurales.

Asimismo, y en tercer lugar, al haberse apostado a una política comercial centrada en acuerdos y tratados comerciales, que cubren cada vez más un porcentaje mayor del intercambio comercial del país, se requiere proceder al fortalecimiento de las capacidades de administración de las reglas de comercio establecidas en estos. Por lo tanto, se tiene que generar un sistema de administración de comercio que mejore las condiciones tanto humanas como técnicas de las diversas instituciones públicas involucradas, más allá del Ministerio de Comercio Exterior; entre muchas otras, las oficinas de Sanidad Vegetal y Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura, la oficina de Prácticas Desleales y la de Normalización del Ministerio de Economía,

las Aduanas, el Registro Público para lo relativo a propiedad intelectual y la Proveeduría Nacional para lo relacionado con compras del sector público. Esto, por supuesto, incluye la creación de nuevas dependencias, como se ha hecho con la Superintendencia de Seguros y la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones, que forman parte de lo acordado en el TLC con los Estados Unidos para la apertura de estos dos sectores.

También, es necesario establecer una interrelación y armonización entre todos los procesos de integración económica que el país ha establecido, porque si no resultará complicado entenderlos, en particular para las pequeñas y medianas empresas, y al final puede ser oneroso operar con tantos acuerdos comerciales.

Y finalmente, en el marco de la estrategia nacional de desarrollo, se debe ubicar el papel de esta política comercial de los acuerdos suscritos dentro de una globalización que nos demanda una competitividad basada más en el conocimiento. Es decir, que los objetivos de desarrollo humano del país no están solo vinculados al crecimiento de lo comercial sino a la vinculación entre lo económico y lo social, donde lo social es un instrumento del progreso económico además de humano. Esto implica entender que la política comercial de Costa Rica en el escenario mundial y nacional es solo una parte de un todo; por tanto, debe estar totalmente vinculada con el resto de las políticas públicas internas y, frecuentemente, habrá que revisarla en función del bien común; es decir, el desarrollo de todas y todos los ciudadanos de Costa Rica.

Bibliografía

Castells, M. (1998). *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Castillo, G. y Chaves, L. (2001). *PYMES: Una oportunidad de Desarrollo para Costa Rica*. FUNDES Costa Rica, San José, Costa Rica.

Nowalski, J. ed. (2003). *Asimetrías económicas, sociales y políticas en Costa Rica: Hacia una calidad de vida digna*. Asociación Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), San José, Costa Rica.

Organización Mundial de Comercio. (2008). *Acuerdos de Comercio Regionales*. Consultado en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm.

_____. (2008). *Informe sobre el comercio mundial 2008: el comercio en un mundo en proceso de globalización*. OMC, Ginebra, Suiza.

Osterlof, D. y Nowalski, J. (2007). *La integración centroamericana: Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Asociación Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), San José, Costa Rica.

Osterlof, D. (2003). *Competitividad Sistémica, Libre Comercio e Integración en Costa Rica*. En Nehemías Obed López (editor). *Competitividad sistémica en América Central*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

_____. (2004). *Costa Rica: Competitividad sistémica en Costa Rica. Nuevo enfoque de análisis y búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos del país*. En Nehemías Obed López (editor). *Competitividad sistémica en América Central*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

_____. (2008). *La inversión extranjera directa y las zonas francas en Costa Rica*. Latin American Trade Network –LATN, Working Paper No. 92-FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

PROCOMER. (2007). *Análisis de estadísticas de exportación de Costa Rica*. San José, Costa Rica.

SIECA. (2008). *Situación de la Integración Económica Centroamericana*. Consultado en: http://www.sieca.org.gt/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002859/17990000002859.swf

Villasuso, J. y Osterlof, D. (2007). "El CAFTA-DR y las Agendas Complementarias en Centroamérica". En Doris Osterlof y Juan Manuel Villasuso (editores). *Las Agendas Complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*. RUTA y Red Latinoamericana de Comercio (LATN), San José, Costa Rica.

CAPÍTULO

Relaciones Centroamérica-Unión Europea: una perspectiva histórica y comparativa

Visión estratégica de las relaciones de región a región: entre Centroamérica, América Latina, Europa y los Estados Unidos

Constantino Urcuyo Fournier

Introducción

Abordar las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea desde una perspectiva estratégica requiere delimitar los objetivos comunes entre ambas regiones, a partir de un análisis del contexto (especificidad) de cada región, así como de sus percepciones recíprocas.

El elemento fundamental para explicar la interacción entre ambas gira en torno a la discusión del propuesto Acuerdo de Asociación (AdA). ¿Qué persiguen ambas partes con este? ¿Qué beneficios aportaría para cada una de ellas?

La propuesta actual contempla tres dimensiones, no se circunscribe a un mero acuerdo comercial, aunque contempla una dimensión de este tipo.

Al proponer la Unión Europea (UE) una asociación estratégica que incluye la cooperación y un diálogo político, resulta evidente que sus objetivos son más amplios que el intercambio comercial.

¿Cuáles son los objetivos políticos que persigue la UE y son estos compatibles con los objetivos políticos de los centroamericanos? ¿Puede hablarse de objetivos políticos comunes de la UE en Centroamérica (CA), cuando la misma UE atraviesa un crítico periodo de definición no solo de su estructura interna (Conferencia Intergubernamental 2007) sino también de aspectos claves de su política de seguridad y defensa (PSDE), luego del fracaso de la Constitución propuesta en el 2005? ¿El ingreso de los países del Este a la UE no quita impulso a la relación con América Latina (AL) en su conjunto, en el ámbito de la cooperación? ¿La ausencia de vínculos de los nuevos países con AL no limita el potencial político de negociación de aquellos países con vínculos tradicionales con la región y la subregión?

El énfasis que ha dado hasta ahora la UE a la necesidad de integración integral (comercial, pero también institucional) introduce un componente de carácter político en todo el proceso de negociación de los acuerdos que obliga a los Estados centroamericanos a reformular de nuevo su visión y métodos integracionistas.

En cuanto a Centroamérica se refiere, la heterogeneidad de la región (diferencias Sur y Norte), ¿no pone también una interrogante sobre los objetivos políticos comunes de la subregión? Esta diversidad, ¿no introduce el concepto de las distintas velocidades en el proceso de integración regional, y en consecuencia, complica las discusiones de un acuerdo de asociación negociado regionalmente, bajo el supuesto de una sola voluntad política?

La dimensión política de estas negociaciones obliga a precisar de manera clara temas como las relaciones de ambas regiones con los Estados Unidos (EE.UU.). El multilateralismo en la escena internacional es un tema compartido, aunque de diferentes maneras, pues el unilateralismo norteamericano es aceptado solo por algunos países de la región. Si bien la agenda europea va más allá de la díada comercio y seguridad, centrándose en la unión del comercio, desarrollo y cohesión social, lo cierto es que la circunstancias geopolíticas hacen más viable esta agenda en el Sur de América que en el istmo centroamericano, donde la agenda de la seguridad usamericana recibe un mayor apoyo, tanto por el problema de las maras, como por la cercanía geográfica y los vínculos tradicionales entre los aparatos de seguridad regionales y sus contrapartes norteamericanas. A pesar de ello, la propuesta europea de un necesario equilibrio entre

seguridad y libertad encuentra amplio apoyo entre muchas de las fuerzas políticas en la subregión.

La diversificación de relaciones económicas es un atractivo para la parte centroamericana, aunque el proteccionismo agrícola de la UE sobre aspectos como el banano es un tema contencioso que se yergue en el horizonte.

Las dificultades de la UE en sus negociaciones con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR dan nuevo aliento a la negociación con Centroamérica dada la necesidad de la UE de mostrar avances en sus relaciones con América Latina.

Las interrogantes son múltiples y solo podrán empezar a responderse si se analiza el contexto sociopolítico de ambas regiones, así como sus percepciones recíprocas.

Analizaremos primeramente los contextos respectivos de la UE y CA, para pasar luego al estudio de las percepciones recíprocas de ambas regiones y concluiremos con un examen de posibles escenarios como consecuencia de la negociación que se emprenderá.

El contexto de las relaciones Centroamérica y la Unión Europea

Buscar los objetivos comunes, las zonas de convergencia entre ambas regiones, plantea no solo la temática de las relaciones interregionales, sino también el estudio de la dinámica intrarregional de cada una de ellas. No solo la interacción recíproca explica el comportamiento de ambas, sino también los condicionantes internos a cada una de ellas y la manera como estos interactúan con las posturas oficiales de ambas en el marco de la negociación que se avecina.

La interacción: un presente marcado por los acontecimientos pasados

La participación de actores europeos en el proceso de pacificación y resolución de conflictos durante las guerras de la década de 1980 en

Centroamérica constituyó un elemento importante en el "*denouement*" de estas. La inauguración de diálogos políticos entre ambas regiones (Diálogo de San José) permitió la continuación de estos procesos a lo largo de casi dos décadas y constituye una importante base para la apertura de una nueva etapa. No se puede dejar de señalar que la impronta de la guerra ha influenciado los procesos posteriores, pero tampoco se puede dejar de reconocer que los ámbitos de cooperación se han extendido más allá de la pacificación y la transición hacia democracias electorales. La cooperación establecida en torno a las catástrofes naturales (huracán *Mitch*), el fortalecimiento institucional del proceso de integración y la integración energética, constituyen hitos importantes en la transformación cualitativa de estas relaciones hacia nuevas metas en los vínculos entre Centroamérica y la Unión Europea.

Los nuevos horizontes que enmarcan están condicionados por la evolución del sistema y de la política internacional en su conjunto, pero también por los cambios en América Latina como región y en la misma UE con la ampliación y profundización de su proceso de integración. Los cambios ocurridos en la subregión centroamericana también deben ser tomados en cuenta para explicar las nuevas perspectivas de relacionamiento, como consecuencia de la articulación de los distintos niveles analíticos aquí señalados, y en un nuevo contexto, muy diferente al que vivían ambas regiones en la década de los años ochentas.

De especial importancia es la desaparición del conflicto Este-Oeste que permeó hasta la médula la política subregional en épocas anteriores. Con el conflicto bipolar ausente, las desigualdades internas surgen en toda su crudeza y el problema redistributivo se plantea de diferente manera: sin pasar por los lentes de las ideologías ni de la revolución, sin Guerra Fría de por medio, surge con todo dramatismo el problema de la pobreza, la desigualdad interna y la violencia social[32].

---

32 En Latinoamérica, no tenemos por el momento conflictos étnicos ni religiosos; sin embargo, enfrentamos lo que algunos califican como guerra civil continental contra el crimen organizado, las pandillas urbanas, la delincuencia común y la violencia social. La producción y tráfico de droga está conectada con la globalización cosmopolita, pero en nuestros países genera fragmentación social. Múltiples grupos armados procurar cooptar y corromper instituciones, dominar territorios y controlar población, mercados y rutas. Este fenómeno supera en extensión a las insurgencias políticas que existieron durante la Guerra Fría, y en distintas proporciones

América Central: de la guerra a una paz inestable

Aunque pacificada en lo político y con democracias electorales funcionales, lo cierto es que la subregión centroamericana no ha logrado vencer los retos tradicionales de su crónico subdesarrollo económico social, lo que hace que el potencial de confrontación continúe presente.

- *Violencia social*

  La violencia, que asumió matices políticos en el pasado, continúa como un rasgo estructural en la mayoría de estas sociedades. El fenómeno de las "maras" es testimonio de ello y también de la articulación de la circunstancias internas con los fenómenos de la globalización y la herencia de las guerras. La conexión El Salvador-Los Ángeles evidencia no solo el tema de la pobreza de la subregión, sino también la conexión de esta con las formas de delincuencia propia de la metrópoli, vía la emigración, su rechazo por parte del centro, la búsqueda de coordinación policial por parte de los aparatos policiales y la ejecución de políticas de mano dura y superdura en los países del triángulo norte centroamericano.

- *La persistencia de la desigualdad*

  De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la distribución del ingreso y los indicadores de niveles de pobreza no muestran mejoras sustanciales con respecto a incios de la decada de 1990. En efecto, el crecimiento ha sido frágil y los coeficientes de pobreza y desigualdad dejan mucho que desear todavía[33].

---

afecta a todos los países. Villalobos, J. *Nuevas y viejas izquierdas*. *El País*, Madrid, 29 de setiembre de 2007.

33 "Between 1990 and 2002 Central America, the Dominican Republic and Mexico all experienced low and volatile growth. The Dominican Republic, Panama and Costa Rica had the best growth records in the region at 2.9 percent, 2.1 percent and 2 percent average annual per capita rates respectively. Honduras and Nicaragua experienced negligible growth over the period

- *Migraciones*

  Los migrantes centroamericanos en Estados Unidos no solo significan un importante factor macroeconómico, por el tema de las remesas que envían a sus países de origen, sino también por las amenazas que se ciernen sobre su permanencia en la nación del norte, en momentos en que el Estado norteamericano no logra articular una política migratoria para hacer frente a este problema. El diálogo con los estadounidenses sobre este problema afectará también las relaciones de estos países con el gigante vecino.

- *Narcotráfico*

  En estrecha vinculación con el fenómeno anterior, surge el problema del tráfico de drogas ilícitas. Su sola mención nos remite a la situación colombiana, donde el conflicto asume características multidimensionales por los elementos policiales, sociales y políticos que se entremezclan en este y se manifiestan de manera similar en Centroamérica, transformada en puente para el tráfico de la droga hacia el norte, pero también penetrada por la narcopolítica en la dimensión estatal, y afectada en lo social por los restos de la droga que

---

increasing at an annual rate of just 0.1 percent. **The fragile annual average growth rates are well below those expected of developing countries and remained one of the most difficult macroeconomic problems for the region in the 1990s".** Matthew, Hammill. (2005) *Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics.* CEPAL. Serie Estudios y perspectivas. Sede Subregional de la CEPAL en México N.° 43. p. 26. Los subrayados son del autor. Anadiéndose luego: "The growth pattern contrasts with the gains made in decreasing the poverty rate between 1990 and 2002, and the mixed results for income inequality. Whilst the Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Mexico and Panama all decreased income inequality according to both the Gini index and the Theil index, Costa Rica and El Salvador increased income inequality over the period, with Costa Rica's income inequality rising by 5 points in the Gini index. Despite the dramatic rise, Costa Rica maintains the lowest level of income inequality in both indexes with the Gini at 0.49 in 2002. Nicaragua records no change in the Gini index over the time period, but the Theil (which concentrates more upon the tails of the distribution) increased by 10 points in that index. Honduras, Nicaragua and Panama face the highest levels of inequality, with Gini's between 0.55 and 0.6. The poverty rate, which is calculated as the simple proportion of the population below the poverty line, experienced its biggest declines in the Dominican Republic (17%), Panama (12%), Guatemala (10%) and Mexico (9%). In all cases this was matched by decreases in the Gini. The remaining countries had decreases in the poverty rate between 4 and 6%." (pp.26-27).

se quedan en la subregión y generan un problema de consumo y de políticas de salud desconocido en décadas anteriores.

Las políticas públicas dirigidas a enfrentar este grave problema no pueden obviar su compleja naturaleza: además de un problema policial, se trata también de un hecho (la dinámica colombiana) político-militar (conflicto interno con aristas internacionales) cuyas consecuencias se expresan en la totalidad de la subregión.

- *Cambios políticos*

La llegada al poder del Frente Sandinista en Nicaragua plantea nuevos desafíos, pues este régimen adopta una política exterior diferente del resto de los países de la región (aproximación a Irán, adhesión al ALBA, cercanía con Cuba e inicios de confrontación retórica con EE.UU.) y esto rompe la homogeneidad de años pasados (estrecho alineamiento con la política norteamericana), en momentos en que la revigorización de la izquierda latinoamericana causa inquietud en Washington, y cuando el escenario del conflicto colombiano empieza a interactuar de manera más profunda con la situación venezolana.

La presencia de un bloque regional de poder popular (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba y otros), que pretende combatir la hegemonía estadounidense en la región latinoamericana, interactúa fuertemente con la situación política centroamericana y caribeña, sobre el telón de fondo de una sucesión política en Cuba, cuya desestabilización potencial, podría tener repercusiones sobre la subregión.

- *Heterogeneidad regional*

Las realidades del Triángulo del Norte Centroamericano (Honduras, El Salvador, Guatemala) y de Nicaragua, son diferentes de las de Costa Rica y Panamá, países con mayor desarrollo relativo, lo cual ha de impactar el proceso de negociación de los acuerdos de asociación estratégica con la UE. Las diferencias económico-sociales e institucionales deberán ser tenidas en cuenta en la negociación de los

acuerdos, so riesgo de que lleguen a pesar tanto que hagan difícil la suscripción de estos.

- *El Tratado de Libre Comercio con los EE.UU.*

  Uno de los pilares del futuro acuerdo con la UE es influenciado profundamente por el TLC con los EE.UU., tanto que en algunos círculos centroamericanos se habla de que la dimensión comercial de los acuerdos con la UE debería recibir el nombre de CAFTA. La gran interrogante gira en torno al significado de este plus, particularmente en lo que concierne a la política agrícola de la UE en temas tan álgidos como el banano, pero también en otros temas: ¿Qué significa plus en materia de servicios y en propiedad intelectual? ¿Se incluirá en la negociación el tema de la competencia? ¿Habrá un capítulo laboral y ambiental en la negociación comercial?

  Es evidente que el TLC con EE.UU. constituye un marco para esa negociación comercial, empujada a una ampliación por la insistencia de la UE en una Unión Aduanera y en una negociación regional y no bilateral[34], la que establece un marco uniforme para el comercio de la región, más allá de las especificidades negociadas por cada uno de los países en el contexto del TLC con los EE.UU.

- *La integración institucional regional*

  Aunque se ha fortalecido el marco institucional de la integración a partir de la reformulación para integrar las instituciones –con la creación del SICA y del mecanismo para la solución de las controversias comerciales–, lo cierto es que este todavía se caracteriza por burocratismo e ineficiencia y por la adhesión parcial de los países a muchas de sus instituciones, persistiendo las dudas y sospechas de algunos en torno a varios de estos mecanismos.

---

34 Véanse las declaraciones del delegado de la UE en Costa Rica, Tomas Abadía. *La Nación*, San José, Lunes 3 de setiembre de 2007. Consultado en: http://www.nacion.com/In_ee/2007/septiembre/03/pais1224257.html

- *China versus Taiwán*[35]

  La disputa político-diplomática entre taiwaneses y chinos continentales por la influencia en Centroamérica repercutirá en instituciones como el SICA y el Banco Centroamericano de Integración Económica, donde Taiwán tiene una participación importante. La presencia China, más allá del tablero económico, plantea también retos para la política norteamericana de largo plazo en la región, la injerencia de un futuro rival global en su coto de caza histórico debe provocar una atenta mirada en las orillas del Potomac; la rivalidad entre potencias no pareciera abandonar el istmo centroamericano.

  La firma de un tratado de libre comercio de Taiwán con Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador es una dimensión adicional de esta realidad. Cabe preguntarse cuál será la actitud de Panamá, que ha dado algunas muestras de buscar un mayor alineamiento con la China Popular.

  Las repercusiones de este enfrentamiento son importantes para la UE, pues pareciera que su único rival en la región no va a ser EE.UU., como lo ha señalado Wallerstein:

  > ".... given the precipitate geopolitical decline of the United States, we are living amidst the creation of a truly multipolar world-system economically, politically, culturally .The question for Europe is whether it can compete - economically, politically, culturally - not with the United States but with East Asia . This depends in part on whether or not East Asia (China, Japan, and Korea) will come together in a meaningful way. But it also depends on whether Europe is able to create a more politically cohesive structure..." (2007)[36]

---

35 Erikson, D. y Chen, J. *Battle for Latin America*. In The Fletcher Forum of World Affairs.Vol. 31:2 summer 2007.

36 "... dado el precitado decline geopolítico de los Estados Unidos, estamos viviendo en medio de la creación de un verdaderamente multipolar sistema-mundo, económicamente, políticamente y culturalmente. La pregunta para Europa es si puede competir –económica, política y culturalmente– no con los Estados Unidos, sino con Asia del Este. Esto depende en parte de si Asia del Este (China, Japón y Corea) podrá conjuntarse de una forma significativa, o no. Pero también depende de si Europa puede crear una estructura políticamente cohesionada..." (Traducción libre de la edición).

El acuerdo de asociación estratégica se inserta en el campo de la competencia comercial con los EE.UU., pero también se relaciona con la presencia de potencias emergentes en la subregión.

El reciente establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Popular China y Costa Rica marca de una especial manera el contexto regional y ejemplifica claramente la competencia entre China y Taiwán en Centroamérica.

La voluntad de llegar a un acuerdo de libre comercio con China por parte del Gobierno costarricense, así como rumores de ofertas de cooperación china para proyectos de desarrollo, se presentan simultáneamente al inicio de las negociaciones de un acuerdo de cooperación estratégica con la UE, ¿es China un nuevo competidor?

- *Panamá recobra valor estratégico*

La ampliación del Canal de Panamá para abrir paso a la nueva generación de transportes marítimos (PANAMAX) aumenta su valor geopolítico como vía de paso entre los dos grandes océanos, en época de incremento del comercio mundial. El valor del control y acceso a dicha vía se inserta en el contexto de un mundo multipolar en lo comercial.

- *La lucha contra el populismo radical*

El desarrollo de procesos políticos de izquierda en la región ha encendido las tradicionales luces de alerta en la capital estadounidense, donde los tomadores de decisiones se debaten entre quienes favorecen un acercamiento político al tema (Thomas Shannon) y sectores que definen el problema como un tema de seguridad nacional que debería ser tratado también, o fundamentalmente, con medios militares. Para estos últimos, el tema del populismo radical debería ser visto desde escenarios de conflicto militar asimétrico (Ropp, 2005)

La visita de Bush a América Latina en marzo anterior parecía marcar un nuevo interés político por la región, aunque la naturaleza de su oferta política resultó claramente insuficiente frente al vigor de la marea izquierdista que recorre el subcontinente.

- *La larga agonía del ALCA*

  La cumbre de Mar del Plata significó una derrota mediática y política importante para la administración de Bush, la convergencia de los grandes países sudamericanos con Venezuela y la negativa a discutir el tema del ALCA derrotó el intento de lograr un acuerdo continental y pone en dificultades la hegemonía comercial estadounidense sobre la región.

  Es claro que esto abre márgenes de maniobra para países como Brasil, que buscan alianzas de nuevo tipo, particularmente con las potencias emergentes. Sin embargo, en CA la situación es diferente, pues, salvo Costa Rica, todos los países han ratificado acuerdos de libre comercio con los EE.UU., a los que se ha sumado Panamá recientemente.

- *El postIrak*

  El fracaso norteamericano en Irak, así como la sobrextensión de sus líneas de hegemonía, se unen a la circunstancia anterior y hacen pensar en una retirada sobre la "fortaleza americana" que dejaría espacios, como el sudamericano, para la presencia de otras potencias en la región. Sin embargo, es conveniente valorar bien esta eventual retirada y su impacto en una área como la centroamericana, tradicionalmente definida como el "patio trasero" o el "*soft belly*" de la superpotencia *usamericana*.

La Unión Europea: en búsqueda

> *"Que no encontramos no ya en nuestros países, cada vez más perdidos en sus nacionalismos histórico/histéricos y en sus cratofilias nacionales,* ***sino ni siquiera en sus ámbitos políticos específicos: el Parlamento Europeo y la Comisión.*** *El primero no ha conseguido en cuarenta* ***años ni comenzar a crear unos mínimos partidos políticos europeos ni menos aún una clase política específicamente europea.*** *La Comisión imprescindible en su función y admirable en muchos de sus funcionarios está hoy átona, acéfala, perdida en la letra pequeña y en el desencanto antieuropeos" (Vidal-Beneyto, 2007).*

- *Las dificultades de la UE*

El desencanto de este comentarista español con la UE en su actual estado no es sino el reflejo de la difícil situación por la que atraviesa; comprender este proceso es crucial para los centroamericanos, pues las negociaciones del acuerdo se insertan en este contexto europeo[37]. ¿Podría un acuerdo exitoso con CA, dado el estancamiento de las negociaciones con el MERCOSUR y las dificultades de la Comunidad Andina, transformarse en un activo de los negociadores, de cara al creciente proceso de definición de una política exterior común de la UE?

El fracaso del tratado constitucional en el 2005, como consecuencia de los referéndum holandés y francés, significó un duro golpe para el proceso de integración y fortaleció al euroescepticismo[38]. Sin embargo, los recientes acuerdos de junio parecieran insuflarle un nuevo aire a todo el proceso con las directivas para un nuevo tratado de reforma que dejaría de lado temas contenciosos[39]. Los resultados de

---

37 No todo es pesimismo, véase Fischer, J. (2007). *La UE avanza por fin*. El País, Madrid, 28 de junio. Consultado en: http://www.iceta.org/jf280607.pdf

38 El proyecto de integración europeo no es una realidad acabada, ello sirve para situar en un adecuado contexto las dificultades de la integración centroamericana en el terreno político, como lo ha señalado un académico brasileño: "Se nos afastarmos da lógica nacional e buscarmos alinhamentos nas realidades políticas regionais transnacionais, **o caso da UE é um interessante exemplo dos impasses da nova ordem**. Os otimistas contavam que sepultariam definitivamente em águas profundas as velhas fronteiras da Europa com a aprovação da Constituição Européia por seus agora 25 Estados. Infelizmente, abarreira surgiu logo de início com o *não* das populações de dois de seus grandes Estados fundadores, trazendo à tona importantes resíduos acumulados em milênios de história européia. **Na verdade, a UE deixou de lado seu projeto de poder moderador do unilateralismo autoritário norteamericano porque até agora não conseguiu levar avante seu projeto político de integração**". (Dupas, 2006: 4) [El subrayado es del autor].

39 "El consenso alcanzado por el Consejo Europeo en la madrugada del sábado 23 de junio pone fin a dos años de parálisis e incertidumbre. Para los que durante ese tiempo han proclamado día tras día la muerte de la Constitución Europea, **el acuerdo tiene que haber resultado una desagradable sorpresa** En primer lugar, se ha mantenido en su práctica totalidad todo lo acordado por la Convención en 2003 y endosado por la Conferencia Intergubernamental en 2004. Pero no sólo se salva toda la parte primera del Tratado Constitucional, sino también las innovaciones contenidas en su parte tercera referidas a las políticas de la Unión, con especial atención a la política exterior y de seguridad y la cooperación en materia policial y judicial. Es más, en línea con lo demandado por los gobiernos más europeístas, se ha aprovechado la ocasión para mejorar el Tratado Constitucional en cuanto a la política

la conferencia intergubernamental en desarrollo podrían resolver los conflictos, pero todavía gravitan en el escenario la temática de los derechos de voto, el nacionalismo polaco y el escepticismo británico[40].

- *Ampliación*

El fantasma del ingreso turco a la unión es también uno de los obstáculos que agitan las aguas europeas, revueltas por el temor al islamismo radical y a los migrantes musulmanes radicados en el continente.

La controversia por los derechos de voto se añade a las discusiones y crea dificultades adicionales para la concreción de la integración, aunque esta pareciera estar casi resuelta, a pesar de las objeciones polacas (Munchau, 2007).

Por otra parte, los países de recién ingreso a la UE requerirán una particular atención para superar las asimetrías en su desarrollo, y a su vez estos no parecieran tener un particular interés por los problemas de América Latina y en especial por los de Centroamérica.

---

energética y la lucha contra el cambio climático. Además, la Carta de Derechos Fundamentales mantiene su carácter jurídicamente vinculante, aunque se incluya solamente en los nuevos Tratados con una referencia cruzada y el Reino Unido se autoexcluya parcialmente de su aplicación. Por tanto, con el paquete institucional originalmente pactado en 2003-2004 preservado en su integridad, **la Unión Europea funcionará de forma más eficaz, más democrática y más simple para dar respuesta a las preocupaciones de sus ciudadanos.** (Carnero y Torreblanca, 2007) [El subrayado es del autor].

40 "....sense of resentment about the EU's encroachments on the prerogatives of the national state. The failure of the constitution was as much a symptom as a cause of this dramatic swing in attitudes. It is been accompanied by a host of other worrying developments: mounting economic protectionism, growing discomfort with Muslim immigration, rising anxiety over the threats posed to the comforts of the welfare state by global competition and aging populations, and diminishing enthusiasm for enlargement. A few short years ago, member states were abuzz with debate about a forthcoming constitution, the rosy prospects for deepening and widening, the success of the euro, and the EU's rising profile in global affairs. **Not so today; the bouyant optimism has given way to a sour pessimism –indeed, even a sense of resentment about the EU's encroachments on the prerogatives of the national state.** (Kupchan, 2007) [Los subrayados son del autor].

- *Diversos modelos*

  La UE discute varios modelos de asociación y atraviesa una fase de negociaciones antes de adoptar un minitratado para sustituir a la difunta constitución europea, un nuevo fracaso sería prolongar la parálisis (Ferenczi, 2007a). Existen varios escenarios para la futura Europa:

  - **La Europa federal**, que supondría la existencia de un estado europeo, cosa que parece poco probable hoy en día, dada la renuncia a símbolos como la bandera y el himno, el nuevo proyecto también ha rechazado el concepto de pueblo europeo.
  - **La Europa mercado**, se fundamentaría en un mercado único como núcleo duro de la construcción europea, aunque las correcciones por medio de políticas presupuestarias, relacionadas con la agricultura y las ayudas regionales ponen límites a este modelo.
  - **La Europa funcional**, pareciera ser el más realista, tiene que ver con realizaciones concretas, relacionadas con la energía, la investigación y la lucha contra el cambio climático, sin embargo, estas políticas necesitarían más de una coordinación intergubernamental que de una lógica federal.

  Pueden imaginarse otros escenarios que tienen que ver con la introspección u extraversión con las que la UE continúe su camino, sin embargo, las consecuencias de estas consideraciones para CA es lo importante. Una Europa mercado sin protección agrícola significaría cosas muy diferentes en el contexto de las negociaciones con Centroamérica. Por otra parte, la Europa funcional podría incorporar realizaciones concretas en política exterior como sería un acuerdo con CA, luego del estancamiento de las negociaciones con el MERCOSUR.

- *Redefinición de la agenda transatlántica*

  Las relaciones transatlánticas han estado marcadas siempre por el tema de seguridad y por los instrumentos militares asociados con esta; la OTAN fue la máxima expresión de esta relación, y aunque la alianza se extendiera, por motivos obvios, a ciertos países de la antigua orbita

soviética y a la realización de acciones conjuntas en Afganistán, lo cierto es que encontró límites claros con la intervención en Irak.

El intercambio comercial entre los EE.UU. y la UE es de grandes dimensiones, y la emergencia de potencias comerciales como la India y China plantea retos en esta materia que obligan a una reconsideración de la relación estratégica entre ambos para enfrentar retos comunes, llegándose a argumentar hasta la necesidad de una unión transatlántica[41].

- *El problema ruso*

El retorno de Rusia a la escena mundial, impulsado por los jugosos ingresos provenientes de sus fuentes energéticas plantea nuevos problemas para la UE, todos ellos relacionados con la definición de una política exterior y de defensa común.

La posible instalación de radares norteamericanos en países de la UE y la enérgica reacción rusa, vuelven a traer sobre el escenario los desafíos de eventuales amenazas provenientes desde el Este.

---

41 Vease; Wissman, M. (2006). *Vive l'Union Transatlantique. Le Monde*, Paris, 24 de octubre. "La convergence croissante entre les Etats-Unis et l'Union européenne n'aura-t-elle pas pour principale conséquence de renforcer l'hégémonie des premiers sur la seconde? La réponse de l'auteur est nuancée. Elle assure que l'Europe conserve d'importantes marges de manoeuvre et qu'elle ne peut être considérée comme «le cheval de Troi » de l'Amérique. La «dialectique transatlantique», déjà à l'oeuvre entre les deux rives de l'océan, se traduit, écrit-elle, par des relations complexes «où alternent les figures de l'entente, de la subordination et de la concurrence». Tout indique que le couple transatlantique va continuer à resserrer ses liens. La place qu'y tiendra l'Europe dépendra du rapport de forces qu'elle sera capable de crée r". (Ferenczi, 2007b). Cependant Européens et Américains ont un intérêt commun à renouer avec la solidarité qui les liait durant la guerre froide, estime Laurent Cohen-Tanugi. De nouveaux risques ont remplacé la menace soviétique, jadis ciment de l'alliance transatlantique. Ces risques s'appellent concurrence économique de l'Asie et défis lancés à la démocratie, dont les deux rives de l'Atlantique restent les «sentinelles». La stratégie ne doit pas être uniquement défensive. Les démocraties ne doivent pas se comporter en citadelles assiégées. Elles doivent à la fois être solidaires entre elles et ouvertes sur un monde qui ne les respecte pas spontanément, afin de répondre à deux défis fondamentaux: «La préservation des biens publics planétaires et la reconstruction d'un ordre international.» La combinaison de la puissance militaire américaine et du soft power européen est la condition de la réussite. (Vernet, 2007) [El subrayado es del autor].

La manipulación del suministro energético ruso hacia Ucrania hace pensar en similares acciones hacia una Europa con dependencia energética de los rusos.

La cuestión chechena y la naturaleza democrática del régimen ruso son otros puntos de polémica que podrían ocupar la atención externa de los europeos, restando importancia a un acuerdo de asociación estratégica con una zona marginal para sus intereses vitales. Estos asuntos requerirán una particular atención de los tomadores de decisión europeos, dejando el asunto centroamericano muy atrás en la agenda de las prioridades de la UE.

- *La cuestión iraní*

Las recientes declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores francés han puesto sobre el tapete la agudeza del problema nuclear iraní, así como la relevancia del tema para su política exterior común y la interconexión de este con las posiciones rusas.

Las repercusiones del "*dossier*" iraní pueden ser importantes para la política exterior de la UE en AL, por las relaciones de Venezuela y Bolivia con este régimen, pero la principal consecuencia que los centroamericanos deben evaluar es el impacto de las relaciones de Nicaragua con los persas. ¿Pedirá la UE algunas definiciones de CA en esta materia, en el contexto del diálogo político?

- *El motor franco-alemán y las distintas velocidades*

Las divergencias en la construcción europea en torno a los derechos de voto (tratado de Niza, cuya reforma está en discusión[42]), la reemergencia del tema de la unión mediterránea y la persistencia del nacionalismo polaco parecieran plantear el tema de agendas minimalistas

42 Para un detalle de las modificaciones al Tratado de la UE, véase: Consejo de la Unión Europea. (2007) *Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG).* 11218/07. Bruselas, 26 de junio.

y la aceptación interna del gradualismo y las diversas velocidades en el proceso de construcción europea.

Aunque el motor franco-alemán pareciera reactivarse, lo cierto es que la persistencia de contradicciones podría tener un efecto en la negociación con Centroamérica, donde algunos actores podrían argumentar que el modelo de integración europeo no ha sido homogéneo y de una sola velocidad, para justificar algunas demandas de gradualismo, adhesión parcial y velocidades diferentes, así como para descartar un motor impulsador del proceso, máxime que en Centroamérica no existen actores con recursos similares para la promoción del proceso propio.

- *Los países de Europa occidental tienen intereses diferentes*

  La heterogeneidad de los 27 países que integran la UE es un factor del contexto europeo que repercute en sus políticas hacia América Latina. República Checa y Rumania no tienen el mismo interés en la región que Alemania o España, este factor puede jugar de alguna manera en las asignaciones presupuestarias para la cooperación, y también en lo referente al diálogo político.

- *Infructuosas negociaciones con MERCOSUR*

  Es evidente que el foco del interés europeo por AL se centra en Sudamérica, por la dimensión de economías como la brasileña y la argentina. Sin embargo, las negociaciones para lograr un acuerdo han sido infructuosas, cabe preguntarse aquí: ¿una negociación exitosa con CA no sería un sucedáneo simbólico que los encargados de la política comercial podrían exhibir ante sus mandantes en Bruselas?

- *Bilateralismo: Chile y México*

  Los acuerdos bilaterales de la UE con Chile y México han cumplido un papel importante en referencia a lo antes citado, pero también señalan una ruta parecida a la de los EE.UU. Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo global con la región, ¿no estaría la UE tomando la ruta de

acuerdos bilaterales o subregionales?, ¿no creará esto contradicciones internas cuando algunos en Europa apuestan por las negociaciones regionales de manera exclusiva, más que al bilateralismo, por las dificultades que las diferencias implican y las asimetrías que crean?

- *Problemas en la negociación. ¿CA5 y Panamá?*

  La UE ha planteado la negociación de bloque a bloque, autorizando a la Comisión Europea como órgano negociador. Desde la perspectiva europea, su interlocutor sería el Mercado Común Centroamericano, sin embargo, persiste la duda de si los centroamericanos perciben las cosas de igual manera, y no como una negociación entre estados. Lo más lejos que se ha avanzado en esta materia ha sido el nombramiento de un único vocero centroamericano, pero no se ha explicitado un mecanismo para el logro de las decisiones comunes.

  Por otra parte, en el tema del diálogo político y el de cooperación, ¿qué hará la UE con Panamá?

- *Debilidad de agenda latinomericana de la Unión Europea*

  La incompletud de la agenda latinoamericana de la UE puede ser constatada en el análisis de un académico europeo quien ha señalado:

  > "...las relaciones UE-AL parecen ser sobre todo el resultado de la inexistencia de una política de la UE. La explicación de su contenido debe buscarse más en las peculiaridades internas del proceso de integración europeo que en una política hacia América Latina de sus instituciones o de sus estados miembro." (Torrent, 2005: 34).

  Y añade luego:

  > "...a falta de política específica "programada" con objetivos y prioridades claras, el sistema institucional produce "*by default*" una serie de actividades cuya lógica procede no tanto del sector de la realidad externa sobre el que se proyectan sino de la propia configuración interna del "*hardware*" que las ha generado, es decir, de las peculiaridades del sistema institucional europeo". (Torrent, 2005: 34).

Para este autor, la política ha estado fuera de foco, y el establecimiento de prioridades y sus resultados han sido muy pobres, lo que abona a nuestra tesis de que la influencia del contexto político e institucional europeo será un factor de primer orden que los centroamericanos deberán tener en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación del AdA. El conocimiento de la estructura y dinámica de la euroburocracia encargada de las negociaciones serán esenciales para llevarlas a buen término.

Percepciones recíprocas

No solo el contexto juega en el panorama. Ser, es ser percibido, los procesos objetivos cuentan, pero la interpretación de estos también define la realidad.

La UE: autopercepción de alternativa multipolar

A pesar de las diferencias entre la vieja y la nueva Europa, entre británicos y continentales, lo cierto es que tras el proyecto de Europa se abriga la pretensión de construir una alternativa política de alcances globales[43] en un mundo multipolar. La percepción de la multipolaridad ha sido diversa. Para algunos, ha sido normativa, como necesidad de enfrentar al mundo unipolar; para otros, ha sido una lectura de la realidad internacional en múltiples dimensiones[44].

En todo caso, lo importante es que los europeos se ven desempeñando un papel en ese mundo y que su presencia en América Latina no obedece a intereses económicos exclusivamente, sino a ese empuje por una presencia mundial[45].

---

43 Véase documento oficial de la Unión Europea. (2004). *Una potencia mundial. Las relaciones exteriores de la Unión Europea.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Burselas 2004., "La Unión Europea es una potencia mundial", p. 3.

44 Sobre le tridimensionalidad del poder internacional, véase Nye, J. (2007). *The paradox of american power.* Oxford University Press. New York. p. 39.

45 Aunque algunos duden de que esta sea la voluntad europea, señalando que: "Quant au role de l'Europe dans le monde, force est de convenir qu'elle n'est toujours pas resolué a l'assumer." (Vedrine, 2007: 117).

El interés europeo por Centroamérica obedece a estos factores pero también hay que tomar en cuenta el deseo de promoción de su modelo de integración, así como de ofrecer alternativas políticas a la región en el marco de competencia con los EE.UU.

- *Una potencia global busca presencia global*

  Para la UE, el comercio y la ayuda no lo son todo, los europeos ofrecen un marco de diálogo político y de cooperación en materia de derechos humanos.

  En lo que respecta a América Latina, la UE es su segundo socio comercial, fuente de inversión extranjera directa importantísima y primer donante de ayuda al desarrollo. Las reuniones bilaterales interregionales constituyen una vía de diálogo político y la UE negocia acuerdos de asociación bilaterales y con subregiones (CAN).

  La búsqueda de una política externa y de seguridad común lleva a la UE a plantear grandes temas comunes por el mundo. En Centroamérica, como lo hemos señalado, el diálogo político tiene dos décadas y su presencia fue un factor de primer orden para la resolución de los conflictos de la subregión en el pasado, estos antecedentes constituyen una sólida base para futuros avances.

- *Promoción de su modelo*

  Si nos preguntamos por el motivo del interés de la UE en CA, vamos a encontrar las mismas respuestas antes enunciadas, pero adicionalmente hay que agregar que CA, dados sus antecedentes integracionistas (ODECA, 1951), suministra un terreno fértil para la promoción del modelo integracionista europeo, particularmente en lo que respecta a lo institucional. Deben añadirse las reducidas dimensiones de su espacio geográfico y demográfico que hacen más fácil la réplica de un modelo. De ahí el entusiasta apoyo de la UE a las instituciones de la integración centroamericana (SICA, Parlamento Centroamericano y Corte Centroamericana de Justicia).

- *El interés centroamericano en su mercado*

  No es un secreto para los europeos el vivo interés de los centroamericanos por un mercado de 500 millones de consumidores. En este terreno, las asimetrías son evidentes, pues el interés comercial centroamericano es de carácter ofensivo, mientras que el europeo tiende a ser predominantemente defensivo (banano).

- *La UE como alternativa a la hiperpotencia*

  Como lo señalábamos al inicio, hay actores europeos que se perciben como alternativa a la superpotencia norteamericana y suponen que los países centroamericanos tienen un interés parecido a los países sudamericanos grandes, en diferenciar sus políticas exteriores, más allá de la diversificación de sus relaciones comerciales.

  Vale la pena recordar que esta suposición no pareciera tener anclaje en las realidades geopolíticas de una región que, por su proximidad con los EE.UU., guarda un valor para la seguridad nacional de estos. Lo anterior implica que la Doctrina Monroe tiene una mayor vigencia en esta zona y que los europeos deberían tener esto en consideración en el momento de hacer cálculos estratégicos.

- *Un triángulo transatlántico: competidores no rivales*[46]

  De acuerdo con Krekonja, para algunos europeos:

  > *"...América Latina tiene que pedir enérgicamente que Europa cante su canción. Y esperemos que sea combinada con la canción norteamericana. Es urgente que en un verdadero triángulo atlántico se debe fusionar el consenso de Washington con los valores europeos. Es la única manera de mantener nuestra posición frente a la India, China, Rusia y el mundo musulmán. Los verdaderos amigos se encuentran en el Triangulo Atlántico."* (Drekonja, 2007: 4).

---

46 Véase Drekonja Kornat, G. (2007). *La Europa Americana o la Metamorfosis de la Asociación Estratégica.* OBREAL/EULARO. Conference papers. Bruselas, abril.

No se trata de cuestionar la Doctrina Monroe, tan solo de buscar un punto nuevo de inserción, ello no pareciera imposible en una coyuntura en la que la misma China ha logrado avances importantes en su relación con América Latina.

También es importante señalar, como asegura Drekonja:

> "Europa tiene otro foco geopolítico y geográfico: mientras que para Washington México es el núcleo, por motivos evidentes, Brasil junto con el resto del MERCOSUR es para Bruselas lo central aún cuando no esté definido expresamente por escrito" (Drekonja, 2007: 4)

- *La cohesión social, un concepto oportuno*

La afirmación de la cohesión social como un concepto exitoso en el marco de la UE, fue parte importante del proceso de nivelación de los países más avanzados con los del Sur de Europa, y constituye un factor dinámico del modelo europeo de integración que se procura aplicar como elemento promotor del desarrollo. Desde la perspectiva de CA, la cohesión es un concepto sombrilla para cubrir sus demandas de cooperación (Sorj y Yepez, 2005).

Las realidades de CA hacen imperativa una filosofía de la inclusión que vaya más allá del comercio, aunque sin excluirlo. La persistencia de los graves problemas del subdesarrollo ha sido constatada desde Europa:

> "...the increased urbanisation of recent decades largely as a result of migration from the countryside to towns and cities, and the persistente of poverty and social inequalities, apart from increasing the burden on already overstreched public services in urban areas, have pushed up the figures for crime and violence- including domestic violence-to alarming levels in most countries in the region, while destitution is increasing among broad sections of the rural population." (Comisión Europea, 2007: 7).

Esta percepción europea se ve correspondida por una percepción favorable de la parte centroamericana hacia el concepto de cohesión social. El énfasis del concepto en las dimensiones de la inserción, pertenencia, participación, reconocimiento y legitimidad, favorece

el esfuerzo de ambas regiones por desarrollar mecanismos e instituciones que permitan un equilibrio entre crecimiento económico y justicia social (Sorj y Yepez, 2005: 2).

- *Defensa de intereses*

  Los intereses de la UE en esta negociación van por el camino defensivo aunque no por ello excluye intereses en mercados en los que podrían vender en mejores condiciones sus productos y servicios.

  La defensa de la política agrícola europea y del SGP+ son puntos de los que se parte. La defensa de los subsidios agrícolas (precios comunes garantizados) y del régimen de origen están también entre ellos.

  En esta defensa de intereses, surge la siguiente pregunta: ¿cuáles temas agrícolas estaría anuente la UE a llevar de la mesa de la OMC a la negociación del acuerdo de asociación con Centroamérica?

  Igualmente, la UE percibe que el trato especial para los ACP representa un punto importante por mantener, aunque podría señalarse que este es un aspecto más sensible para aquellos países con excolonias que para los que no las tienen; ¿repercutirán estas diferencias en la negociación? En estrecha relación con esta temática se encuentran las discusiones sobre el régimen de importación del banano.

- *Preocupaciones ofensivas*

  El acceso a mercados con productos industriales y ciertos alimentarios, así como con servicios, es una preocupación europea, pues han sufrido la desviación del comercio en nuestra subregión como consecuencia de la distancia y de los acuerdos y preferencias hacia los EE.UU.

  El patrón de la IED europea se articula en torno a la búsqueda de mercados y fuentes de materia prima, de ahí que las deficiencias de los mercados locales les afecten fuertemente y busquen la profundización de la integración.

Aquí surgen problemas en la negociación, pues la contraparte europea ha puesto como condición de los acuerdos esta profundización, pero pareciera que esta condicionalidad absoluta (cuando estén suficientemente integrados negociaremos) no toma en cuenta la integración realmente alcanzada y la heterogeneidad regional. Un AdA involucrado en el mejoramiento gradual del proceso de integración podría funcionar mejor que esa condicionalidad.

Lo comercial primero, luego la cooperación, al final lo político

En la negociación, las percepciones centroamericanas adquieren una naturaleza más ofensiva. EL AdA brinda la oportunidad de cambiar las condiciones de acceso al mercado europeo, darles un marco jurídico más seguro y estable, y superar las condiciones actuales, cambiantes y limitadas.

- *Diversificación de exportaciones y gran mercado*

  El interés primario de CA reside en lo comercial, en la posibilidad de aumentar sus exportaciones (algunos productos no cubiertos por el SGP+)[47] a un gran mercado, esto le permitirá diversificar su oferta exportadora y atraer inversión extranjera.

  La región centroamericana tiene potencial para competir por el mercado textil europeo, aunque ahí deberá enfrentar la competencia china. Igualmente, cabe señalar que el interés de CA en esta negociación reside en la percepción de complementariedad entre su oferta y la demanda europea.

  El potencial del comercio con la UE no está desarrollado y esto requiere una adecuación de la oferta exportable centroamericana a las realidades de un nuevo mercado. La lejanía es también un factor que explica lo anterior y obliga a una reflexión sobre el tema de los transportes.

---

47 Carne bovina, porcina y aves; lácteos, tomate, coco y nueces, banano, algunas especies, cereales y algunos derivados, azúcar refinado.

Nuestra tesis es que CA tiene intereses primarios en lo comercial y secundarios en lo que respecta a lo político. En cuanto al carácter de estos intereses comerciales hay que señalar que son de carácter ofensivo, pues los centroamericanos necesitan abrir este mercado, mientras que el interés político estratégico es la nota dominante en la parte europea. Por otra parte, la posición comercial de la UE adquiere una naturaleza defensiva, al centrarse en la protección de su agricultura y de sus excolonias.

- *UE en busca de posicionarse como alternativa a la unipolaridad: la reacción de Centroamérica*

  Desde la perspectiva política de CA, como ya lo hemos apuntado antes, las perspectivas del multilateralismo y de la multipolaridad no tienen el mismo atractivo que para los países sudamericanos. Desde el punto de vista geopolítico, los imperativos de la seguridad nacional de los EE.UU. permean fuertemente las políticas exteriores e internas de esos estados (narcotráfico, antiterrorismo, "maras"). El alineamiento con los EE.UU. es una política constante y esto fue claramente ejemplificado por el envío de tropas centroamericanas, como parte de la "*coalition of the willing*" a Irak.

  La alternativa multipolar europea no parece tener un gran atractivo en la subregión. Sin embargo, los llamados al multilateralismo político podrían prender en algunos países que tienden a diferenciarse en distinto grado de las políticas norteamericanas, como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, si se les compara con los tres países del Triángulo Norte, particularmente El Salvador que hoy aún mantiene sus tropas en Irak.

- *¿Oportunidad de profundizar la integración sin acudir a discusiones internas?*

  El acuerdo de asociación constituye una oportunidad para profundizar el proceso de integración centroamericano, particularmente en lo que concierne al fortalecimiento institucional del SICA y a la eventual delegación de competencias en los órganos de integración

regional.¿Podría estarse utilizando el AdA como una vía disimulada para promover un determinado esquema institucional por parte de la UE, o como un camino alterno para adoptar dimensiones impopulares, por parte de algunos estados centroamericanos?

- *Oferta de cooperación complementaria con la demanda*

  El énfasis europeo en los tres pilares (comercio, cooperación y diálogo político) significa también una convergencia de intereses, pues la oferta de cooperación es correspondida por una expectativa importante de cooperación para el desarrollo en países con problemas de subdesarrollo crónico y afectados repetidamente por catástrofes naturales (huracán *Félix*).

  El diálogo político todavía requiere de precisiones, pues los acuerdos hasta ahora firmados incluyen lo humano y lo divino.[48]

- *Avidez de inversiones*

  La relación comercial viene acompañada por una expectativa de inversiones necesarias para la promoción del desarrollo subregional, aunque como lo hemos señalado antes, cabe tener conciencia de que el patrón de la IED europea está centrado en los mercados y en la búsqueda de materias primas, no en el ensamblaje o la transformación.

- *Recursos para el proceso de integración*

  La intención europea de diseminar su modelo es correspondida por una expectativa centroamericana de una continuación de la cooperación en materia de recursos para financiar el funcionamiento de las instituciones de la integración, dada la escasa disponibilidad de recursos subregionales para esos fines.

---

48 Véase Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley Expediente 15776. Aprobación del 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.

- *Recursos para el desarrollo*

  El compromiso de la UE con la ayuda para el desarrollo, así como sus declaraciones de interés por aumentar las exportaciones de los países en vías de desarrollo, fomentado su industrialización y elevando sus tasas de crecimiento económico, crean una expectativa muy importante en países con bajos niveles de desarrollo.

- *Dificultades para la negociación*

  En primer lugar, será necesario enfrentar la demanda europea de una integración acabada como condición esencial de la negociación.

  En segundo lugar, los negociadores deberán acostumbrarse a las realidades europeas y tomar conciencia de que esta negociación difiere, de manera importante, de negociaciones anteriores (México, Chile, EE.UU.).

  La negociación con la UE, con un único texto y con una sola voz, obliga a los centroamericanos a ponerse de acuerdo de previo, lo que puede resultar un proceso complejo.

  La desviación de la atención de la UE por su carácter "federal" y por encontrarse involucrada en negociaciones simultáneas, puede transformarse también en un escollo importante.

  Igualmente debe tomarse en cuenta la tendencia de la UE a negociar desgravaciones lentas. La negociación de los subsidios agrícolas será difícil, pues existe un mayor traslape entre sus productos subsidiados y los nuestros, que con los de EE.UU. El tema de las exclusiones será particularmente importante en lo que respecta al banano.

Tres escenarios

Con fundamento en las condiciones del contexto y la interacción de las percepciones recíprocas, se elaboran escenarios posibles para la negociación de los acuerdos. Para su elaboración, se discuten resultados ideales en torno a los tres pilares de la negociación (cooperación, comercio y diálogo político).

Pesimista

- Las negociaciones comerciales alcanzan acuerdos de inferior calidad a los del CAFTA y (o) Costa Rica rechaza la aprobación del CAFTA.
- Dadas las contradicciones del escenario europeo, Bruselas no logra recursos suficientes para la cooperación hacia Centroamérica, como consecuencia de dificultades para elaborar una política exterior común y ante las presiones de los países recién incorporados a la UE para que se destinen más recursos al desarrollo, así como por el desinterés de los nuevos socios en una zona que no reviste particular importancia para ellos. La cooperación disminuye o se mantiene en el estado actual.
- El diálogo político no avanza como consecuencia de un reforzamiento de la disciplina geopolítica en la región ante la aparición de nuevos retos para la política de EE.UU. (populismo radical) y la asociación de algunos actores centroamericanos con adversarios extrarregionales (Irán); la potencia hegemónica se retira de otras zonas del mundo y reafirma su primacía política en su zona de influencia más inmediata, con exclusión de otros actores.

Optimista

- Los negociadores centroamericanos van más allá del CAFTA y de la Unión Aduanera y obtienen que cese la protección al banano de los países de ACP, la UE cede en sus intereses defensivos en materia agrícola.
- Aumentan los recursos para la cooperación de una manera significativa, convencidos, los europeos, de que el efecto vitrina del experimento centroamericano puede redundar en una percepción más positiva de sus capacidades como potencia global. Además, la negociación con Centroamérica se pone en primer lugar, pensando en intereses estratégicos de largo plazo.
- El diálogo político se proyecta en el contexto de un mundo crecientemente multipolar y CA se convence de la importancia de la

diversificación de sus relaciones políticas, orientándose hacia el apoyo de políticas multilaterales y no al seguidismo con el unilateralismo. Se logra también integrar la voluntad política de los *usamericanos*, demostrándoles la funcionalidad del eje trasatlántico con América Latina incorporada y reasegurándoles que la presencia europea es competencia y no rivalidad.

Probable

- En el campo comercial, se logra incorporar el CAFTA como piso de la negociación, adicionándole la unión aduanera.
- La cooperación se logra mantener en los mismos niveles actuales, con recursos adicionales en el campo de la cooperación contra catástrofes y tráfico de drogas ilícitas.
- El diálogo político avanza, se reconocen las realidades geopolíticas y la funcionalidad de la presencia europea como mecanismo complementario en la resolución de conflictos subregionales. Actores europeos y centroamericanos reafirman su compromiso con los procesos de consolidación democrática y se abren a procesos de modernización y apertura de las instituciones democráticas.

Bibliografía

Carnero, C. y Torreblanca, J. (2007). *Europa todos al tren*. El País, Madrid 28 de junio. Consultado en: http://ccarnero.blogspot.com/2007_06_01_archive.html

Comisión Europea. (2007). *Central America. Regional Strategy Paper*, 2007-2013. Comisión Europea: Brussels. Consultado en: http://www.eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_en.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2007) *Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG)*. Bruselas, 26 de junio.

Drekonja, G. (2007). *La Europa Americana o la Metamorfosis de la Asociación Estratégica*. OBREAL/EULARO. Conference papers. Bruselas. Consultado en: http://www.obreal.org/obreal/articulos.php?idpublicacion_mediateca=67

Dupas, G. (2006). *Tensões Economicas,Politicas y Sociais e a Uniao Sulamericana de Nacões*. OBREAL/EULARO: Barcelona.

Erikson, D. y Chen, J. (2007) Battle for Latin America. En The Fletcher Forum of World Affairs.Vol. 31:2, pp 69-89.

Ferenczi, T. (2007a). *Scenarios por la Union future*. Le Monde 26 de julio.

_____. (2007b). *Vers une Europe plus Atlantique*. Le Monde 17 de mayo.

Fischer, J. (2007) *La UE avanza por fin*. El País, Madrid, 28 de junio. Consultado en: http://www.iceta.org/jf280607.pdf

Hammill, M. (2005). *Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics*. CEPAL. Serie Estudios y perspectivas. Sede Subregional de la CEPAL en México N.° 43.

Kupchan, C. (2007). *The 50th Anniversary of the EU: Re-launch Immediately To Counter the Risk of Disaggregation*. Council on Foreign Relations: New York.

Munchau, W. (2007). *The mathematics European Voting Rights*. Eurointelligence. Consultado en: www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight3.pdf

Murillo, A. (2007). *Entrevista a Tomás Abadía Vicente. Delegado saliente de Unión Europea en el país*. La nación del 3 de setiembre. Consultado en: http://wvw.nacion.com/ln_ee/2007/septiembre/03/pais1224257.html

Nye, J. (2007). *The paradox of american power*. Oxford University Press: New York.

Ropp, Steve. (2005). *The Strategic Implications of the Rise of Populism in Europe and South America*. The Strategic Studies Institute of the US Army War College. Carlisle, Pennsylvannia. Consultado en: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/populism_eur_latam.pdf

Sorj, B. y Yépez, I. (2005). *La cohesión social: Una dimensión clave del desarrollo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina*. OBREAL/EULARO: Barcelona. Consultado en: http://www.obreal.org/obreal/articulos.php?idpublicacion_mediateca=7

Torrent, R. (2005). *Las Relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*. OBREAL/EURLARO: Barcelona. Consultado en: http://www.obreal.org/obreal/articulos.php?idpublicacion_mediateca=2

Unión Europea. (2004). *Una potencia mundial. Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: Burselas

Vedrine, H. (2007) *Continuer l'Histoire*. Fayard: Paris.

Vernet, D. (2007). *Quel ordre international pour demain?*. Le Monde, Paris, 19 de abril.

Vidal-Beneyto, J. (2007). *Un cortijo para multinacionales*. Consultado en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/cortijo/multinacionales/elpepuint/20070630elpepiint_13/Tes

Villalobos, J. (2007) Nuevas y viejas izquierdas. El País, Madrid, 29 de setiembre. Consultado en: http://www.almendron.com/tribuna/17026/nuevas-guerras-y-viejas-izquierdas/#hide

Wallerstein, I. (2007) *Europe 2057*. Consultado en: http://fbc.binghamton.edu/207en.htm

Wissman, M. (2006). *Vive l'Union Transatlantique*. Le Monde, Paris, 24 de octubre.

La cooperación de la Comisión Europea en el marco del proceso de negociación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: antecedentes y perspectivas

Saskia Rodríguez Steichen

Abreviaturas

ACP	Países de África, Caribe y Pacífico	NEI	Nuevas Repúblicas Independientes
AdA	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
AL	America Latina	PE	Parlamento Europeo
CA	Centroamérica	PECOS	Países de Europa Central y Oriental
CE	Comunidad Europea	SPG	Sistema General de Preferencias
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior	TLC	Tratado de Libre Comercio
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería	UE	Unión Europea
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica		

Introducción

En diversos momentos y ocasiones, los gobiernos de Centroamérica y de la Unión Europea expresaron la voluntad de dar comienzo a las negociaciones conducentes a la firma de un Acuerdo de Asociación (AdA) que incluya un Tratado de Libre Comercio (TLC). Este AdA retomaría y ampliaría el actual Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político, y sustituiría con un TLC el actual Sistema General de Preferencias (SGP), que rige las relaciones comerciales entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA). El inicio de las negociaciones fue anunciado de manera oficial durante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (IV Cumbre UE-LAC), que se celebró en Viena, Austria, del 10 al 13 de mayo del 2006.

Las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica no son una decisión de última hora, sino una nueva etapa de un largo proceso que se remonta a casi tres décadas de diálogo y preparación, y que toma una mayor dinámica en los años noventas. Asimismo, estas negociaciones se enmarcan en el objetivo de la Unión Europea y de países de América Latina y el Caribe de fortalecer sus relaciones económicas, políticas y de cooperación y de alcanzar una Zona de Libre Comercio en el 2010.

En efecto, "América Latina y la Unión Europea tienen un rico historial de relaciones políticas, económicas, institucionales y de cooperación. En la década de los años setenta esta relación se circunscribió al ámbito comercial a través del SGP, en los ochenta tomó importancia la cooperación para el desarrollo y la construcción de espacios de diálogo en la región centroamericana, y en los noventa se cimentó la construcción de un conjunto de mecanismos y marcos de cooperación más avanzados" (IRELA, 2000) denominados de II y III generación.

En este artículo, pretendemos abordar brevemente de forma preliminar algunos aspectos relacionados con la cooperación de la Unión Europea antes del proceso del AdA y hacer unas consideraciones preliminares sobre lo que ha sido el proceso de negociación en el pilar de cooperación, después de cuatro rondas de negociación. Para ello, hemos estructurado el trabajo en tres apartados: el primero es un breve recuento de los

antecedentes de la Cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica; el segundo hará referencia al marco estratégico y nuevos mecanismos para implementar la cooperación en la región y a nivel bilateral así como una revisión de la cooperación bilateral y regional para el nuevo periodo vigente (2007-2013), y finalmente el último apartado pretende dar una explicación general de cómo se conforma la negociación del AdA para el pilar cooperación a partir del formato y temas de negociación.

Es importante aclarar que dado que el proceso de negociación aún no ha terminado, cualquier conclusión al respecto es preliminar y puede cambiar en el transcurso de los meses por venir. Las opiniones vertidas en este artículo son única y exclusivamente de la autora y no representan ninguna posición oficial al respecto.

Antecedentes de la cooperación europea hacia Centroamérica

Algunos elementos sobre la evolución de las relaciones birregionales Centroamérica-Unión Europea

Las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) cuentan ya con un historial de más de 30 años. A lo largo de ese periodo se han suscrito distintos acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias "generaciones". También han surgido distintas instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de carácter intergubernamental, con distinto alcance y relevancia. Finalmente, se ha tejido una red de relaciones protagonizadas por actores no estatales y subestatales.

El diálogo político entre las dos regiones se ha dado bajo diferentes instancias y canales, como son el diálogo interparlamentario; los diálogos grupo a grupo de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (Centroamérica, MERCOSUR y Comunidad Andina); el interregional en las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno; y el bilateral con estados que han suscrito Acuerdos de Asociación de cuarta generación (México, Chile).

No pueden dejar de considerarse otros esquemas dialógicos que se han generado en los últimos años, como es el diálogo institucionalizado con la

sociedad civil que la Unión Europea ha mantenido desde el 2002 con el objeto de contar con una visión diferente del estado de las relaciones birregionales.

El diálogo interparlamentario tiene más de 30 años de existencia y se ha desarrollado entre actores bien definidos: Parlamento Europeo (PE) y Parlamento Latinoamericano (PARLATINO). Se encuentra institucionalizado, sus reuniones son periódicas y se celebran cada dos años. Constituyen la primera manifestación formal de diálogo político interregional, con una agenda que actualmente se orienta a aspectos de desarrollo social, integración regional y globalización. Los actores que participan en este diálogo no tienen similares naturaleza y competencias: el PE es una institución de la Unión Europea, mientras el PARLATINO es un organismo intergubernamental que no tiene anclaje en ninguna entidad de la integración (Torrent, 2005).

Luego de más de dos décadas de relaciones, la Comunidad Centroamericana y la Unión Europea han iniciado un proceso que los conducirá a la firma de un acuerdo de asociación estratégica orientado a estrechar aún más las relaciones bilaterales en aspectos políticos, económicos y de cooperación y a brindar a estas estabilidad y seguridad jurídica de largo plazo.

Las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica están basadas en un diálogo político regular institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales. En esta categoría se ubica el Diálogo de San José Unión Europea-Centroamérica.

En el caso Centroamericano, las relaciones políticas y de cooperación se establecieron en 1984 con la instalación del Diálogo de San José. Desde ese momento hasta la fecha, las relaciones birregionales han pasado por diversos momentos. En el caso de la cooperación internacional se han establecido principalmente Acuerdos de II y III generación, hasta llegar al momento actual, donde se trabaja hacia un acuerdo de IV generación (Acuerdo de Asociación), que incluye un modelo de asociación de doble vía, en el cual las obligaciones serán compartidas por las partes.

Centroamérica contó con un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de tercera generación a partir del 2003, con el objeto de incorporar en un solo documento los tres pilares que conforman las relaciones con la Unión Europea, ello hasta que se concrete la negociación de un AdA de cuarta generación, que actualmente está en curso.

El diálogo político es un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación.[49]

En el esquema actual de las relaciones entre las dos regiones, el tema de la cooperación constituye uno de los tres pilares, junto con las relaciones económicas y relaciones políticas, que interactúan entre sí. El diálogo político es un elemento diferenciador en las relaciones que mantiene la Unión Europea a nivel birregional, en el marco de su política exterior.

En efecto, los acuerdos que América Latina ha generado con otros actores internacionales (bilaterales o regionales) no tienen este componente, por lo menos no de forma específica como en el caso de los suscritos con la Unión Europea.

Los Acuerdos de Asociación: su naturaleza y características

La Política de Cooperación al Desarrollo es uno de los tres componentes sobre los que se asienta la acción exterior de la UE, junto con la Política Comercial Común y la Política Exterior y de Seguridad Común. "*Nace de un deseo de solidaridad de los ciudadanos europeos, comprometidos con el imperativo de hacer partícipe al mundo en desarrollo del bienestar social y los valores de democracia y respeto a los derechos humanos que disfrutamos en Europa" (Aguiar, 2004).*

- *Los primeros pasos*

  Desde el inicio, la Comunidad Europea ha mostrado su compromiso con los pueblos más desfavorecidos: el primer Fondo Europeo de Desarrollo se crea en 1958 en beneficio de los países y territorios de ultramar de los seis Estados fundadores con responsabilidades coloniales. Sin embargo, la edificación de la Política de Desarrollo

49 Para mayor información, véase al respecto Sanahuja J. (2003). *De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones UE-AL*.Universidad de Miami: Florida.

Comunitaria ha sido un proceso gradual basado en una acumulación progresiva de intereses.

Tras la descolonización de los años sesentas, las Convenciones de Yaundé I (1963) y Yaundé II (1969) sellaron una relación privilegiada entre la entonces Comunidad Europea (CE) y algunos países de reciente independencia, fundamentalmente francófonos. La incorporación de Gran Bretaña en 1973 llevó a extender las relaciones de cooperación a los países de su órbita de influencia y así se llegó a la firma, en 1975, de la Convención de Lomé con 46 países en desarrollo de África, Caribe y el Pacífico (ACP).

La extensión del marco de actuación de la Cooperación al Desarrollo, junto con la vecindad geográfica y el incremento de los flujos de intercambio, llevaron a la CE a interesarse por la ribera sur del Mediterráneo.

Así la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CE, reunida en París en 1972, sentó las bases para una Política Mediterránea Global. Se firmaron entonces acuerdos de cooperación con los países del Magreb en 1976 y del Mashrek en 1977 (Comisión Europea, 2008).

La atención de la CE hacia los países de América Latina y Asia (ALA) se produce con un cierto carácter residual, lo que tendrá una influencia en el sistema de asignación de la cooperación al desarrollo. Estos países serán considerados no asociados en contraposición a los países del ACP y mediterráneos. La asistencia al desarrollo a estas dos regiones comienza solo a partir de 1976 con cifras modestas y en el caso Centroamericano, sin mecanismos claros e institucionalizados. No será hasta 1984, año en que definitivamente se instala el Diálogo de San José, momento clave en el que se inicia de forma oficial un intenso proceso de diálogo político entre la UE y Centroamérica en un periodo convulso para la región. En esta primera reunión se institucionalizó el diálogo mediante un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional y una resolución de manifiesto en apoyo al proceso de negociación por la paz y respaldo a la iniciativa del Grupo de Contadora. En la Reunión de San José II, realizada en Luxemburgo en 1985, se acordó la celebración de una conferencia anual entre las dos regiones de forma alterna en América Central y

la UE, que se constituiría en un mecanismo concreto de seguimiento al diálogo político acordado en San José I. Aquí se acordó también el primer acuerdo formal de cooperación denominado Convenio de Segunda Generación por un periodo de cino años y con posibilidades de prórroga (IRELA, 2000).

Durante la década de 1990, los cambios ocurridos en Europa del Este llevaron a la UE a crear sistemas de ayuda financiera, técnica y política dirigidos a los países de Europa central y oriental (PECOS), a los países de la antigua Unión Soviética denominados Nuevas Repúblicas Independientes (NEI) y a los Estados balcánicos.

- *El establecimiento progresivo de una base jurídica y objetivos de cooperación al Desarrollo por parte de la UE*

  El carácter evolutivo de la Política de Cooperación al Desarrollo llevó a que la base jurídica fuese también objeto de construcción histórica. No existía en el Tratado de Roma de 1957 ninguna referencia a esta política, excepto una referencia a los países y territorios de ultramar en el Título IV.

  La Política de Desarrollo no aparecerá hasta una fecha tardía, específicamente en 1992, cuando se incorpora un Título XVII al Tratado de Maastricht.

  Después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, los objetivos de la Política comunitaria de Cooperación al Desarrollo están recogidos en el artículo 177.

  Según el artículo señalado, la política de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo, será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros y favorecerá:

  - *"el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;*
  - *la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial*
  - *la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo" (Comunidad Europea, 1997).*

Además, existe la nueva estrategia de la UE para 2007-2013, que se inscribe en la comunicación de la Comisión adoptada el 13 de julio del 2005 (COM(2005)311 final) titulada "Hacia un consenso europeo sobre el desarrollo".

- *Las asociaciones estratégicas de la UE*

  La conformación de una Asociación Estratégica Interregional fue lanzada como un objetivo en la I Cumbre de la Unión Europea y de América Latina, en Río de Janeiro en 1999 por 48 jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe.

  La expresión jurídica de esa asociación estratégica lo constituyen los acuerdos de asociación, que superan la naturaleza y alcance de los Acuerdos Marco de Cooperación que utiliza generalmente la Unión Europea para sus relaciones con terceros países.

  Estos acuerdos de asociación tienen un carácter de "estabilidad" debido a su propia naturaleza, porque son convenios internacionales de duración indefinida. Además, tienen algunas características que les conceden una particular estabilidad porque disponen de normas específicas acerca del cumplimiento de las obligaciones y, para el ámbito económico y comercial, establece un mecanismo de solución de controversias. Es decir, cada una de sus normas presenta la mayor certeza posible.

  Los AdA, además, son instrumentos estables derivados del hecho de que son convenios de derecho internacional y de duración indefinida. También las negociaciones de los acuerdos de diálogo político y de cooperación, anteceden por lo general a los AdA y los TLC.

  Los AdA son formalmente un paquete completo de acuerdos sobre diferentes tipos de relaciones que se establecen entre las regiones, es decir que abarcan:

  – El diálogo político
  – La cooperación al desarrollo
  – El comercio

Los AdA forman parte de la política global de la UE. En América Latina, existen Acuerdos de Asociación con México y Chile; con el MERCOSUR existen negociaciones avanzadas, pero estancadas, y con Centroamérica y la Región Andina, el proceso está en su fase inicial.

El proceso de negociación del AdA entre Centroamérica y la UE, como se ha indicado en párrafos anteriores, fue lanzado en mayo del 2006 durante la cuarta Cumbre Unión Europea, América Latina y Caribe celebrada en Viena, Austria. Al respecto, la Declaración final de la Cumbre consignó textualmente lo siguiente:

> *"Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración e Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del jercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio" (Comunidad Europea, 2006: 14).*

Los AdA difieren de un TLC en los siguientes aspectos:

- Se negocian simultáneamente tres grandes temas: diálogo político, comercio y cooperación
- Se incluye una cláusula democrática, una cláusula ambiental y de derechos humanos.

En el caso costarricense, como se señala en la página *web* del AdA, el propósito de cada uno de los pilares o componentes es el que se detalla a continuación:

> *"Diálogo Político persigue establecer mecanismos institucionalizados para promover una discusión e intercambio de información –en diferentes instancias– entre la UE y CA sobre cuestiones bilaterales y regionales de interés común que podrían permitir la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional. A través de estos mecanismos se busca promover una serie de valores comunes entre ambas regiones, tales como el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho, entre otros.*
>
> *Dentro del contexto del Acuerdo de Asociación, el componente de Cooperación busca ir más allá de la ayuda financiera de la UE hacia*

CA –que ya se encuentra comprometida para el período 2007-2013 hacia los objetivos de promover la cohesión social y la integración regional– y se orientaría a identificar mecanismos concretos a través de los cuales ambas regiones puedan alcanzar los objetivos identificados tanto en el componente de Diálogo Político como en el componente comercial. En este contexto, es importante señalar que la UE ya es uno de las principales fuentes de cooperación de CA.

En el área comercial, el Acuerdo de Asociación implicaría el establecimiento de una zona de libre comercio entre CA y la UE. En el contexto comercial, CA ha mantenido por mucho tiempo lazos económicos estrechos con Europa, los cuales se han visto beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE que permite que muchos de los productos centroamericanos ingresen en ese mercado sin pagar aranceles o con aranceles preferenciales. A pesar de ello, otra cantidad significativa de bienes en los cuales CA tiene ventaja competitiva han estado excluidos de esa iniciativa, lo que ha promovido que desde hace varios años los países de la región hayan promovido avanzar en la profundización de la relación comercial a través de la suscripción de un acuerdo de libre comercio". (AACUE, s.f.)

Estrategia y mecanismos de cooperación de la UE hacia Latinoamérica-Centroamérica

El diálogo político entre las dos regiones (Latinoamérica y la UE) se estructura mediante diferentes instancias y canales, algunos de los cuales ya han sido mencionados en párrafos anteriores. Efectivamente, las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica están basadas en un diálogo político regular institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales.

En el caso latinoamericano-centroamericano, las últimas y principales directrices referidas a los AdA se indican a continuación:

- La Cumbre de Guadalajara celebrada en el 2004, donde se estableció conjuntamente las prioridades de las relaciones políticas, económicas y de cooperación birregionales entre America Latina y la UE: Cohesión Social e Integración Regional.

- En su comunicación de diciembre del 2005 titulada *"Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", "la Comisión reafirma el objetivo de reforzar la asociación con la región, de intensificar el diálogo político, de orientar la cooperación hacia los programas políticos, las necesidades y las características de los países beneficiarios, y de promover el comercio y las inversiones".* Comisión Europea, 2007: 7).
- La IV Cumbre entre los jefes de Estado de los países latinoamericanos y del Caribe y de la Unión Europea *(Viena 2006)*, donde se reafirmó el compromiso de fortalecer la colaboración. También se subrayaron como prioridades el diálogo político y la cooperación, los cuales se promoverían mediante de los siguientes temas:
  - El multilateralismo
  - La integración regional
  - La cohesión social
  - El lanzamiento de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación
- Finalmente, en marzo del 2006, en la ciudad de Panamá, los jefes de Estado de la región decidieron acoger la participación de Panamá una vez que adopte la decisión formal de incorporarse al proceso de integración económica de Centroamérica (SIECA). Vale señalar que hasta la fecha Panamá participa en las negociaciones del AdA como observador.

La cooperación bilateral y regional de la UE: 2007-2013

La asignación presupuestaria acordada por la Unión Europea para el periodo indicado se divide en dos modalidades, la cooperación regional y cooperación bilateral.

La Unión Europea ha asignado a nivel bilateral para Costa Rica un monto total de 34 millones de Euros para el periodo 2007-2013 según el siguiente detalle:

- Eje Cohesión social, le corresponde el 75% de la asignación total.
- Eje Integración regional, le corresponde el 25% de la asignación total.

Cuadro 1
Calendario de ejecución:
Cooperación Bilateral Costa Rica-UE, Periodo 2007-2013

Ejes de intrevención acordados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eje Cohesión social				25,5 millones de euros (75%)			
Eje Integración regional		8,5 millones de euros (25%)					

Notas: Color gris oscuro: periodo de ejecución presupuestario previsto para el eje de Cohesión social. Color blanco: periodo de ejecución presupuestario previsto para el eje Integración regional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Europea.

Cuadro 2
Detalle del Programa Indicativo Regional, 2007-2013

Ejes/sectores prioritarios	Programa Regional Indicativo 1 *PR1*				Programa Regional Indicativo 2 *PR2*	TOTAL
	2007	2008	2009	2010	2011-2013	
Consolidación del sistema institucional para la integración regional.	15.000.000				5.000.000	20.000.000
Consolidación de la Unión Aduanera y de políticas armonizadas relacionadas.		25.000.000			22.000.000	47.000.000
Gobernabilidad y Seguridad Regional.			4.000.000		4.000.000	8.000.000
Total	15.000.000	25.000.000	4.000.000		31.000.000	75.000.000

Fuente: Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y el Secretariado General del Sistema de Integración Centroamericana Relativo al Programa Regional Indicativo 2007-2013. 18 de abril del 2007.

Por su parte, la asignación presupuestaria indicativa para la cooperación regional de la UE hacia Centroamérica es de 75 millones de euros en total y está centrada en tres ejes según se observa en el cuadro 2.

Para el periodo anterior (2002-2006), la cooperación regional otorgada por la UE fue de 74,5 millones de Euros, siendo los tres ejes de intervención los que se detallan a continuación.

- *"Apoyar la integración regional, la implementación de políticas comunes y la consolidación de la institucionalidad.*
- *Fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de integración*
- *Reducir la vulnerabilidad y apoyar políticas medioambientales". (Comisión Europea, 2002)*

Por su parte, la asignación presupuestaria para la cooperación bilateral de la Unión Europea hacia Costa Rica para el actual periodo en vigencia (2007-2013), asciende a 34 millones de euros. Cabe destacar que en el periodo anterior, Costa Rica estaba ubicada en el penúltimo lugar de la asignación presupuestaria, siendo Panamá el país que menos recibió recursos de cooperación por parte de la UE en ese momento. Para este nuevo periodo y en consonancia con la tendencia a la disminución de los recursos de cooperación hacia Costa Rica, el país se encuentra en el último lugar, incluso por debajo de Panamá, aún y cuando en relación con el periodo anterior contamos con 2,5 millones de euros más que para el ejercicio actual, como se puede observar en la Cuadro 3.

CUADRO 3

COOPERACIÓN EUROPEA NO REEMBOLSABLE BILATERAL: COMPARACIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA ENTRE PERIODOS (MILLONES DE EUROS)

Periodo	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	TOTAL BILATERAL
2002-2006	31,5	24,3	60,6	93	147	207	563,4
2007-2013	34	38	121	135	223	214	1,316

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Delegación de las Comisión Europea en Costa Rica.

Por su parte, la asignación presupuestaria indicativa para la cooperación regional de la UE hacia Centroamérica es de 75 millones de euros en total y está centrada en tres ejes según se observa en el cuadro 2.

Para el periodo anterior (2002-2006), la cooperación regional otorgada por la UE fue de 74,5 millones de Euros, siendo los tres ejes de intervención los que se detallan a continuación.

- *"Apoyar la integración regional, la implementación de políticas comunes y la consolidación de la institucionalidad.*
- *Fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de integración*
- *Reducir la vulnerabilidad y apoyar políticas medioambientales". (Comisión Europea, 2002)*

Por su parte, la asignación presupuestaria para la cooperación bilateral de la Unión Europea hacia Costa Rica para el actual periodo en vigencia (2007-2013), asciende a 34 millones de euros. Cabe destacar que en el periodo anterior, Costa Rica estaba ubicada en el penúltimo lugar de la asignación presupuestaria, siendo Panamá el país que menos recibió recursos de cooperación por parte de la UE en ese momento. Para este nuevo periodo y en consonancia con la tendencia a la disminución de los recursos de cooperación hacia Costa Rica, el país se encuentra en el último lugar, incluso por debajo de Panamá, aún y cuando en relación con el periodo anterior contamos con 2,5 millones de euros más que para el ejercicio actual, como se puede observar en la Cuadro 3.

CUADRO 3
COOPERACIÓN EUROPEA NO REEMBOLSABLE BILATERAL:
COMPARACIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA ENTRE PERIODOS
(MILLONES DE EUROS)

Periodo	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	TOTAL BILATERAL
2002-2006	31,5	24,3	60,6	93	147	207	563,4
2007-2013	34	38	121	135	223	214	1,316

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Delegación de las Comisión Europea en Costa Rica.

Para el periodo actual (2007-2013), los ejes de concentración de la cooperación para Costa Rica son Cohesión social e Integración regional.

El objetivo del eje de Cohesión social *es "apoyar la modernización del Estado con el objetivo de mejorar los servicios sociales, combatir la pobreza, reducir las desigualdades sociales y territoriales; prestando particular atención a las poblaciones más vulnerables*". (Comisión Europea, 2007: 22).

El objetivo del eje de Integración regional es "*apoyar los esfuerzos de Costa Rica para desarrollar políticas convergentes con la región centroamericana, mejorar su competitividad y reafirmar su posición comercial*" (Comisión Europea, 2007: 24).

Para cada uno de estos ejes, se ha signado un monto de cooperación indicativo. Para el eje Cohesión social se ha estimado la asignación del 75% del total, correspondiente a 25,5 millones de euros y el restante 25% para el eje Integración regional correspondiente a 8,5 millones de euros.

Se ha previsto que la asignación del eje Integración regional será el primero que se ejecute.

A la fecha, se ha identificado dos proyectos para el eje Integración, que serán ejecutados por el Servicio Fitosanitario del Estado y SENASA, y por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

La negociación del AdA: formato y temas

En setiembre del 2007, se inició formalmente el proceso de negociación del AdA entre Centroamérica y la Unión Europea. Se acordó por ambas partes que cada región tendría una vocería única. En el caso Centroamericano esta vocería sería rotativa. Hasta la fecha, por la parte centroamericana, la vocería le ha recaído en orden a Costa Rica, El Salvador y para terminar el 2008 a Guatemala.

También se acordó que las rondas se harían alternadamente en Centroamérica y en Bruselas, Bélgica, siendo la I ronda en San José, la II en Bruselas, la III en San Salvador, la IV en Bruselas, la V en Guatemala y la

VI en Bruselas, en diciembre del 2008. Para el 2009, todavía no se tienen programadas las fechas.

Adicionalmente, entre cada ronda, Centroamérica realiza reuniones técnicas de coordinación regional; el número de reuniones ha oscilado entre dos y tres dependiendo de la cantidad de temas por revisar.

Niveles de negociación

El AdA se negocia en tres niveles, nacional, regional y birregional. Dada la complejidad del proceso –tanto por los niveles que involucra como porque trabaja simultáneamente tres pilares–, se puede decir que efectivamente, no existe a la fecha un ejemplo de referencia concluido sobre un tipo de negociación de esta naturaleza en Latinoamérica. Tanto el proceso del MERCOSUR como del Grupo Andino van mucho más retrasados que el Centroamericano, y los dos únicos casos finalizados son el de Chile y México, pero estos dos últimos fueron procesos entre un país y una región.

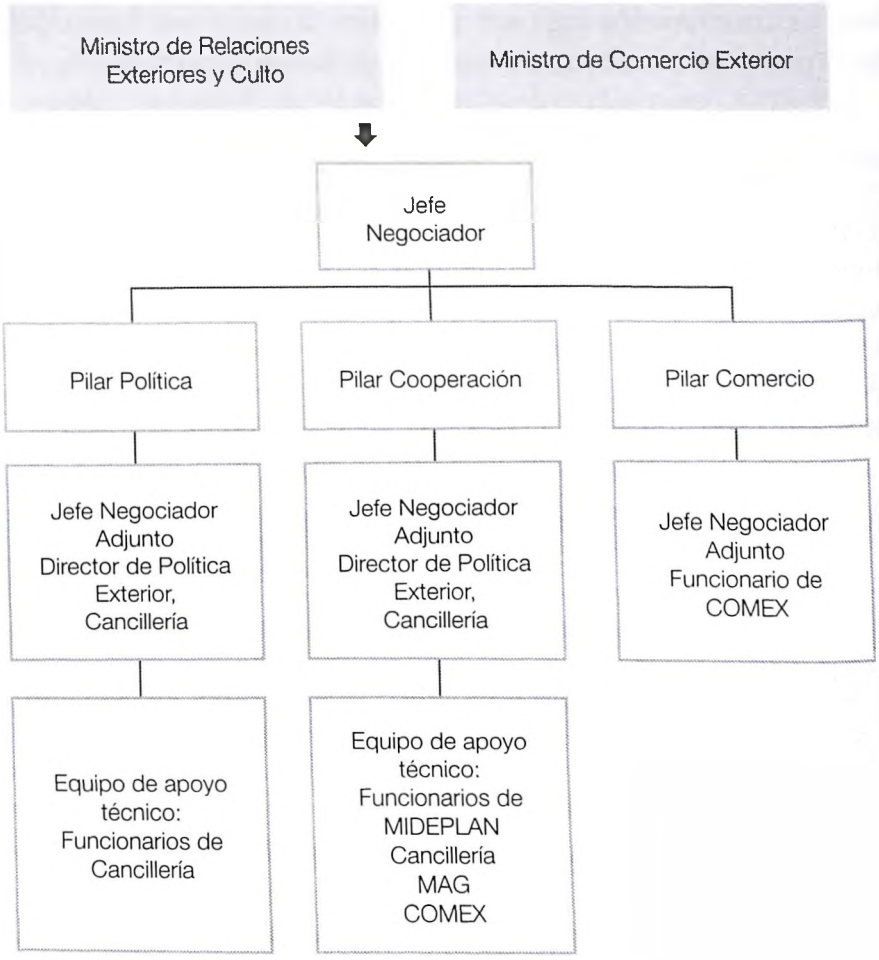
- *Nivel nacional*

  Cada país definió la estructura interna del equipo de negociación; en el caso costarricense la estructura del equipo es la siguiente: quien está cargo del equipo nacional es el Jefe Negociador[50], que recae en el Embajador de Costa Rica en Bruselas. Adicionalmente para cada uno de los tres pilares existe un Jefe Negociador Adjunto; en el caso de comercio, recae en un funcionario de COMEX, y en el caso de los pilares Política y Cooperación, en el Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

  Para el caso particular del pilar Cooperación, existe un equipo interinstitucional que apoya y participa directamente en el proceso de negociación. Este equipo está conformado por funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de Cancillería, de COMEX y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

50 Por encima del Jefe Negociador Principal están los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de Comercio Exterior, quienes tienen a su cargo la conducción y orientación política del proceso.

FIGURA 1
CONFORMACIÓN DEL EQUIPO NEGOCIADOR COSTARRICENSE



Fuente: Elaboración propia.

- *Nivel regional*

"Los Ministros de Relaciones Exteriores en los campos políticos y de cooperación y el COMIECO[51] *en el ámbito económico-comercial definirán las posiciones e intereses de CA, las cuales son preparadas, negociadas y*

51 COMIECO: Consejo de Ministros de Integración Económica.

acordadas por el equipo de negociación regional. Cuando sea necesario, la Reunión Intersectorial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) deben velar por la adecuada marcha del proceso de negociación.

Los países aportan sus posiciones en las rondas regionales de coordinación y acuerdan posiciones conjuntas para ser llevadas a las rondas de negociación frente a la UE." (AACUE, s.f.).

- *Nivel birregional/interregional*

"Por Centroamérica participan las Cancillerías, en coordinación con sus respectivos organismos nacionales de cooperación y sus respectivos grupos de negociación para las partes política y de cooperación y a su vez coordinados por el Jefe de Negociación para esta área; los Ministerios de Economía y/o Comercio Exterior y sus respectivos grupos de negociación coordinados por el Jefe de Negociación para la parte económica comercial.

Todo el proceso es apoyado por los Embajadores Centroamericanos en Bruselas, la SG-SICA en las áreas políticas y de cooperación y la SIECA en la parte económica comercial." (AACUE, s.f.).

Los temas

El texto del AdA para la parte política y de cooperación que se negocia está estructurado en una primera parte denominada Provisiones Generales e Institucionales, una segunda parte denominada Diálogo Político y una tercera parte denominada Cooperación.

La tercera parte, Cooperación, a su vez está compuesta por una primera parte sobre los Objetivos, principios, modalidades y metodología más siete títulos: Democracia, derechos humanos y buen gobierno; Justicia, libertad y seguridad; Desarrollo social y cohesión social; Ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales; Desarrollo económico y comercio; Integración regional, cultura y cooperación audiovisual; y Sociedad del conocimiento. Cada uno de estos títulos a su vez se subdivide en varios temas que oscilan entre cinco y diez. Para cada tema, hay un texto que define y aclara la forma de cooperación para cada uno.

Los textos han sido aportados por la UE o por Centroamérica, dependiendo de los casos.

Se entenderá que en este momento no podemos extendernos más sobre estos diversos aspectos del pilar cooperación, que son actualmente objeto de discusiones en la negociación del AdA.

Solo queremos enfatizar sobre la importancia de la inclusión de los temas y modalidades necesarias en el texto indicado, dado que todo tema no incluido ahora quedará excluido de las futuras agendas de cooperación tanto a nivel regional como bilateral.

Consideraciones finales

Sin pretender ser exhaustivos, después de cuatro rondas de negociación del AdA entre Centroamérica y la UE, podemos señalar algunos elementos que pueden ayudar a comprender este complejo y difícil proceso de negociación que arrancó en setiembre del 2007.

Al respecto, es importante reiterar que su complejidad está dada por varios factores. El primero tiene que ver con su propia naturaleza, dado que se trata de un ejercicio multinivel y tridimensional. Ya hemos señalado que se negocia en el nivel nacional, regional y birregional; además, que se negocian tres pilares: político, cooperación y comercio; por tanto, se trata de un proceso muy diferente de los negociados por el país y la región anteriormente, es decir de los tratados de libre comercio. Todo esto implica dinámicas y procesos altamente complejos en sí mismos.

El primer escollo fue que CA tuvo que ponerse de acuerdo, después de una fuerte negociación con la UE, en cómo se organizaría la Vocería Única, pues este tema fue uno de los requisitos indispensables impuestos por la UE. Después de varias negociaciones, la región se puso de acuerdo en la figura de Vocería Única Rotativa. Esto implicó, antes de las negociaciones propiamente dichas entre las dos regiones, una negociación previa en CA. La segunda dificultad se dio en el nivel nacional: cada país debió organizar su equipo de negociación para los tres pilares.

En el caso costarricense, y por primera vez, se estableció, no sin algunas dificultades, un equipo negociador encabezado por el Jefe Negociador Principal y dos Jefes Negociadores Adjuntos con sus respectivos equipos técnicos. Lo diferente en este caso es evidentemente la participación activa de otras instituciones, además de COMEX, que tradicionalmente ha sido el encargado de llevar adelante las negociaciones comerciales del país.

Dado que este proceso de negociación implica tres pilares, que no existen en los TLC, se hizo necesario incluir otras instituciones para llevar los temas de política y cooperación. Debido a que la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica recae en dos instituciones (Cancillería y MIDEPLAN), el negociador adjunto de ese pilar cuenta con un equipo interinstitucional que incluye, además de los señalados, al MAG y a COMEX.

Asimismo, como se cuenta con tres pilares, fue necesario establecer mecanismos de coordinación (en cada país y a nivel regional) interpilares, porque aunque son temas distintos existen vinculaciones evidentes entre los tres, fundamentalmente entre política y cooperación, pero también con el pilar comercial. Al final del proceso de negociación, se firmará un solo texto que comprenderá los tres pilares y la consonancia entre estos es fundamental para lograr un texto equilibrado.

A nivel interno, también se han organizado procesos de consultas institucionales para el tema de la cooperación, liderados por MIDEPLAN, a fin de incluir efectivamente las consideraciones técnicas y legales y los puntos de vista necesarios que deben ser defendidos por el equipo negociador ante la región y ante la UE. Es importante señalar que gran parte de los textos del pilar cooperación han sido aportados por las instituciones y MIDEPLAN, el que se ha asegurado de que las prioridades del país a mediano y largo plazo estén contempladas en los textos que se negocian con la UE.

En este sentido, es interesante señalar que de todos los equipos de negociación del pilar cooperación, únicamente Costa Rica cuenta con una activa participación del Ministerio de Planificación; los demás países de CA cuentan en sus equipos de negociación únicamente con funcionarios de Cancillería.

Esto nos lleva a plantear una situación curiosa en términos del papel que está desempeñando Costa Rica en este proceso. Desde el inicio y dado

que a Costa Rica le tocó organizar la ronda inaugural y consecuentemente ejercer la Vocería por vez primera, hubo una estrategia de conducción-orientación clara en los tres pilares. En los casos específicos de política y cooperación, el país ha llevado la batuta frente a las demás naciones de CA y esto ha permitido, hasta la fecha, defender la posición país y consecuentemente la regional.

Hay que destacar que no se negocian los recursos de cooperación, sino los temas que podrán ser sujetos de cooperación en el futuro. Como ya lo indicamos, únicamente los temas que estarán incluidos en el texto serán sujetos de cooperación por lo que se ha realizado un ejercicio interno de visualización de las necesidades actuales y futuras de cooperación para el país y la región centroamericana. Los recursos de cooperación, por su parte, se negocian cada sexenio y la UE define las asignaciones presupuestarias a nivel bilateral y regional. Este AdA, una vez firmado y ratificado, será el nuevo marco orientador de la política, la cooperación y el comercio entre las dos regiones y a nivel bilateral por tiempo indefinido.

A medio camino del proceso, es posible señalar que las divergencias entre los países de la región son reales y se han hecho palpables en este ejercicio, que el proceso de integración aunque presenta avances importantes en la parte comercial, tiene temas sensibles, que posiblemente no serán resueltos rápidamente y que dificultan la negociación con la UE.

Temas como la Corte Penal Internacional, la migración, las asimetrías intrarregionales y birregionales, los países de renta media, el empleo y algunos otros, son motivo de discusiones en la región y también con la UE, sin mencionar los temas álgidos en el pilar comercio, como indicaciones geográficas y denominación de origen, y el banano, entre otros.

En este nuevo modelo de relaciones entre regiones, los AdA que establece la UE deben ser mecanismos que propicien una verdadera y efectiva asociación entre las partes y que contribuyan a hacer frente a las asimetrías existentes entre las regiones, pero, además, deben permitir asegurar una mejor y mayor asignación presupuestaria para la cooperación al desarrollo.

Finalmente, las conclusiones aquí vertidas son preliminares y no son detalladas debido a que el proceso no ha concluido y se encuentra en una fase intermedia de negociación.

Bibliografía

AACUE (s.f.). *¿Qué es el Acuerdo de Asociación?*. Consultado en: http://www.aacue.go.cr/informacion/que/default.htm

Acosta, J. (2003). *La integración y el desarrollo de las regiones y los países de la Unión Europea y América Latina*. Nueva Sociedad 189, Brasilia, Brasil.

Aguiar, P.(2004). *Coherencia y Política de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea*. Observatorio de Política Exterior Europea (OBS).

Comisión Europea. (2002). *Documento de estrategia regional para América Central 2002-2006*. Consultado en: http://www.eeas.europa.eu/ca/rsp/02_06_es.pdf

_____. (2007). *Country and Regional Strategy Papers, 2007-2013*. Consultado en: http://www.eeas.europa.eu/costarica/csp/07_13_es.pdf

_____. (2008). *Europeans Community's Developments Policy 2008*. Statement by the Council and the Commission: UE

Comunidad Europea (2006) *Cumbre de Viena*. Consultado en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/declaration_vienna_es.pdf

_____. (1997). *Tratado de Ámsterdam*, Union europea: Amsterdam

De Poncins, E. (2005) *La constitution en 25 clefs*. Fondation Robert Shuman, Editions Lignes de Repères. París, Francia.

Ferrari, J. (2006). *Centroamérica y la Unión Europea. Más allá de un TLC. El Financiero*, 13-19 marzo, San José, Costa Rica. Consultado en: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2006/marzo/19/economia0.html

IRELA. (2000). *La política Europea de desarrollo hacia America Central: tendencias y perspectivas*. IRELA: Madrid. Consultado en: http://ieie.itam.mx/docs/coop.pdf

Mousis, Nicolas. (2005). *Guide des politiques de l'Europe*. Editons Mols: Francia.

Negrón, F. (s.f.). *Tendencias de la ayuda oficial para el desarrollo en AL y Caribe*. Consultado en: http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=913&opcion=documento

Nuñez, J. (2002). *Cooperación y Desarrollo en la región euromediterránea*. CIDO, Barcelona, España.

Renoud, H. (2005). *Institutions Européenne*. Editions Paradigme, Orléans, Francia.

Rials, S. y Alland, D. (2003). *Constitutions de l'Union Européenne. Que sais-je ?* PUF, París, Francia.

Sanahuja J. (2003). De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones UE-AL.Universidad de Miami: Florida.

Torrent, R. (2005). *Repensar las cumbres UE-AL-CAR*. Real Instituto Elcano: Madrid.

Las relaciones de Centroamérica y la Unión Europea: desafíos para la agenda intrarregional

Daniel Matul y Jorge Umaña

Presentación

El presente artículo intenta señalar algunas aristas que faciliten un análisis sobre las tendencias regionales en torno a los procesos o iniciativas de integración regional en Centroamérica. En ese contexto, intenta proponer algunos factores que podrían ser significativos en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación con Europa.

Con ese objetivo en mente, el artículo parte de la premisa de que las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica suceden en un escenario de profundas asimetrías, que resultan determinantes en un análisis político. Asimismo, el artículo hace un repaso de las tendencias más relevantes en el desarrollo de la integración en los últimos 20 años, con el fin de relevar la idea de que hacer referencia a Centroamérica, en términos de integración, genera tantas oportunidades de unión como de desunión, de encuentro como de desencuentro, de optimismo como de escepticismo.

Es indudable que el Acuerdo de Asociación se verá afectado (sea en la fase de negociación o en la de ejecución) y, por tanto, tal factor no puede ser omitido de cualquier análisis que se realice. No obstante lo anterior, el artículo también postula que la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, lejos de caracterizarse por la abulia y el desentendimiento, ha sido más bien dinámica, propositiva y de múltiples beneficios. Este hecho es observable de manera sobresaliente a lo largo del periodo de negociación de la paz en la región y del relanzamiento del proceso de integración centroamericano.

El artículo aborda en su primer acápite el tema de la integración desde los dos procesos generacionales de la integración (ODECA y SICA), así como las principales críticas al proceso actual. El segundo apartado hace un breve recuento de la evolución de las relaciones de Centroamérica con la UE.

El devenir de la nueva integración: los antecedentes

El desarrollo de la integración económica centroamericana es el primero de todos los procesos que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El 16 de junio de 1951, se constituye la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), conocida también como la Carta de San Salvador, que establece los cimientos para la constitución de un Mercado Común en la región centroamericana. La ODECA contemplaba la creación de un Consejo Económico, entre cuyas funciones estaban el estudio de los problemas económicos de la región y la elaboración de estudios directos ante los gobiernos, en busca de una mayor cooperación y articulación de procesos que facilitaran la integración. Se contemplaba, además, que este consejo pudiera eliminar las barreras económicas que impidieran la integración económica.

En un inicio se concretó de forma bilateral. Entre 1951 y 1957, los Estados de la región abrieron sus fronteras al comercio recíproco mediante la suscripción de tratados bilaterales de libre comercio, a través de los cuales se intercambiaban, sin impuestos de aduana, una lista de productos

negociada entre los países signatarios de dichos convenios.[52] Cada uno de estos tratados tuvo una corta duración (entre 1 y 4 años) y el régimen de libre comercio se establecía con base en listas específicas. Además, las partes se reservaban la facultad de retirar de las listas algunos productos si ello convenía a sus intereses (Fuentes, 1973).

Debido al éxito alcanzado por las iniciativas bilaterales desarrolladas entre 1958 y 1960, los países de Centroamérica inician la negociación de tratados de carácter más amplio. De esta forma, el 10 de junio de 1958, en Honduras, se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con lo cual se abre el periodo de tratados multilaterales, por medio de los que se establecería una zona de libre comercio regional.

Hacia 1960, el intercambio comercial entre los cinco países del área sobrepasó los 35 millones de pesos centroamericanos. En febrero de 1960, Miguel Idígoras Fuentes, presidente de Guatemala; Ramón Villena Morales, presidente de Honduras y José María Lemus, presidente de El Salvador, firmaron el Convenio de Asociación Económica entre estos tres países, con el objetivo de aumentar el consumo de artículos producidos en la región, facilitar su intercambio por la vía del libre comercio y acelerar el Programa de Integración Económica de Centroamérica. Este sería el fundamento del Mercado Común Centroamericano. A partir de entonces, el libre comercio no se realizó más con base en listas, sino que se extendió y generalizó a todos los productos originarios o manufacturados de los cinco países de la región. Únicamente se consignaron en lista aquellos productos sujetos a regímenes especiales de excepción o a restricciones que los separaban del libre comercio total.

El 13 de diciembre de 1960, en la ciudad de Managua, los países de Centroamérica, tomando en cuenta el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes a la Importación (y su Protocolo sobre Preferencia

52 Véase; Bolaños, E. (1981). *El Mercado Común Centroamericano*, Serviprensa Centroamericana, sin lugar. Firmaron tratados bilaterales de libre comercio en 1951 El Salvador y Nicaragua, y El Salvador y Guatemala. En 1953 firmaron El Salvador y Costa Rica. Durante 1955 firmaron Guatemala y Costa Rica; un año después, en 1956 lo hacen Guatemala y Honduras. Finalmente, en 1957 firmaron El Salvador y Honduras.

Arancelaria), los tratados bilaterales de libre comercio e integración económica y el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, celebraron el Tratado de Integración Económica Centroamericano.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1962, los gobiernos de los países centroamericanos deciden sustituir la Carta de San Salvador, suscrita el 14 de octubre de 1951, con el fin de dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, que estableciera los órganos que asegurasen el progreso económico y social, y que eliminaran las barreras que los dividían.

Sin embargo, este proceso se vio truncado con el surgimiento de la guerra entre Honduras y El Salvador (1969), pues ambas naciones rompieron relaciones comerciales y diplomáticas. Durante la década de 1970, se realizaron esfuerzos tendientes a normalizar la situación por medio de un mecanismo que se denominó Modus Operandi. En este contexto, al iniciar la década de 1980, el Mercado Común Centroamericano colapsó. A pesar de los logros alcanzados durante el periodo de auge del Mercado (que llegó a absorber entre el 30% y el 40% de la producción regional), se debilitó fuertemente debido a la influencia de variables derivadas de un cambio en el entorno económico mundial y elementos extraeconómicos, entre los cuales destaca la exacerbación de los conflictos político-militares, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. (Fernández y Abarca, 1995).

Hacia finales de la década de 1980, luego de los logros alcanzados en el ámbito político por el Plan de Paz Esquipulas II, los esfuerzos regionales retoman el proceso de integración económica que culminaría con la firma del Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, luego de un proceso que tomó alrededor de seis años consolidar.

De la nueva integración a una segunda generación de reformas incompletas

En 1991, tras una etapa convulsa política y económicamente, los gobiernos centroamericanos decidieron renovar el proceso de integración regional al constituir el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Sin embargo, a pocos años de su inicio, el Sistema mostraba serias dificultades para ejecutar y administrar adecuadamente la agenda regional a través de un complejo y disperso entramado institucional, que impedía un efectivo cumplimiento de los compromisos comunitarios adquiridos. En 1997, los Presidentes centroamericanos solicitaron a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) un diagnóstico que permitiera replantear la organización institucional del Sistema. Como resultado de ello, se configuró el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana.

Tal reforma al SICA procuró reducir sustantivamente la dispersión del esquema de funcionamiento institucional de la integración, fortalecer la capacidad técnica y administrativa de la Secretaría General, establecer un equilibrio de la agenda en sus diferentes variables: políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales, y crear mecanismos para el financiamiento del Sistema. Desafortunadamente, los deficientes esfuerzos para construir consenso sobre estos cambios y la falta de voluntad política de los gobiernos, contribuyeron primero al estancamiento e inhibieron después la implementación de tales reformas. Finalmente, el huracán *Mitch* afectó el reordenamiento de las prioridades de Centroamérica y el ajuste de la agenda.

Entre 1998 y el 2002, los esfuerzos por rescatar la reforma fueron retomados en tres momentos diferentes. En el 2001, el Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, propuso a sus homólogos de Centroamérica el Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana. En febrero del 2002, con la Declaración de Managua, los Presidentes de Centroamérica retoman, únicamente, el tema de las reformas al Protocolo de Tegucigalpa (marco legal de la integración) y al Protocolo de Guatemala (marco legal de la integración económica) para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales. Ese mismo año, el 22 de setiembre, el Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, con base en la Declaración de Panamá II y en el Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana, plantea de nuevo la reforma al PARLACEN.

A inicios del 2004 las instituciones de la integración centroamericana fueron objeto de serios cuestionamientos, tanto de la sociedad civil como de los propios gobiernos de la región, cuyos presidentes coincidieron en

la necesidad de someter a una revisión a todo el sistema, en particular el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. En este contexto, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) se propuso realizar una reflexión que fuera más allá del tradicional debate en torno a la reforma del Sistema. El esfuerzo debía, además, lograr mayor concertación a fin de reactivar el proceso integracionista de manera integral. De esta forma y con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), FUNPADEM organizó el Foro Regional "Repensando la Integración Centroamericana: Recomendaciones para la renovación de su institucionalidad".

Este foro, además de generar un debate abierto y transparente alrededor de la reforma al SICA, tuvo tres consecuencias importantes para la región. En primer lugar, aceleró la instalación de la Comisión Ad Hoc, nombrada por los presidentes de la región con el fin de estudiar la reforma del Sistema. Esta dinámica brindó la oportunidad para que dicha comisión conociera no solamente los resultados del Foro, sino las opiniones de las distintas autoridades del SICA, el PARLACEN y los directores del Comité Consultivo del SICA, entre otros.

En segundo lugar, dicha comisión incorporó en su informe denominado *Elementos para una presentación a la Cumbre de presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Planteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana* casi la totalidad de las recomendaciones surgidas de aquel Foro. En tercer lugar, generó la articulación de una posición conjunta del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) sobre este proceso. De esta forma, en la XXV Cumbre Ordinaria del SICA, celebrada en San Salvador, el 15 de diciembre de 2004, se acordó llevar adelante el Replanteamiento Integral del Sistema de la Integración Centroamericana. Hasta ahora entre los avances en esta materia se pueden señalar los siguientes:

- Diagnóstico del Estado de Situación de los instrumentos y normativas regionales vigentes.
- Políticas, criterios y procedimientos para la vinculación de terceros Estados al Sistema.

- Integrar el Comité Ejecutivo del SICA, con un representante de cada uno de los Estados miembros.
- Proyecto de reglamento para la toma de decisiones y promulgación de actos normativos del Sistema.
- Reactivar de inmediato la Comisión de Secretarías.
- Red de información y comunicación entre las instituciones, órganos, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.
- Impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo.
- Creación de una Contraloría del SICA
- Propuesta para conformar un presupuesto único para el financiamiento de la institucionalidad regional.

A pesar de los esfuerzos regionales por corregir las deficiencias del Sistema de Integración, no se ha logrado implementar cambios significativos. En otras palabras, la región no ha podido encontrar un punto de equilibrio entre sus instancias de decisión supranacionales y sus órganos intergubernamentales. Asimismo, la institucionalidad centroamericana difícilmente ha podido cumplir con los objetivos para los cuales fue creada. Finalmente, ha sido imposible establecer una agenda común realmente propia.

Una generación de reformas con escasos resultados

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que vino a sustituir a la Organización de los Estados de Centroamericanos (ODECA), propició el tránsito desde un esquema de integración protegido, que privilegió el desarrollo del mercado interno y la sustitución de importaciones, hacia un esquema de integración "abierto", donde se privilegia el comercio extrarregional y la coordinación de procesos de estabilización y ajustes internos.

De esta manera, durante el primer quinquenio de la década de 1990, Centroamérica avanzó sustantivamente en términos de su transición

democrática y el asentamiento de gobiernos pluralmente electos en comicios libres y transparentes, al tiempo que normalizaba sus relaciones económicas, comerciales y políticas, tanto en el ámbito intrarregional como en el extrarregional.

En este contexto, el proceso regional de integración sufrió, también, transformaciones positivas luego de la suscripción del llamado Protocolo de Tegucigalpa (1991). La Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible se constituyó en la plataforma estratégica sobre la cual se levantarían los esfuerzos institucionales de la integración (Volcán Masaya, octubre 1994). Este marco jurídico y programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

Sin embargo, a pocos años de reanudado el proceso de integración, las críticas al Sistema no se hicieron esperar. Por una parte, se señaló que el proceso de integración centroamericana marchaba con actividades, proyectos y programas de cooperación en materia social y ambiental, en forma tímida y muy limitada, particularmente, en el campo político. Se criticó, también, el marcado énfasis que mostraba el Sistema en el área económica.

El área institucional

Algunos autores hicieron énfasis en los aspectos institucionales. Herrera Cáceres señaló la inoperancia de varios organismos de la integración y el poco rendimiento exhibido frente a los objetivos para los cuales fueron creados. Además, resaltó la doble competencia que existe entre los propios organismos del Sistema, y entre los organismos del Sistema y los órganos gubernamentales, lo cual se traduce en escasos niveles de coordinación y ejecución de las acciones. (Herrera, 1996).

Se han señalado tres factores que revelan las deficiencias institucionales del nuevo esquema de integración regional. En primer término, la región no ha podido encontrar un punto de equilibrio entre sus instancias de decisión supranacionales y sus órganos intergubernamentales. En segundo lugar, la institucionalidad centroamericana difícilmente ha podido cumplir a cabalidad los objetivos para los cuales fue creada. En último lugar, sus mecanismos regionales no han podido garantizar con efectividad la

implementación de las resoluciones presidenciales y la solución pacífica de las disputas. (Bulmer Thomas y Kincaid, 2002: 53).

A pesar de los esfuerzos regionales por ajustar las deficiencias del Sistema de Integración los resultados no han logrado alterar significativamente la situación anteriormente descrita y, antes bien, a la crítica de la sociedad civil se suma cada vez más el descontento de diferentes gobiernos centroamericanos.[53]

Las críticas al sistema institucional de la integración han sido coincidentes. Por ejemplo, en 1993, durante la realización del Seminario Internacional: balance, perspectivas y alternativas de la Integración Centroamericana, se expresó: "*debe reconocerse que las instituciones o foros allí establecidos o reconocidos, están en la práctica desamparadas por los propios gobiernos por la falta de apoyo a las mismas, pese a tanto propósito declarado; además, las instituciones mismas –una vez pasada la etapa que sufrieron de revisión y reajuste– no están capacitadas internamente para una ejecución real de los compromisos regionales que se les asigna en los nuevos acuerdos, y menos aún las responsabilidades que se les señalan en cada una de las Cumbres Presidenciales, a lo largo de sus hemorragias resolutivas.*" (De la Ossa, 1993: 118).

El área social

De otro lado, una de las críticas más fuertes al Sistema reside en el hecho de que a pesar del favorable crecimiento económico que experimentó la región en el primer quinquenio de la década de los noventas, no ha sido posible reducir el crecimiento de la pobreza y el ensanchamiento de las diferencias sociales. (Ordóñez y Gamboa, 1997).

En esta dirección, los resultados del Proyecto Estado de la Región han dejado ver que en Centroamérica las desigualdades se han afianzado a tal punto que resulta muy difícil para la población alcanzar un nivel de vida digno. Con excepción de Costa Rica, se afirma que más de la mitad

53 Véase; "Parlacen se reestructura o muere". En: *La Prensa*. Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero de 2004.

de la población centroamericana es pobre y, al menos, una de cada cinco personas permanece en estado de indigencia. (Proyecto Estado de la Región, 1999).

En este sentido, Bulmer-Thomas ha señalado:

> "*Poverty restricts economic growth, generates social tensions and undermines efforts to promote political participation. The lack of purchasing power among a large sector of the population reduces the size of the internal market*". (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2002: 22).

Más aún, el Segundo Informe del Proyecto Estado de la Región señala que si bien durante los años noventas disminuyó la incidencia de la pobreza, ello no ha sido suficiente pues Centroamérica posee hoy, en términos absolutos, más pobres que hace 20 años. (Proyecto Estado de la Región, 2003).

El área política

Al SICA se le ha criticado, también, por su débil desempeño frente a la solución o desactivación de los diferentes diferendos limítrofes suscitados en Centroamérica. Los desafortunados roces entre países centroamericanos (Costa Rica-Nicaragua; Honduras-Nicaragua; Honduras-Nicaragua-El Salvador; Guatemala-Belice, para citar algunos ejemplos) mostraron las serias limitaciones del Sistema para actuar rápida y efectivamente. (Matul, 2003).

Por ejemplo, los efectos causados por el diferendo entre Honduras y Nicaragua, a causa de la delimitación de sus fronteras en el mar, sobre las relaciones internacionales centroamericanas en el marco de la integración fueron evidentes. Del intercambio verbal diplomático se transitó al desplazamiento de tropas hacia la frontera común y, de allí, a la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ello ocurrió sin la intervención de los órganos de la integración regional ni fueron convocados como entes mediadores de confianza.

También se ha señalado que, si bien los Estados miembros del Protocolo de Tegucigalpa concuerdan con los objetivos planteados por este instrumento, en la práctica muy pocos han tenido un sólido sustento interno, o que debido

a su naturaleza no poseen las condiciones políticas para su realización. Además, se ha hecho énfasis en la distancia que existe entre los objetivos planteados por dicho protocolo y los propósitos políticos de los grupos dominantes en cada uno de los países de la región. (De la Ossa, 1993).

El área económica y comercial

Álvaro de la Ossa, por su lado, ha puntualizado, en relación con el proceso de integración regional, que a partir de 1990 transita desde una época de "autonomía con integración" hacia un periodo de "dependencia sin integración", en donde la convergencia tanto de los intereses de las clases políticas nacionales centroamericanas coinciden con las políticas de los organismos financieros internacionales, cuyo resultado desemboca en un nuevo modelo de desarrollo nacional y que permea los regional. (De la Ossa, 1998).

De la Ossa, además, añade:

> "*El verdadero propósito de la integración oficial del presente es esencialmente fortalecer el sistema comercial intrarregional, apoyar políticas de preservación del medio ambiente financiadas desde el exterior, y modificar la estructura institucional. Se han revisado y modificado los objetivos de la mayoría de los organismos de la integración para ajustarlos a las necesidades de las políticas neoliberales*". (De la Ossa, 1998: 15).

Asimismo, se ha cuestionado también la sostenibilidad de un sistema de integración que ha desarrollado, paralelamente, una serie de acuerdos de comercio e inversión con terceros (México, Canadá, Colombia y Colombia, entre otros) y que privilegian la preferencia a actores externos antes que a los miembros de la región. Ello, además, imposibilita el establecimiento y continuidad de una agenda realmente centroamericana. (De la Ossa, 1995).

Solís Rivera ha dejado ver, por su parte, que los principales factores que han limitado el proceso actual de la integración regional tienen que ver, en primer lugar, con el predominio, en las estructuras de poder de toda la región, de élites económicas y políticas históricamente opuestas a la integración, que privilegian más bien el estrechamiento de las relaciones bilaterales con socios extrarregionales. (Solís, 2000).

En segundo lugar, se logra advertir en la región una marcada debilidad del Sistema de la Integración, tanto en lo económico como en lo financiero, lo cual inhibe la consolidación del proyecto regional. En tercer lugar, el proceso de integración sufre una férrea resistencia de sus países miembros que le concedan un carácter supranacional. Finalmente, los gobiernos de la región se han inclinado por el establecimiento de "esquemas parciales" de integración, cuyo mecanismo ordenador privilegia la competitividad empresarial y ambiental, con lo que la visión establecida por ALIDES se ve disminuida. (Solís, 2000).

A lo anteriormente señalado, Solís agrega:

> *"Desafortunadamente, el SICA ha crecido en medio de una interminable serie de marchas y contramarchas, fruto de la improvisación y la urgencia de responder a coyunturas políticas específicas, más que de un claro sentido de orientación estratégica, sustentado en objetivos y metas razonables y sostenibles"*. (Naranjo y Solís, 1999: 125-126).

Así, pues, lo que las diversas críticas han venido señalando es que las dificultades y limitaciones del Sistema de Integración no tienen únicamente sus causas en los temas administrativos o financieros. Antes bien, incluyen áreas importantes del complejo institucional del Sistema así como de los Estados miembros, con lo que se constriñe toda iniciativa tendiente a consolidar el principio de supranacionalidad de todo esquema de integración.

La rearticulación del proceso: ¿una o varias integraciones?

Como se apuntó anteriormente, a partir de la década de 1990 los países de la región orientaron sus actividades de inserción en la economía internacional por la vía del comercio exterior y la atracción de inversiones una vez iniciado los procesos de ajuste estructural (algunos lo hicieron desde mediados del decenio de 1980). Incluso en la revitalización del esquema de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tuvo como principal objetivo impulsar la inserción internacional de los países centroamericanos.

En todos los casos, la presencia de organismos financieros internacionales –como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) – fue importante, pues, con ello, se garantizó una "política regional" orientada por actores externos en materia fiscal, liberalización de mercados, establecimiento de límites a la acción del Estado y equilibrios macroeconómicos, entre otras.

Al mismo tiempo, la estructura económica de estos países sufrió cambios importantes. De un estilo de desarrollo que combinó los efectos de la agroexportación tradicional (café, banano, azúcar, caña y otros) y la sustitución de importaciones, se transitó hacia un estilo de desarrollo que apuesta a la liberalización del comercio y a las exportaciones como sus principales elementos. Este proceso de cambio tuvo un fuerte impulso debido a los mecanismos establecidos por el llamado Consenso de Washington, que entre otros objetivos, pretendía la promoción del libre comercio como el motor del nuevo estilo de desarrollo para Centroamérica y América Latina.

La aplicación de estas ideas propició el surgimiento de un sector dinámico en las economías centroamericanas que aumentó su competitividad en términos de sus exportaciones y en las llamadas "tecnologías maduras", como la maquila de prendas de vestir. La ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), en este contexto, contribuyó (*pull factor*) al incremento de las exportaciones de la región a los Estados Unidos, principalmente las de confección y prendas de vestir.

En la reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice con Estados Unidos (Guatemala, 1999), el presidente estadounidense, William J. Clinton, expresó su determinación de trabajar activamente con el Congreso de su país para ampliar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y ratificar en el Senado los tratados bilaterales de inversión suscritos con El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Asimismo, los países de Centroamérica reafirmaron su compromiso de insertar a la región centroamericana de manera efectiva en la economía mundial a través de la implementación de una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Este contexto, según señalan algunos autores, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo económico, que

tiene como fundamento un tipo de inserción internacional dependiente del mercado de los Estados Unidos a través de la población inmigrante y las exportaciones de maquila. Como resultado de ello, los actores económicos y empresariales de las élites nacionales han adquirido un papel preponderante en el proceso de construcción de la integración regional y sus distintas iniciativas. (Segovia, 2005).

La Agenda Centroamericana para la Competitividad

En el ámbito regional, la Agenda Centroamericana para la Competitividad[54] se convirtió en el centro de la nueva estrategia económica regional que, conjuga no solamente lo microeconómico sino también lo macroeconómico. Este enfoque considera que la generación de riqueza radica en las empresas que poseen la habilidad para producir bienes y servicios eficientemente y sostener retornos al capital y salarios altos. (Doryan, Marshall y López, 1999).

> "*Su premisa se fundamenta en que, mientras la estabilidad política y las reformas de política macroeconómica son dimensiones importantes y necesarias para el desarrollo económico, ellas no son por sí mismas, capaces de crear las condiciones para la prosperidad nacional. Avances paralelos son necesarios para soportar el desarrollo sobre una base microeconómica, sustentada en la operación y la estrategia de las empresas y en un entorno microeconómico de apoyo a los negocios*". (Doryan, Marshall y López, 1999: 5).[55]

---

54 Esta iniciativa fue un producto de las decisiones que tomaron los Presidentes centroamericanos después de la firma de la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), en agosto de 1994, cuando se propuso como meta regional un esquema de desarrollo humano sostenible. A finales de la década de los ochentas y principios de los noventas llega a los gobiernos de los países centroamericanos una nueva élite política caracterizada por tener una formación universitaria en escuelas de negocios de los Estados Unidos. Los casos de Rafael Callejas, de Honduras, y José María Figueres, de Costa Rica, egresado de Harvard, son ejemplos elocuentes. Esta "visión" propició el involucramiento directo de la empresa privada y de universidades extranjeras en la definición de propuestas sobre la integración regional.

55 Los estudios realizados como parte de la Agenda para la Competitividad concluyeron que Centroamérica posee tres condiciones fundamentales que le permiten obtener ventajas competitivas en el ámbito internacional: a) su privilegiada posición geográfica, b) su extraordinaria diversidad ecológica y c) su potencial agrícola y forestal explotable durante todo el

Este enfoque, pues, privilegia aquellas políticas gubernamentales que favorecen el aumento de la productividad en determinada región o país. Es decir, "*a menos que haya una mejora apropiada en el nivel microeconómico, las reformas político-institucionales, macroeconómicas y sociales no podrán nutrir las fuentes del progreso económico sostenible.*" (Doryan, Marshall y López, 1999: 19). Dos áreas resultan de vital importancia dentro de este enfoque, en primer lugar, lo que se denomina operación y la estrategia de las empresas y; en segundo lugar, el clima de negocios.[56]

El sector empresarial, por tanto, se convierte en el principal actor en este proceso.[57] Dentro del enfoque de Harvard-INCAE, el mejoramiento de la productividad y la competitividad se asumió como un proceso de transformación profunda, es decir, más que un proceso técnico, la puesta en práctica de la Agenda es un proceso económico, político y social. De esta forma, la Agenda para la Competitividad se ha incorporado dentro de las estrategias de desarrollo nacional de cada uno de los países del istmo y su concreción se ha realizado de manera permanente durante varios periodos gubernamentales. Se puede advertir que la mayoría de las propuestas de la Agenda para la Competitividad ha logrado transformaciones fundamentales en los sectores públicos de los países centroamericanos.

---

año. Además, se concluyó que en Centroamérica prevalecen aún formas de producción y competitividad típicas de los países en desarrollo. Esto quiere decir que sus niveles de competitividad se basan fundamentalmente en el uso de una fuerza de trabajo abundante y con bajos niveles de calificación y, además, unos recursos naturales también abundantes y con bajos niveles de procesamiento y de especialización. A este tipo de economías, como las centroamericanas, se les denomina "economías impulsadas por los factores". (Doryan, Marshall y López, 1999).

56 Con ese objetivo, se le solicitó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el apoyo financiero para la elaboración de una estrategia de desarrollo económico regional de mediano y largo plazo. En octubre de 1996, el BCIE firmó el convenio de creación de ese programa con el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE, y el Instituto para el Desarrollo Internacional (HIID), de la Universidad de Harvard.

57 De acuerdo con Sánchez, la Agenda para la Competitividad de Centroamérica surgió a fin de responder a las constantes demandas del sector empresarial centroamericano (particularmente, aquellos empresarios que han puesto su esperanza en las economías de escala como su estrategia para enfrenar la llegada de nueva competencia), como la facilitación de realizar inversiones y comercio en el ámbito intraregional. Sánchez, F. (2000). *Integración centroamericana*. CLADS.

El Plan Puebla Panamá

La agenda del Plan Puebla Panamá (PPP) apuesta por el fortalecimiento y profundización del cambio estructural en las economías centroamericanas. El llamado PPP surgió en marzo del 2000, cuando el Gobierno de México anunció la estrategia de desarrollo para el sur-sureste de México en el marco del llamado Plan Puebla Panamá. Así, reunidos en el contexto del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla se adoptó en junio del 2001.[58]

El Plan Puebla Panamá surge como una iniciativa formulada por el Gobierno mexicano hacia los países mesoamericanos para impulsar la integración y acelerar el desarrollo social y económico de los nueve estados del sureste mexicano y de los países del istmo centroamericano. Con ello, al proceso de integración centroamericano, se incorpora la región sur-este de México, creando una "nueva región". La "nueva región" estaría conformada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y los nueve estados del sur-sureste de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta nueva región cubriría cerca de 1.000.000 km2, con una población cercana a los 64 millones de personas.[59]

---

58 Además, acordaron institucionalizar la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla Panamá y asignar a la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA) a la Comisión Ejecutiva de dicho plan. Dos años más tarde, en la Declaración de Copán (27 de enero del 2002), los mandatarios de Centroamérica resaltaron la importancia que para la región tiene el Plan Puebla Panamá y, además, recibieron con beneplácito la iniciativa del presidente George W. Bush tendiente a iniciar negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

59 El PPP involucra dos componentes: uno nacional y uno internacional. En su componente nacional, el PPP se plantea promover el desarrollo de la región sur-sureste de México (estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) mediante la atracción de inversiones, obras de infraestructura y acciones focalizadas de política social. En su componente internacional (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), el PPP se propone relanzar la cooperación México-Centroamérica y consolidar el esquema de apertura comercial, gestionando recursos para obras de infraestructura de interés común y fortaleciendo y ampliando los mecanismos institucionales de concertación de políticas.

El PPP procura aprovechar las riquezas y ventajas comparativas de la región, subsanar su histórico déficit de infraestructura y reducir la pobreza y la vulnerabilidad a los desastres naturales. (BID, 2002: 7). El PPP reproduce, en sus aspectos esenciales, el esquema de integración regional planteado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando se estableció el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, entre México y los países centroamericanos. Como iniciativa nacional (mexicana), el PPP tiene sus orígenes inmediatos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del presidente Ernesto Zedillo y el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec.[60]

Es importante situar el surgimiento del PPP en el marco del reposicionamiento económico de México, especialmente dentro del NAFTA y de su relación con los EE.UU. Si bien uno de los objetivos fundamentales del Gobierno mexicano es la promoción industrial y comercial de los empresarios mexicanos en el área centroamericana en el contexto de la recesión económica estadounidense, también es vital tener en cuenta la importancia estratégica que tendrá el PPP a través de sus "corredores" o puentes terrestres interoceánicos (especialmente en el Istmo de Tehuantepec) para enlazar el este de los EE.UU. donde se concentra el 80% de su actividad económica con la Cuenca del Pacífico (Barreda, s.f.).

El PPP reconoce los avances de la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI, (Proyecto Harvard-INCAE), como también los planteamientos emanados del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En la cumbre de presidentes de noviembre del 2000 se invitó a participar en el proceso al BCIE, al BID y a la CEPAL. La vinculación de México se produce a raíz de su propia iniciativa, constituyéndose el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI). En junio de 2001, durante la Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se acordó incluir al PPP como un capítulo de dicho mecanismo, aprobar ocho iniciativas y proyectos mesoamericanos e instalar la Comisión Ejecutiva, el Grupo Técnico Institucional y la Comisión de Financiamiento.

60 Elaborado en 1996 por la consultora Ochoa y Asociados.

La reactivación del proceso de la Unión Aduanera

Otra de las iniciativas que se iniciaron en el 2000, a fin de reactivar las económicas centroamericanas, fue el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre los territorios de Guatemala y El Salvador. Dicho Convenio estableció normas en materia arancelaria, administración aduanera, registros sanitarios, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común, normativa comercial, política tributaria, libre comercio, consolidación de medidas y coordinación de acciones. Tres meses más tarde, el 29 de agosto del 2000, el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO), a través de las Resoluciones 56 y 57, manifiesta su acuerdo con la participación de Nicaragua y Honduras, respectivamente, en las negociaciones tendientes a constituir una unión aduanera entre los cuatro países.

El 22 de febrero del 2002, reunidos en Managua, Nicaragua, los mandatarios de Centroamérica acuerdan avanzar decididamente en la zona de libre comercio intrarregional y en el proceso de conformación de la Unión Aduanera. Ello condujo a que, en marzo de ese mismo año, en la ciudad de San Salvador, se aprobara el Plan de Acción sobre la Integración Económica Centroamericana, que constituiría el eje central de las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, a fin de acelerar el proceso que permitiría concretar la Unión Aduanera en diciembre del 2003.

Para la primera mitad del 2002, los principales avances en materia de Unión Aduanera que se destacan fueron la armonización del 73% del arancel externo común y aplicación conjunta de cláusulas de salvaguardas; y la armonización y simplificación de los procedimientos en las aduanas pilotos. También, el avance en la eliminación de dos tercios de los obstáculos al comercio regional y la ratificación de instrumentos jurídicos como el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios, la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa (relativa al mecanismo de solución de controversias comerciales) y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).

El proceso ha avanzado considerablemente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con el *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera* (SIECA, 2003), en estos países

se han logrado avances sustantivos en materia arancelaria, administración aduanera (los viceministros de Economía y Finanzas Públicas instruyeron a los directores de Aduanas para poner en funcionamiento una aduana modelo con la meta de eliminar los puestos interfronterizos)[61], registros, armonización tributaria, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común y libre comercio (se acordó en el Plan de Acción la liberalización de algunos productos que aún figuran en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, como café tostado, alcohol, bebidas alcohólicas, harina de trigo y derivados del petróleo, al 31 de diciembre del 2002).

Finalmente, en el marco de la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, efectuada en San José, Costa Rica (diciembre, 2002), los presidentes centroamericanos instruyeron a los ministros responsables de la integración económica a seguir profundizando la integración regional y avanzar hacia la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, con el propósito de facilitar la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

En este contexto de recomposición de la agenda centroamericana, los mandatarios se reunieron (Roatán, 2003) con el objetivo de definir las prioridades de la región, en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: a) agricultura y la asimetría que deberá regir nuestras futuras relaciones comerciales; b) la seguridad de Centroamérica, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; c) el desarme y la reducción de armas de guerra en la región; d) la consolidación de la democracia y la integración regional; y e) la promoción de la inversión en Centroamérica y el desarrollo de la infraestructura. (SIECA, 2003).

---

61 Actualmente, se han puesto a trabajar las siguientes. Por ejemplo: en aduanas integradas: 1) El Amatillo (29 de enero del 2001) ; 2) El Poy (11 de junio del 2001) ; 3) las Chinamas (15 de junio del 2001). Por otra parte, en aduanas yuxtapuestas: 1) Pedro de Alvarado-La Hachadura (4 de abril del 2001) ; 2) Anguiatú (8 de agosto de 2001) ; 3) San Cristóbal (30 de junio del 2001). Asimismo, en aduanas periféricas de El Salvador: 1) Puerto Quetzal (5 de mayo del 2001) ; 2) Santo Tomás de Castilla (15 de mayo del 2001) ; 3) Puerto Barrios (30 de mayo del 2001) ; 4) Tecún Umán (16 de julio del 2001) ; 4) Puerto Cortés (11 de junio del 2001). De igual manera, en aduanas trinacionales: 1) El Amatillo (29 de enero del 2001) y 2) El Guasaule (30 de agosto del 2001).

El Tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos

Los últimos 16 años Centroamérica ha visto la firma, aprobación y ratificación de una constelación de acuerdos de libre comercio que ha estado en función de una mejor inserción de las economías de Centroamérica en la globalización. Sin embargo, aunque los acuerdos se han puesto en ejecución, ninguno de ellos ha generado tanta polémica en el ámbito político, social, económico, comercial y ambiental, como el Tratado de Libre Comercio firmado por la región centroamericana y República Dominicana con Estados Unidos, conocido como DR-CAFTA.

En este contexto es posible establecer al menos tres tipos de visiones sobre el CAFTA: la visión apocalíptica, la visión mesiánica y la visión escéptica. Cada una de ellas presenta diferentes discursos y, además, reúne actores alrededor de tales discursos.

CUADRO 4
LAS VISIONES DE CENTROAMÉRICA FRENTE A CAFTA

Visión	Mesiánica	Apocalíptica	Escéptica
Discurso	Supone una oportunidad sin precedentes para promover el crecimiento económico y desarrollo de los países de la región.	El TLC no supone una oportunidad para promover el desarrollo, sino todo lo contrario, supone la anexión de Centroamérica a Estados Unidos, la pérdida de independencia de los países, la quiebra y ruina de sectores productivos tradicionales.	El futuro crecimiento está asociado más a elementos endógenos que a grandes ventajas de mercado provenientes del TLC. El CAFTA no resolverá los temas importantes en materia social, política, ambiental, económica o comercial, o las otras reformas internas urgentes que los estados requieren.
Actores	• Empresarios • Cámaras nacionales de sectores económicos importantes • Gobiernos • Partidos Políticos de "derecha" • Élites económicas y políticas • Organismos financieros internacionales	• Sindicatos • Gremios cooperativos • Organizaciones de la sociedad civil • Movimientos sociales • Sectores académicos • Organizaciones no gubernamentales • Sectores agrícolas • Universidades	• Sectores académicos • Universidades • Institutos o Centros de Estudio • *Think Tanks*

Fuente: Elaboración propia.

En estas visiones, los discursos oscilan entre aquellos que tiene una visión estrictamente técnica y comercial, hasta aquellos que plantean el surgimiento del CAFTA dentro de la política de reposicionamiento de Estados Unidos, luego de los ataques terroristas ocurridos el 11 de setiembre y a la imposibilidad de articular consensos hemisféricos alrededor del ALCA.

Al mismo tiempo, este debate sobre el futuro "incierto" sobre los efectos de CAFTA en la región ha abierto una discusión sobre los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo la articulación de las posiciones a fin de aprobar y ratificar el Tratado. Hasta ahora, las visiones mesiánicas apuestan a que las vías de diálogo y negociación son las que las democracias centroamericanas poseen (asambleas legislativas, foros de consulta, los cuartos adjuntos y otros procesos o mecanismos); por su lado, tanto apocalípticos, como escépticos, consideran que los grandes, serios y graves cuestionamientos a la democracia representativa de la región, no permiten contar con niveles adecuados de confianza que garanticen transparencia, equidad ni igualdad en los debates.

Aquellas personas precursoras de la visión apocalíptica han empezado a acuñar el término de "democracia de la calle", según la cual, si los mecanismos establecidos por la cuestionada democracia representativa no generan niveles de confianza y transparencia en la toma de decisiones, el único medio de mostrar la voz del pueblo es la calle. Las visiones escépticas, proponen que el CAFTA sea visto como una buena oportunidad para generar mecanismos de reforma profunda a la democracia representativa, de manera que un nuevo "pacto social" pueda ser consensuado entre las diferentes fuerzas políticas y económicas de la región.

Estas posiciones, por supuesto, se han expresado a través de acalorados debates en los foros públicos que han promovido tanto entidades de gobierno como organizaciones de la sociedad civil y universidades; en otros casos, han generado manifestaciones pacíficas, o violentas, en las calles de las capitales o de zonas rurales de los países centroamericanos. Sin embargo, hasta ahora, no es posible afirmar que existe o que puede existir una relación directa entre CAFTA y generación de conflictos o enfrentamientos de tipo violento.

Los rendimientos del nuevo enfoque de inserción regional en la economía internacional: acción privada continua, pocos resultados en materia social

Como se ha visto, el cambio estructural de las economías centroamericanas está fundamentalmente basado en el abandono del modelo de la sustitución de importaciones y la adopción de un estilo que privilegia la promoción de exportaciones, así como la apertura comercial, la inversión extranjera y el poder catalítico que estas acciones tienen sobre la competitividad internacional de los países.

En los inicios de este enfoque, la región experimentó una franca recuperación económica frente al desastre experimentado durante la década de 1980[62]. Esta recuperación se reflejó en un importante crecimiento del comercio intracentroamericano, que ascendió de $671,2 millones, en 1990, a $3.439,7 millones para el 2004.[63] De acuerdo con CEPAL, para el 2003, la recuperación económica de Estados Unidos afectó positivamente al sector externo centroamericano. Como resultado de ello, el valor de las exportaciones creció a una tasa de 4,5%, cuando dos años antes su evolución era negativa. Asimismo, las importaciones regionales de bienes aumentaron en un 3,7% en 2003, alcanzando casi US$28.000 millones, que significó una leve mejoría en relación con el año anterior. (CEPAL, 2004).

Sin embargo, y a pesar de que en el Protocolo de Guatemala se reafirma la responsabilidad de los Estados en el desarrollo y en la promoción de mecanismos que promuevan la participación activa de la sociedad civil, lo cierto es que en materia social los rendimientos han sido magros. (De la Ossa, 199: 76).

---

62 Centroamérica ha visto crecer los vínculos internos de comercio e inversión durante la década de 1990. Algunos estudios revelan que la región ha experimentado un incremento de su comercio intrarregional del orden del 14% anual promedio que casi duplica las exportaciones intrarregionales en el periodo 93-98. BID. (2000, setiembre). *Centroamérica. Documento de Programación Regional RP-CA (Volumen II).*

63 Datos obtenidos a partir de www.sieca.org.gt.

CUADRO 5
CENTROAMÉRICA: PIB E INGRESO *PER CÁPITA* EN LOS 90

	Crecimiento anual, 2005 (Porcentaje)		Ingreso per cápita real (1980=100)	Ingreso per cápita real en el 2000 (US$ de 1990)[3]
	PIB	PIB por persona	1999[1]	
Belice			134,3[2]	2.298
Costa Rica	5,9	7,3	110,6	2.316
El Salvador	2,8	5,7	113,1	1.341
Guatemala	3,2	6,4	91,3	1.035
Honduras	4,1	-8,0	96,8	660
Nicaragua	4,0	6,8	63,9	523
Panamá	6,4	5,0	119,5	2.880
Total[4]			104,2	1.640

1. Estimado; 2. 1998; 3. Proyectado; 4. Promedio de los siete países con base en el PIB de 1995.
Fuente: Bulmer-Thomas: 2000:16.

Este contexto regional, que ha propiciado las diferentes iniciativas de integración, ha sido aprovechado favorablemente por las élites empresariales y económicas de la región, así como por la inversión extranjera de empresas transnacionales. Estas nuevas áreas de crecimiento y expansión revelan el cambio en la estructura económica regional. En su mayoría, los sectores más modernos se alejan significativamente de los patrones de producción nacional tradicionales y apuestan al dinamismo internacional-regional que ofrecen los servicios, las exportaciones no tradicionales (incluyendo la maquila), el turismo y el comercio.

Estos grupos económicos tienen un origen "nacional", pero actúan de forma regional. Además, tienen fuertes vínculos económicos, sociales y políticos que les han permitido un proceso de integración y de acción real en Centroamérica. Ya se han convertido en un lugar común las alianzas entre los diferentes grupos "nacionales" para actuar "regionalmente", como por ejemplo Grupo Poma y Grupo TACA, en el Salvador, y el Grupo La Fragua y el Grupo Pantaleón, y el Grupo Gutiérrez-Bosch y Grupo Castillo, en Guatemala. Otro caso es el sector financiero, donde se registran alianzas

entre el Grupo Cuscatlán, Grupo La Fragua y Grupo Pantaleón, o en el sector tecnológico, entre el Grupo Pellas y Grupo Motta.

Junto a esta dinámica de expansión regional de los nuevos sectores productivos, hay que agregar el incremento de empresas de diversas naciones que invierten en los países del área. Estados Unidos es la nación que presenta mayores inversiones (60% en Costa Rica, 40% en El Salvador y 33% en Honduras), las inversiones provenientes de la Unión Europea, Asia, Canadá y México, se encuentran en expansión, especialmente en sectores como turismo, bienes raíces y construcción, productos del mar y agro. En virtud de lo anterior, es posible afirmar que los avances sustantivos, reales en el ámbito de la integración, no es posible ubicarlos en el ámbito oficial de los gobiernos ni de las organizaciones empresariales, sino en el campo del desarrollo de un conjunto de empresas centroamericanas y en el cambio de paradigmas de una nueva generación de empresarios.

A pesar de este enorme dinamismo de la economía regional, Centroamérica no logra avanzar sustantivamente en materia de desarrollo social. Una de las críticas más fuertes al Sistema reside en el hecho de que a pesar del favorable crecimiento económico que experimentó la región en el segundo quinquenio de la década de 1990, no ha sido posible reducir el crecimiento de la pobreza ni el ensanchamiento de las diferencias sociales. (Ordóñez y Gamboa, 1997).

En esta dirección, los resultados del Proyecto Estado de la Región han dejado ver que, en Centroamérica las desigualdades se han afianzado a tal punto que resulta muy difícil para la población alcanzar un nivel de vida digno. Con excepción de Costa Rica, más de la mitad de la población centroamericana es pobre y, al menos, una de cada cinco personas permanece en estado de indigencia (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Más aún, el Segundo Informe del Proyecto Estado de la Región señala que si bien durante los años noventas disminuyó la incidencia de la pobreza, ello no ha sido suficiente pues Centroamérica posee hoy, en términos absolutos, más pobres que hace 20 años (Proyecto de Estado de la Nación, 2003).

Es decir, las asimetrías en materia social (salud y ecuación, por ejemplo) revelan las dificultades y deficiencias del Sistema para propiciar la armonización gradual y progresiva de sus políticas sociales y, por tanto, la

incapacidad para encontrar una fórmula que logre articular equilibradamente los objetivos del desarrollo sostenible con el crecimiento económico[64]. Esta distancia entre el discurso y la práctica de la integración obedece a la presencia de dos factores que generan no solo atascamiento sino un proceso de involución. El primero de estos factores está asociado a la incapacidad de los gobiernos nacionales para continuar al interior de sus países los objetivos planteados en los instrumentos jurídicos regionales.

El segundo factor está relacionado con las expectativas que han generado las propuestas de integración, complementarias o alternativas, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Plan Puebla Panamá, la Agenda para la Competitividad de Centroamérica en el Siglo XXI y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Con lo cual, la integración regional ha sufrido una desarticulación de los planteamientos originales que le dieron vida.[65] En palabras de Bulmer-Thomas, Centroamérica "*en lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, elige como respuesta la búsqueda de acuerdos de libre comercio con otros países.*" (2000: 64).

Centroamérica ha pospuesto continuar con la profundización de la integración regional a cambio de un pragmatismo comercial que ha puesto en manos del desarrollo económico la solución a todos los problemas del istmo. La agenda amplia e integral de ALIDES ha sufrido del abandono frente al privilegio de una agenda regional concentrada en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios, apoyada con iniciativas extrarregionales como el Plan Puebla Panamá o el Tratado de

64 Igual opinión sostiene Rodas Melgar: "A pesar de los logros alcanzados en materia de crecimiento económico como resultado de la aplicación de estas medidas de ajuste y apertura, no se han registrado mayores avances en la reducción de la pobreza y, en general, persisten elevados niveles de desigualdad que han tendido a acentuarse. Tampoco se ha podido reducir la desocupación ni mejorar la calidad del empleo. En, Rodas Melgar, Haroldo. (2000, 7 de junio). *Centroamérica en la hora de las negociaciones: hacia lo externo y lo interno.* Conferencia para el Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica.

65 Véase entrevista con Ricardo Sol, secretario general del CSUCA. En, CSUCA. (2001). *Centroamérica: universidad pública e integración de la educación superior. Consulta a los actores.* CSUCA, San José, Costa Rica, p. 37.

Libre Comercio con los Estados Unidos o la eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Por otra parte, el informe *Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos de Centroamérica y el Caribe en el marco de la Agenda 21 y de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible hacia el Foro Río + 5*[66] señala:

> "*En términos generales, se puede afirmar que al comparar la situación actual con la registrada hace cinco años, los países centroamericanos muestran un avance significativo, aunque su desempeño en el campo de la sostenibilidad, ha estado influenciado, en lo interno, principalmente por la gravedad del problema de la pobreza, y en lo externo, por el excesivo peso de la deuda externa y las condiciones impuestas por el proceso de globalización para el establecimiento de políticas. En vista de ello, es indudable que la dimensión económica del desarrollo sostenible ha tenido una atención mayor que las dimensiones social y ambiental y que la búsqueda de mayor eficiencia, productividad y competitividad internacional, con frecuencia ha fortalecido patrones de producción y consumo excluyentes, desde el punto de vista social, y perjudicial para el ambiente*." (Consejo de la tierra, s.f.).

En este sentido, Reyes Illescas señala:

> "*Para la discusión de estos temas es razonable cambiar las premisas de la política económica. Se debe partir del supuesto que, corresponde al ajuste y a la economía en general, subordinarse a la defensa de los valores de la paz, la justicia social y la democracia en beneficio humano. No es a la inversa, como proponen quienes buscan refuncionalizar el Estado y la sociedad a los requerimientos de la economía*." (Reyes Illescas, s.f.: 47).

Por su parte, el Proyecto Centroamérica 2020 plantea en el área social que, si Centroamérica realmente desea estructurar una estrategia de desarrollo para el largo plazo, no puede desconocer que a la región la afectan sustantivamente problemas como la pobreza, la distribución desigual del ingreso

---

66 El informe fue presentado en Belice, el 30 de enero de 1997, con el patrocino del Consejo de la Tierra. Comisión de Ambiente y Desarrollo, (Proyecto N.° 910-19257/Canadá/CCAD). El Ministerio de Turismo y Medio Ambiente de Belice, Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDECOOPERACION) de Costa Rica, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina para América Latina.

y la degradación ambiental, y que las soluciones de corto plazo son y han sido insuficientes. "*La teoría del chorreo que no tuvo ni tendrá perspectivas de éxito, no es una alternativa viable.*" (Bulmer-Thomas, 2000: 38).

Ello supone, efectivamente, la estructuración de un esfuerzo regional concertado acerca de los medios conjuntos para superar las barreras y fracasos de las tradicionales políticas sociales que han sido característicos de los anteriores modelos de desarrollo. (Bulmer Thomas, 2000: 75). Con ello, se haría efectivo el mandato establecido del Tratado de Integración Social, de homologar las políticas nacionales en materia social. Esto, como es evidente, no es una tarea de corto plazo, ni mucho menos fácil si se consideran las asimetrías entre los distintos países.

Los retos que se presentan en el área social para Centroamérica no se pueden solventar de la noche a la mañana y mucho menos en el corto plazo. Entonces, esto implica el desarrollo de reformas fiscales sustantivas que permitan sostener los esfuerzos en la reducción de la pobreza y las desigualdades, tema en el cual la región aún no encuentra respuestas efectivas ni en el plano nacional, ni en el regional.

CUADRO 6

CENTROAMÉRICA: GASTO EN SALUD Y EDUCACIÓN, 1993-1997

País	Gasto como porcentaje del PIB		Gasto en Educación (US$ por alumno)[3]		Gasto en Salud (US$ per cápita)[4]
	Educación[1]	Salud[2]	Primaria	Secundaria	
Belice	5,0	3,9	348	693	106
Costa Rica	5,3	8,6	350	598	224
El Salvador	2,2	6,8	131	107	158
Guatemala	1,7	4,2	105	219	56
Honduras	3,6	7,4	--	--	44
Nicaragua	3,6	9,2	81	50	35
Panamá	4,6	9,2	338	431	253

1. Sector público, promedio 1993-1996; 2. Sector público más sector privado, 1995; 3. Sector público, 1997; 4. Sector público más sector privado, 1995.

Fuente: Bulmer-Thomas. 2000: 78.

En este contexto, el informe elaborado por la CEPAL y el BID (2000: 30-32) afirman, en relación con el subsistema de la integración social que a pesar de su reciente creación en 1995, para 1997 ya presentaba serias deficiencias, entre las que destacan las siguientes:

- Los consejos sectoriales están acostumbrados a trabajar de manera independiente.
- Algunos de estos consejos cuentan con una larga tradición de apoyo extrarregional.
- El proceso regional se estanca cuando la ejecución llega al ámbito nacional.
- La agenda del sector social en materia de salud corresponde a la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Como la agenda está muy dividida por la cooperación internacional el papel del SICA en la coordinación tiende a opacarse.

En el 2000, en la ciudad de San José, Costa Rica, se llevó a cabo el Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, donde José Manuel Salazar, jefe de la Unidad de Comercio de la OEA, expresó lo siguiente, al inaugurar el evento:

> *"No quisiera terminar sin expresar un mensaje tal vez un poco provocativo pero que creo que debe estar en el centro de las discusiones en los próximos días. Debería ser una premisa ampliamente compartida que, para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y mejorar el respeto a los derechos humanos los países necesitan generar riqueza y crecer y, que para esto deben promover el comercio y la inversión.*
>
> *Pero si bien el comercio y la inversión son los motores del crecimiento económico, no se puede esperar que por sí solos generen desarrollo y equidad. Para avanzar por el camino del desarrollo y que los beneficios de la prosperidad lleguen a amplios sectores de la población, tal como lo han reconocido los Presidentes y Jefes de Estado en las Cumbres de las Américas, además de estrategias inteligentes de inserción a la economía mundial se requieren sistemas políticos abiertos y democráticos, así como los efectos acumulativos de políticas sociales y de inversión en recursos humanos."*[67]

---

67 Palabras de José Manuel Salazar-Xirinach, jefe de la Unidad de Comercio de la OEA, en la inauguración del Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica, 7 de junio de 2000.

Centroamérica aún no logra plantear cuál es la mejor alternativa para su desarrollo. En algunas oportunidades lo hace de manera conjunta, pero en otro contexto cada país avanza de forma individual. En otras ocasiones, son dos o tres países los que logran alcanzar un acuerdo para avanzar en algunos objetivos comunes en torno a la integración[68]. Ello explica, parcialmente, los modestos avances que el proceso de integración muestra hasta ahora. La poca claridad con que cada uno de los países asume los compromisos adquiridos se añade a los serios obstáculos institucionales que enfrenta este proceso.

En un informe elaborado por el BID en el 2000 se señala que "*los países buscan mantener un mínimo de unión e imagen colectiva. En el fondo, sin embargo, están operando separadamente.*" (BID, 2000). Tal parece que, en este contexto, cada país de la región posee una lectura distinta sobre los beneficios del proceso integracionista y, como resultado de ello, los niveles de profundización son cada vez menos evidentes. Aunque, vale la pena señalarlo, la región se presenta unida cuando las presiones de sus principales socios comerciales (Estados Unidos y la Unión Europea) señalan la necesidad de negociar con la región como un bloque y no de manera individual.[69] Además, las iniciativas hemisféricas, como el ALCA, obligan a que la Centroamérica desintegrada asuma una postura como bloque.

Por otra parte, Francisco Chacón ha señalado que el mercado centroamericano sigue siendo pequeño:

> "*De ahí que la integración económica centroamericana, por más profunda que esta llegue a ser, nunca será suficiente para impulsar el desarrollo de los países de la región. La única integración que sí puede promover el crecimiento sostenido de los países de Centroamérica para llevarlos al desarrollo económico es la integración con la economía internacional.*

---

68 La integración por la vía del subgrupismo ha sido impulsada por cuatro países: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que han logrado articular la libre movilización de personas entre sus territorios, por medio del denominado "CA-4". Por otra parte, El Salvador y Guatemala han dado sólidos pasos en torno a la conformación de la unión aduanera, que han sido seguidos por el resto de los países de Centroamérica, posteriormente.

69 Véase; *El Panamá América* (2001, domingo 25 de marzo). "EU impulsa integración en Centroamérica".

> *Esta premisa, hoy día de aceptación generalizada, condiciona de manera importante el enfoque que debe dársele al proceso de integración regional, al menos en dos aspectos. En primer término, la integración centroamericana no debe ser un proceso que aísle o retrase esa integración con el mundo, sino que debe ser un proceso que, más bien, la impulse y acelere. En segundo lugar, sería un error pretender que el proceso de integración regional consuma la mayor parte de los esfuerzos de los países, en detrimento de las otras acciones que necesariamente deben llevarse a cabo para lograr una mejor inserción en los mercados internacionales.*" (Chacón, 1999: 4).

Frente a las alternativas externas, la integración, como eje fundamental del desarrollo de Centroamérica, es cada vez menos una opción prioritaria. Ello se refleja, también, en el poco interés mostrado por renovar el Sistema de la Integración o dar seguimiento a las decisiones que se tomen en su seno.

Así, el modelo programático del SICA ha cedido su espacio a un modelo más pragmático que intenta ajustarse a las oportunidades más inmediatas que se presentan a la región. Alternativas que pasan por el Plan Puebla Panamá, el CAFTA, el ALCA o la negociación comercial con socios extrarregionales. Es decir, Centroamérica se ha convertido en una opción más para los países del área; no en la opción de los países del área. Frente a ello, la región compite, no solamente con las prioridades de cada uno de los países de la región sino con los presupuestos que cada uno de estos países destina a dichas prioridades. La integración, entonces, ha dejado se ser la *zona pivote* sobre la cual Centroamérica se insertaría en la economía internacional.

El BID afirma:

> "*Pareciera entonces que la integración de segunda generación impulsada en los 90, y que tiene su reflejo en el enfoque ambicioso y profundo del Protocolo de Guatemala, se ha visto alterada y los países han preferido dimensionar la integración centroamericana en un marco más amplio de frentes comerciales.*" (BID, 2000).

Este hecho ha constituido una agenda programática regional de la integración alrededor de ejes articuladores como la Unión Aduanera, el Proyecto de Harvard-INCAE, el Plan Puebla Panamá y finalmente la posible ratificación del CAFTA en todos los países que conforman el SICA. En su

oportunidad, el informe de BID-CEPAL señaló, como un aspecto esencial para el análisis del Sistema de la Integración, lo dañino que resultó la ausencia de una estrategia regional que permitiera la gestión de las múltiples diversidades que presenta la práctica de la integración, dados los diferentes enfoques nacionales ante lo que se ha dado en llamar la agenda común, las diferentes alternativas de conceptualizar dicha agenda y los distintos mecanismos de acción común que existen dentro de esta agenda.

Además, en dicho informe se asegura:

> *"De hecho, parece haber una amplia coincidencia entre los gobiernos centroamericanos respecto de los rasgos básicos de la política económica, pero no hay consenso completo con relación al papel de la integración regional en general, ni a la forma en que las acciones comunes debería de acometerse"*. (BID-CEPAL, 2000: 12.)

Así, la esperanza de que el proceso de integración regional se convirtiera en un medio para elevar el grado de inserción de los países en la economía internacional no ha pasado de ser un postulado más, con avances poco sustantivos que realmente reflejen la firme intención de los Estados para que los instrumentos de la integración ofrezcan la oportunidad de utilizar, de manera conjunta, mercados, recursos e instituciones a fin de lograr un mayor grado de competitividad en los mercados mundiales.

La acción pública, la desigualdad, la pobreza, y la exclusión

El Proyecto Harvard-INCAE establece la necesidad de pasar de un crecimiento orientado por la generación de productos básicos, a un crecimiento orientado por la inversión. Por esta razón, recomiendan el desarrollo de *clusters* como el de turismo, agronegocios, textiles o vestuarios y *software*.

Esta visión ubica a los gobiernos como responsables de cuidar los aspectos macroeconómicos y dejar la toma de decisiones microeconómicas al empresariado. Además, se les exige una sólida estabilidad política y democrática, amplios márgenes de gobernabilidad y estabilidad, la garantía de un buen clima para los negocios basado en unos derechos de propiedad confiables y la mejora de los procedimientos de solución de disputas comerciales y la educación legal.

El mejoramiento del clima de negocios requiere de una readecuación del papel del Estado y de sus instituciones, que favorezca una menor intervención, así como reformas congruentes en las instituciones sociales y legales que les permitan soportar el desarrollo de una economía de mercado. De igual manera, se demanda un mayor fortalecimiento de los centros de enseñanza y capacitación, mejoramiento de la infraestructura física y la modernización de los sistemas financieros.

Esta disminución de la presencia del Estado no es nueva; la tendencia durante los últimos 15 años refleja una menor participación de los servicios gubernamentales y los servicios comunales y sociales; esto ha sido el resultado de una política fuerte de reducción del gasto público per cápita. Incluso, en países como Costa Rica, se ha llegado a un grave debilitamiento de las condiciones de vida de la clase media. (Solís, 2006). En Centroamérica, el agravante a esta situación reside en la raquítica capacidad tributaria y el impacto que tiene en áreas vitales como el desarrollo y la distribución del ingreso.

Algunos autores señalan que los rendimientos económicos de la apertura no han tenido un reflejo tanto en materia fiscal, como tributaria. Durante los últimos 15 años la carga tributaria en la región, como porcentaje del PIB, ha aumentado en promedio cerca del 40%, pero se mantiene como una de las más bajas del mundo. Esto quiere decir que en todos los países de la región existe la insuficiencia para el financiamiento del gasto público, problema recurrente que en muchas ocasiones conduce a un mayor endeudamiento. Ello, por supuesto, ha impactado sectores sensibles como el financiamiento de la infraestructura física y social, los esfuerzos por reducir la pobreza o incrementar la educación, entre otros. En términos generales, la recaudación tributaria se encuentra en un rango que va del 9% al 14% del PIB, mientras que los gastos públicos están entre 10% y 18% del PIB. Estas tasas son bajas si se comparan con lo que se podría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos. (Agosín; Barreix; Gomez y Machado, 2005).

Adicionalmente, todos los países han sufrido un importante incremento en los niveles de desigualdad. De acuerdo con datos de la CEPAL y el Banco Mundial, Centroamérica es la región de mayor desigualdad de América Latina, que es, a su vez, la región de mayor desigualdad en el

mundo (CEPAL, 2004). En Centroamérica, esto se ha traducido en una fórmula nefasta: cuanto mayor desigualdad exista en la sociedad menor será el impacto que tiene el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Ello implica que cada uno de estos países, dadas sus condiciones de desigualdad, requiere de una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor.

En Costa Rica, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para el 2004 reveló que la desigualdad no ha frenado su ascenso, pues la participación del ingreso se ha concentrado cada vez más en menos hogares. En este país, en 1984, el 20% más pobre recibía el 6,3% del ingreso total y el 20% más rico recibía el 43,1% del total, sin embargo, para el 2004 el mismo 20% más pobre solamente tuvo una participación del 4% del total de ingresos, mientras que el 20% más rico aumentó su participación a un 53,9%.[70]

El crecimiento económico, lejos de lo que se esperaba, ha tenido un bajo impacto en el mercado de trabajo centroamericano, que permanece estancado. La transformación estructural y el ajuste replantearon la recomposición de la fuerza laboral, no obstante, hoy las condiciones laborales continúan siendo precarias. El vínculo entre precariedad laboral y pobreza es cada día más estrecho. Ocho de cada diez hogares cuyo jefe está desocupado y subempleado tiene una mayor posibilidad de permanecer en la pobreza. Esta situación se agudiza ante la escasa capacidad de los gobiernos para generar oportunidades de empleo y otras fuentes alternativas de ingresos para las personas. Como resultado de ello, en muchos países, la recurrencia del discurso oficial con el fin de abordar el tema desde el esquema denominado de "flexibilización laboral" (con el fin de ajustar el empleo, la producción y las condiciones de trabajo a los cambios en los mercados mundiales), podría estar generado un aumento del empleo informal, la agudización de la precariedad laboral y el surgimiento de conflictos. (Nowalski, 2002).

---

70 Véase; INEC. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2004. http://www.inec.go.cr/

CUADRO 7
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LA DÉCADA DE 1990

País	Gasto Social / PIB		Gasto social / Gasto Público Total		Gasto social per cápita	
	90-91	96-97	90-91	96-97	90-91	96-97
Costa Rica	18,2	20,8	64,5	65,1	445	550
El Salvador	5,4	7,7	21,9	26,5	87	147
Guatemala	3,3	4,2	29,8	42,1	52	71
Honduras	7,8	7,2	33,1	31,9	59	58
Nicaragua	10,3	10,7	38,3	35,6	48	49
Panamá	18,6	21,9	40,0	39,9	494	683
Promedio	10,6	12,1	37,9	40,2	197,5	259,7

Fuente: Nowalski, 2002, pp. 325.

En este contexto, se reafirman los tradicionales procesos de exclusión de las sociedades centroamericanas. Los pocos rendimientos en materia económica, laboral y social se concentran en los centros urbanos, mientras las zonas rurales continúan sin recibir servicios básicos como agua, salud, educación e infraestructura, entre otros. Además, se profundizan las asimetrías en materia de género e intergeneracional. La población femenina está en desventaja frente a la población masculina y la población más joven tiene mayores restricciones para incorporarse al disfrute de los rendimientos económicos y sociales.

La situación es grave y las cifras cada vez aumentan sin que a la vista surjan alternativas serias y de largo plazo que pueden generar oportunidades sin la precariedad actual. En la región, 4 de cada 10 niños no logran llegar al quinto grado; únicamente el 15% de la juventud posee más de seis años de escolaridad y la mayoría abandona sus estudios e inician su vida laboral, se insertan en el sector más informal ("a la intemperie"), sin acceso a seguro social y con ingresos extremadamente bajos. La "intemperie" laboral y gubernamental instaura condiciones vida negativas para estos grupos familiares, que se caracterizarán por poseer bajos ingresos económicos y con pocas oportunidades para acceder a la educación, la salud y otros servicios básicos.

Las valoraciones sobre este panorama son coincidentes. De acuerdo con el análisis del Proyecto Estado de la Región, para Centroamérica en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza para los extremadamente pobres de las áreas rurales han sido muy limitadas. En términos generales, la situación a finales de la década de 1990 no difiere significativamente de la que se tenía al inicio de ese mismo decenio (Proyecto Estado de la Región, 1999: 71). Por su parte, Nowalski concluye que los niveles de pobreza, aunque inferiores a aquellos típicos de otras partes del mundo, siguen siendo elevados y para el conjunto de la subregión se encuentran hoy por encima de los niveles que eran característicos antes de la crisis de principios de la década de 1980. (Nowalski, 2002: 327).

CUADRO 8
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
PER CÁPITA EN LA DÉCADA DE 1990

País	Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	90-91	96-97	90-91	96-97	90-91	96-97	90-91	96-97
Costa Rica	4,7	5,8	7,1	7,3	4,4	5,5	2,0	2,2
El Salvador	2,1	2,6	1,8	2,8	1,4	2,0	0,2	0,2
Guatemala	1,6	1,7	0,9	0,9	0,7	0,7	0,1	0,9
Nicaragua	4,9	4,3	4,2	4,4	n.d.	n.d.	1,2	1,9
Panamá	4,7	5,5	6,1	6,8	5,8	6,6	2	3,1

n.d.: no disponible
Fuente: Nowalski, 2002, p. 326.

Centroamérica y la Unión Europea (UE)

El primero de mayo del 2005, la Europa de los 15 incorporó a diez nuevos miembros con lo que se generó un espacio geográfico en el cual concurren 25 países integrantes, con una población cercana a los 455 millones de personas y un PIB total que alcanza el 25% del PIB mundial.

Este espacio territorial constituye actualmente el principal socio, en términos de cooperación, de América Latina y el Caribe. La Unión Europea

aporta alrededor del 60% de toda la ayuda al desarrollo. En el periodo 1997-2004, la Unión Europea concedió de forma anual a Centroamérica un promedio de 145 millones de euros. La UE ha tenido especial cuidado en apoyar temas importantes como los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo rural integrado, la prevención o reconstrucción ante catástrofes, el desarrollo social y la integración regional.

La puerta de entrada por Centroamérica: Diálogo de San José

Durante la década de 1980, la turbulencia política que caracterizó a la región, así como el proceso para la firma y consolidación de la paz, proporcionaron el contexto dentro del cual se originó un proceso de diálogo político continuo entre la Comunidad Europea (Unión Europea actualmente) y Centroamérica, denominado Diálogo de San José. La primera reunión se realizó en 1984 y se denominó San José I. Luego siguieron varias reuniones (II, III, IV, V) hasta 1989. Por medio de las Reuniones Ministeriales, el Diálogo de San José se institucionalizó mediante la celebración regular de estas reuniones oficiales a fin de dar seguimiento a la evolución de los procesos iniciados en 1984. (Ugalde, 1990).

Ello significó la apertura a un mecanismo oficial de negociación permanente alrededor de una agenda común para Centroamérica. De igual manera, permitió armonizar los diversos enfoques políticos en torno a la Cooperación Política Europea (CPE). Asimismo, el diálogo de San José logró tener un efecto en dos niveles importantes. Por un lado, alcanzó altos grados de compromiso por parte de los Estados para continuar y profundizar el diálogo y la negociación entre ellos. Por otro, el diálogo facilitó, en un inicio, la visibilización de actores sociales civiles, anteriormente opacados. Luego, ello se ha traducido en un apoyo para la apertura de espacios reales de participación de la sociedad civil.

A pesar de ello, en los primero años de la década de 1990, el Diálogo de San José mostraba señales de agotamiento. El proceso fue retomado tanto en Florencia (1996) como en Madrid (2002). Actualmente, la Unión Europea orienta los flujos de la cooperación regional hacia la ampliación y profundización de la integración. Tal orientación posee tres ejes básicos: a) apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad; b) fortalecimiento de la participación de

la sociedad civil en el proceso de integración y; c) reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales. (Comisión Europea, 2003).

Este mecanismo de diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica se ha caracterizado por poseer tres ejes importantes. En primer lugar, la resolución de conflictos y surgimiento de nuevos modelos de desarrollo económico y social. En segundo lugar, la estabilización política de la región a través de la democracia. Finalmente, la protección de los derechos humanos y el mejoramiento del aparato institucional (Fundación Arias para la Paz, 2003). Costa Rica no ha podido escapar a esta tendencia que la obliga a vincularse de manera activa y regional con Centroamérica, dadas las condiciones que plantea este mecanismo de relación entre la Unión Europea y los países del área. Esta situación hace que el país se incorpore activamente a procesos de integración económica centroamericana, como por ejemplo, la Unión Aduanera Centroamericana, el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios. Asimismo, se evidencia la necesidad de profundizar el proceso de integración regional, liberalización del comercio regional y reforma económica en la región centroamericana.

La puerta de entrada bilateral: el comercio

La relación comercial de Centroamérica con la Unión Europea no puede ser dejada de lado. Europa representa el tercer mercado de destino, después de los Estados Unidos y Centroamérica. Para el 2006, Europa representó el 13,8% de las exportaciones centroamericanas, mientras que Estados Unidos alcanzó el 33,8 y el comercio intrarregional, cerca del 26,8%. De lado de la Unión Europea, la estructura de los principales socios comerciales es distinta. El mercado interno de la UE representa el 68,2% del total de sus exportaciones; mientras que su segundo socio es Estados Unidos con un 7,4%, seguido de Suiza con un 2,4%.[71]

La regulación del régimen de comercio con la UE se articula por medio de los siguientes mecanismos: a) la Organización Mundial del Comercio

71 Datos obtenidos de www.comex.go.cr.

(OMC), b) el Régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga y c) el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Centroamérica y la UE. No obstante, aunque las relaciones políticas y comerciales han sido cordiales, han existido roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto por el incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano, como por la crisis de precios en el café y el banano, y la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología.

Asimismo, en el 2001 y en cumplimiento de lo establecido en el reglamento 2501/2001 de la UE[72] las autoridades europeas acordaron la eliminación de preferencias arancelarias a productos como plantas, follajes, flores, hortalizas y frutas.

La segunda puerta de entrada: la cooperación

La cooperación con América Central actualmente se realiza en concordancia con el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas regiones (1993), y en el contexto de mecanismos tales como el Diálogo de San José y los procedimientos para su renovación acordados en Florencia (1996) y Madrid (2002). Este mecanismo de diálogo político ha sido renovado con la suscripción de un nuevo acuerdo de diálogo político y de cooperación, firmado en diciembre del 2003, conocido como Diálogo de San José. (Comisión Europea, 2004).

Los principales acuerdos multilaterales entre la Unión Europea y Centroamérica son: a) el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, b) el segundo Acuerdo Marco de Cooperación, firmado entre la CEE y las

72 Dicho reglamento prevé que los países que se beneficien de los regímenes arancelarios eventualmente pueden "graduarse" cuando se cumplen una serie de índices que los europeos han elaborado para determinar supuestamente que esos productos ya no necesitan el apoyo de esas preferencias arancelarias. Se calcula que el arancel promedio de los productos costarricenses que se encuentran afectados por la graduación tendrían que pagar cuando entre en vigencia plenamente esta medida alrededor de un 8%, lo que en términos comerciales puede hacer la diferencia entre ser competitivo o no en un determinado bien.

Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en San Salvador el 22 de febrero de 1993, c) el primer Acuerdo Marco de Cooperación para América Central (Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985, y d) Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana sobre las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Marcha de la Cooperación Comunitaria.

En el nuevo esquema planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (2003), se transita hacia el fortalecimiento de la integración centroamericana, como medio a través del cual se puede fortalecer la estabilidad democrática en la región. Durante el periodo 2002-2006, establecido en el programa regional de cooperación, la Unión Europea destino en total €31 millones para Costa Rica, €60 millones para El Salvador, €77 millones para Guatemala, €138 millones para Honduras, €176 millones para Nicaragua, €24 millones para Panamá y €75 millones para el Programa Regional.

En el ámbito de la cooperación bilateral, la agenda ha tenido como principales temas la gestión sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la modernización y reforma de la administración pública. Es importante señalar que las universidades e instituciones científicas costarricenses han tenido una significativa participación en el programa INCO de la cooperación científica financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea.

Desafíos: a manera de conclusión

Conclusiones

- Aunque la integración centroamericana es una de las iniciativas más añejas de América Latina, su instauración real no ha sido posible en los últimos 50 años. Factores de tipo político, económico, geopolítico y naturales, entre otros, han contribuido a que su desarrollo

permanentemente esté sujeto a la voluntad de los gobernantes o a las coyunturas políticas y económicas del momento.

- La etapa más reciente de la integración centroamericana se inauguró en 1990 en un marco democrático, en paz, con regímenes políticos electos por la vía constitucional y con una fuerte aspiración a que la sociedad civil participe activamente, que se tradujo en el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala. A pesar de ello, el proceso ha sido objeto de una serie de críticas acerca de su desempeño y del impacto de la integración en el desarrollo social y económico de todas las personas.

- La política exterior centroamericana frente a los procesos políticos de integración ha mostrado un marcado escepticismo en temas estratégicos. En materia de integración centroamericana, pareciera que cada país mediatiza lo regional en función de una lectura nacional de sus intereses y ventajas en el contexto de la integración.

- En los últimos diez años es posible observar un tránsito de la política exterior desde una participación restringida y escéptica a una participación amplia (en materia comercial, medio ambiente, turismo, sistema financiero y seguridad, entre otros), pero restringida en lo político.

- Este nuevo acercamiento de Centroamérica tiene como factor importante la relación de la región con la Unión Europea. La evolución y renovación del Diálogo de San José hacia un nuevo esquema de relación planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (1993) ha colocado como temas importantes para la región: a) el apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y a la consolidación de la institucionalidad, b) el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y c) la reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.

- A pesar de que la relación birregional ha sido cordial, este hecho no ha evitado que existan roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto por el incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano, como por la crisis de precios en el café y el banano y la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología.

- La situación anterior genera algunas dudas sobre el futuro de las relaciones en el contexto de la firma de un acuerdo de asociación birregional; particularmente si se considera el renovado interés, desde la firma de la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA), que ha mostrado el principal socio comercial y político de Centroamérica y Costa Rica, Estados Unidos.
- Este nuevo acercamiento de Estados Unidos hacia la región está matizado fuertemente por la presencia de dos factores fundamentales: la firma y ratificación del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana y la política exterior estadounidense en materia de seguridad luego de los atentados del 11 de setiembre del 2001.

Desafíos

- *Mayor relevancia en la región*: La ambivalente relación de los países centroamericanos en torno a la integración los ha privado de desempeñar un rol más importante en el fortalecimiento de sus márgenes de negociación internacionales. Resulta fundamental para el área sacarle provecho a la relación política con la UE en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación, con el fin de ampliar sus márgenes de maniobra en el ámbito internacional.
- *Proactividad y confianza mutua*: Las relaciones estratégicas, tanto con los Estados Unidos, como con la Unión Europea, requieren obligatoriamente la preponderancia de un rol proactivo independiente y autónomo. De manera tal que dicha autonomía no genere preocupación o desconfianza. Antes bien, permita tomar distancia de aquellos procesos que, en virtud de una relación subordinada, perjudiquen la construcción de un proceso de integración propio. Ello, implica, una activa negociación entre los Estados centroamericanos de manera que se logren consensos alrededor de opciones multilaterales viables que sean receptivos para los intereses de los Estados Unidos; al tiempo que se reducen las desconfianzas mutuas.
- *Usar conexiones subregionales para crear una comunidad*: El aumento de los lazos económicos y políticos dentro de la región,

institucionalizados en el Sistema de Integración Centroamericana, no se han traducido en una mayor influencia con los países del istmo. Por tal motivo, cada paso o propuesta en materia de integración es vista con escepticismo por el resto de los Estados.

- *La seguridad como puerto de entrada:* Es cierto que el tema de la seguridad (micro o macro) es uno de los temas que en el último quinquenio ha cobrado mayor relevancia. No obstante, hasta ahora las políticas regionales han privilegiado aquellas respuestas tipo "mano dura" o las que tienden a prestar relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas. Una mayor relevancia de este tema en el marco del Acuerdo de Asociación puede ejercer un papel fundamental, en tanto, abanderada de aquellas políticas que atiendan el problema de la seguridad regional dentro de las instituciones democráticas.

Bibliografía

Agosín, Manuel; Barreix, A.; Gomez, J. y Machado, R. (2005). *Marco y opciones para la reforma tributaria en Costa Rica. Banco Interamericano para el Desarrollo*. CEPAL. Consultado en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=607816

Barreda, A. (s.f.). *Geopolítica y geoeconomía del Plan Puebla Panamá*. México: Escuela de Economía UNAM.

BID. (2002). *Informe de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla Panamá*.

BID/CEPAL (2000). Centroamérica. Documento de Programación Regional. Volumen I. Informe Principal.

Bolaños, E. (1981). *El Mercado Común Centroamericano*, Serviprensa Centroamericana, sin lugar.

Booth, J. A. (1994). "Central America and the United Status Cycles of containment and response". En *Revista de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época,

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, pp. 25-39.

Bulmer-Thomas, V. (2000). Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania.

Bulmer-Thomas, V. y Kincaid, D. (2002). *Central America 2020: Towards a new regional development model*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania.

Carreras, Rodrigo. (1994). "El multilateralismo en la política exterior". En Revista *de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

CEPAL (2004a). *Istmo Centroamericano, evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004*. Mexico: CEPAL.

CEPAL. (2004b). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. CEPAL: Santiago de Chile.

Chacón, Francisco. (1999). *Armonización y convergencia en la integración*. San José: CLADS.

Comisión Europea. (2003). *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José*. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica, San José, Costa Rica.

_____. (2004). *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina.

De la Ossa, A. (1993). El sistema de la integración centroamericana: crítica de la versión oficial. En *Aide Memoire II del Seminario Internacional: balance, perspectivas y alternativas de la integración centroamericana*. FES/FLACSO/FCI, San José, Costa Rica.

_____. (1994). *El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

_____. (1995). *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FES/FLACSO/FCI.

_____. (1998). Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes. Sanahuja, A. y Sotillo, J. (Coords.) *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Doryan, E., Marshall, L. y López, G. (1999). *Análisis del Informe Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica*. San José: CLADS.

Fernández, M. y Abarca, E. (1995). "El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?" En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Nos. 1-2, Vol. 21, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Fuentes Mohr, A. (1973). *La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica*. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires, Argentina.

Fuentes, C. (Ed.). (2004). *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*. Santiago: FLACSO-Chile.

Fundación Arias para la Paz. (2003). *Estudio sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea en Costa Rica*. San José: Fundación Arias-ALOP-CID.

FUNPADEM. (2004). *Memoria del Foro Regional Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. FUNPADEM-IDCR. San Salvador, El Salvador.

Herrera, R. (1996). *El Sistema de la Integración Centroamericana: memoria y prospectiva*. San Salvador: Secretaría General del SICA.

Matul, D. (2003). Nuevamente el tema de la seguridad en Centroamérica: desafíos de la defensa y seguridad en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*.

Matul, D. y Torres, C. (2004). *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad.* San José: FUNPADEM-CRIES.

Ministerio de Comercio Exterior. (2003). *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: la posición nacional.* Ministerio de Comercio Exterior. San José, Costa Rica.

Naranjo, F y Solís, L. G. (Eds.). (1999). *Paz, integración y desarrollo: política exterior de Costa Rica, 1994-1998.* Heredia: AFOCOI, CEI y Escuela de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional.

Nowalski, J. (2002). Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José: FLACSO.

Obregón, C. (1984). *Costa Rica: Relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849.* San José: Editorial Costa Rica.

Ordóñez, J. y Gamboa, N. (1997). *Esquipulas, diez años después ¿Hacia dónde va Centroamérica?* San José: EDUCA, CSUCA, Asociación Hombres de Maíz.

Proyecto Estado de la Región. (1999). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.* San José: Proyecto Estado de la Región.

_____. (2003). *Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.* San José: Proyecto Estado de la Región.

Rhenán Segura, J. (1997). *Costa Rica y las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales.* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Heredia.

Rojas Avarena, F. y Solís, L. (1988). *¿Súbditos o aliados? La política exterior de los EE.UU. en Centroamérica.* San José: Porvenir.

Rojas Avarena, F. (Ed.). (1982). *Centroamérica: condiciones para su integración.* San José: FLACSO.

_____. (Coord.). (1990). *Costa Rica y el Sistema Internacional.* Caracas: Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica.

SIECA. (2003). *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera*. Guatemala.

Solís Rivera, L. G. (2000). *Centroamérica 2020: la Integración regional y los desafíos de sus relaciones externas*. Documento de trabajo N.° 3. Hamburgo: Institut für Iberoamerika.

_____. (2006). Nuevo gobierno en Costa Rica: paradojas y desafíos. Documento mimeo, San José, Costa Rica (inédito).

Volio, F. (1985). *El militarismo en Costa Rica*. San José: Editorial Libro Libre.

Zamora, F. (1997). *Militarismo y Estado constitucional en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

Nuevo regionalismo y cambio político en América Central

Abelardo Morales

Región, regionalidad y regionalismo

Según una definición convencional (Harvey, 1983) que acogemos para nuestro estudio, una región está constituida por un espacio geográfico, delimitada de manera relativa o absoluta por un conjunto de límites físicos, pero organizada por el conjunto de interacciones que se producen entre sus habitantes, que en principio conviven en comunidades, separadas entre sí, entre las que existen un conjunto de vínculos de alcance translocal. Tales comunidades pueden ser unidades nacionales o subnacionales, con lo cual se presenta una diferencia de escala, pues las regiones existen tanto como entidades transnacionales como subnacionales. Otra particularidad de la región es, además, su existencia como sistema social, que no es aleatorio, sino que está sustentado en relaciones interlocales o intercomunitarias, que no se superponen a la singularidad de cada unidad, sino que contribuyen a la estabilidad del conjunto, al establecerse sobre bases de cohesión geográfica, histórica o cultural. En suma, la región no solo es un hecho de la geografía física sino un producto histórico de las relaciones

sociales que establecen entre sí los habitantes de diferentes unidades geográficas; por lo tanto, es un hecho también socialmente producido.

Entre las diferentes regiones se pueden determinar distintos grados de regionalidad, cuyas variaciones no solo son de escala o magnitud infranacional o supranacional, sino que se dan en su funcionamiento, viabilidad y sustentabilidad, de acuerdo con los diferentes grados de cohesión, ubicables en cuatro dimensiones: social, económica, política y organizacional. Esas cuatro dimensiones han sido desagregadas a partir de diferentes variables, como se enlista a continuación: 1. Cohesión social (historia, identidad, cultura, lengua y conciencia de un origen común), 2. Cohesión económica (modelos de intercambio y complementariedad económica), 3. Sitema político (tipo de régimen, ideología) y 4. Sistema organizacional (existencia de instituciones regionales formales) (Hettne, 2005).

El nuevo regionalismo se contrapuso como neologismo frente a lo que también se llegó a denominar "viejo regionalismo", caracterizado fundamentalmente por un conjunto de experiencias de integración de bloques, a partir de regímenes comunes, y entre grupos de estados vecinos dentro de regiones internacionalmente configuradas, como el caso del proyecto de integración en Europa iniciado en la posguerra, el más paradigmático por cierto, y el de Centroamérica. Puede ser que el viejo regionalismo no sea tan viejo como para que el nuevo regionalismo constituya un descubrimiento; por lo tanto, lo sustancial de la discusión sobre el regionalismo parece residir, en efecto, en el sustantivo y no en el adjetivo y, especialmente, en su dinámica.

Lo nuevo del regionalismo emerge, entonces, como resultado de nuevas formas de interdependencia en la economía global de mercado, de las nuevas interrelaciones interestatales y de la combinación de nuevas prácticas regionalizantes promovidas por actores no estatales. Según Hettne y Söderbaum (1998), el nuevo regionalismo es un proceso integral, multifacético y multidimensional, que comprende una construcción regional con varias características:

a. Es un proceso endógeno y sustentable pues surge de las propias particularidades económicas, culturales, políticas y de seguridad de la región. A diferencia del viejo regionalismo, el nuevo regionalismo implica procesos espontáneos que emergen desde abajo y desde dentro de la región misma.

b. Es un proceso que se articula a varias escalas, en el nivel del sistema global, en el interregional, en el infrarregional (incluyendo a las naciones estados y los subgrupos nacionales) y en el local o microrregional. c. A diferencia del viejo, que era cerrado, el nuevo regionalismo es extrovertido, pues se establece bajo una interdependencia con la economía política global, y su apertura no implica una pertenencia exclusiva a un solo bloque comercial. d. Aunque abierto, también se entrelaza con los factores internos y con el interés nacional y el nacionalismo; por lo que no es necesariamente competitivo con el estado nación, sino un instrumento dado a suplir, a fortalecer e inclusive a proteger el rol del Estado y el poder del gobierno en un mundo interdependiente. e. Finalmente, es también un proceso enraizado por eventos, en el nivel infradoméstico o subnacional, basados, por ejemplo, en procesos de movilización etnonacionalistas o etnocomunitarios, agravados por la migración, o bien, basados en la fragmentación de microterritorios por efecto de la nueva geografía económica o, inclusive, de la propia desconexión entre localidades y globalización.

Es decir, el nuevo regionalismo constituye una arena mixta en la cual interactúan, de manera intensiva y dinámica, flujos originados por la misma globalización con otros originados al interior de la región misma. En ese amasijo, lo distintivo del nuevo regionalismo son tanto sus partes como el todo resultante, que se expresa en distintas formas de localización e interdependencia, tanto al interior de la región misma, como de esta y sus diferentes estructuras y espacios hacia fuera.

En otros términos, esta nueva fase de regionalización se convierte en un proceso heterogéneo en su estructura y funcionalmente complejo, pues surge con diferentes orígenes, abarca distintas esferas, asume variadas formas y se orienta por medio de un conjunto de dinámicas que no tienen forzosamente consonancia entre sí. Pero tampoco es un proceso fundado en factores estrictamente endógenos, sino que su complejidad se debe a la diversidad de los incrustamientos globales y a sus efectos tanto integradores como fragmentadores en términos espaciales.

Entonces, según la definiciones previamente propuestas, los grados de cohesión pueden expresar diferencias en términos de lo que podríamos denominar densidades de la regionalidad; así, si los grados de cohesión aumentan los cuatro ámbitos descritos (social, económico, político y

organizacional), se puede identificar una tendencia hacia una mayor regionalidad y, por el contrario, si estos bajan, se puede hablar de una regionalidad débil. En ese sentido, inclusive, podría aventurarse a decir que la región como proyecto político y social está siendo amenazado por el fracaso.

No existe una relación mecánica entre los grados de regionalidad y la ciudadanía, sin embargo, dada la creciente importancia que el tema viene suscitando en los contextos regionales emergentes a partir de la globalización y de la transnacionalización de algunas dimensiones de la política y de la ciudadanía, desde hace varios años que el tema de la ciudadanía se ha recontextualizado en el marco de los nuevos intentos de regionalización e integración (Bhabha, 1999), donde muchas veces antes que una ampliación de la ciudadanía posnacional *in extenso*, lo que viene produciéndose es un gradual debilitamiento de los vínculos entre las comunidades y entre los estados y sus ciudadanos; "además del lábil equilibrio en la relación entre comunidades, peligra también el necesario acomodo de individuo y comunidad política" (Vallespín, 2000: 230), en cuyo horizonte las migraciones constituyen un escenario de verificación de tal afirmación.

Transición y regionalismo en América Central

¿Qué es Centroamérica? Se interrogaba en la Primera Edición del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (*Proyecto Estado de la Región, 1999)*. A esa pregunta no se plantearon respuestas definitivas, sino un conjunto de escenarios en los que abundaban las evidencias sobre las "muchas centroaméricas" que coexistían en el mismo espacio territorial definido como tal. Es decir, que las premisas en torno a una unidad histórica y geográfica se contraponían a realidades que se van fragmentando y subdividiendo en multiplicidad de escenarios, conforme la mirada de quien observa se va centrando en los distintos movimientos de un caleidoscopio regional. No solo se manifiesta una región múltiple, sino retazos muy diferentes del espacio social que hemos acostumbrado a nombrar como si se tratara de una formación única.

Esa multiplicidad siempre ha estado presente en las dinámicas centroamericanas, pero a partir de las dos últimas décadas del siglo XX la regionalidad

"deformada" por el conjunto de los territorios que componen a la región, se revela aún más diversa y compleja y con cambios de forma cada vez más acelerados. Cambios fundamentales en los mecanismos de relación y de articulación social facilitados por las dinámicas propias del escenario global, han estado derivando en la fabricación de nuevos escenarios, allí donde se producen las interconexiones entre fuerzas globales y contextos particulares, sean estos locales, nacionales o interestatales.

Una de las dimensiones clave de esa nueva contextura se manifiesta en la aparición de una espacialidad que cruza justamente esas diferentes escalas, desde la local hasta la regional, y cuyo significado es explicable a partir de las formas de articulación entre tales escenarios y los globales. Es decir, una relación con manifestaciones socioespaciales propias de una etapa en que la globalización resulta ser un proceso hondamente acoplado y en interacción con las características particulares, tanto culturales como sociopolíticas, y las prácticas sociales de cada contexto local particular (Dicken, 2003: 510).

No obstante, comprender esa transformación, sus características y su dinámica, implica, por una parte, la resignificación de la espacialidad centroamericana y, sobre todo, el concepto de ella como región; mientras que, por otra, también vuelve importante ubicar tal resignificación de acuerdo con los cambios producidos en contextos particulares, tanto locales, como nacionales y regionales, donde esa interconexión con lo global ha sido determinante.

Tradicionalmente se ha definido a Centroamérica como una región a partir de concepciones muy diferentes y, por ende, no coincidentes entre sí. En esas definiciones ha pesado una serie de uniformidades de su medio geográfico, su historia y un patrón étnico hegemónico que ha servido para la creación de un ideal de homogeneidad cultural entre sus pueblos. El concepto de región ha funcionado como mecanismo catalizador de una cierta entidad social común, con la cual se le ha identificado hacia fuera. Pero en realidad, la región ha sido precariamente definida y ha funcionado como una frágil formación en cuyo seno se conjuga un conjunto de divisiones sociales que dejan en evidencia que los fragmentos dentro de tales divisiones no han permitido, en la realidad, el funcionamiento de una entidad común hacia adentro. Entre la historia y el entrecruce

cultural de pueblos y grupos de distintos orígenes se ha impuesto una identidad hegemónica que ha producido hacia afuera la impresión de una cohesión intrarregional ficticia.[73]

Otros estudios, por el contrario, han puesto énfasis sobre la diversidad de zonas y sus variaciones en las características y la forma del terreno, el clima, la flora, la fauna, los suelos y la vegetación, lo que distingue a la centroamericana, por su tamaño, respecto de otras regiones del mundo.[74] Se ha establecido una diferenciación de la ecología cultural de la América Central aborigen, hoy en día poco reconocida a pesar de su vigencia, a partir de cinco "áreas naturales", entre las tierras altas del este, las tierras bajas del norte, las tierras bajas del Pacífico, el istmo sur y las tierras bajas del este.[75]

Esta problemática no es extraña a las regiones en general, pues a estas comúnmente se las ha identificado a partir de unos pocos atributos o, bien, se le han atribuido a todo el conjunto las particularidades de uno o solo algunos de sus elementos constitutivos. Como las regiones no existen como objetos naturales, sino que se las construye sobre una polisemia que origina diversas formas y distintos grados de regionalización, lo común ha sido su definición como subsistemas espaciales y territoriales dotados de algunas características que pueden incluir diferentes escalas espaciales, donde se produce una cierta interdependencia social entre sus

---

73 En la historiografía académica ha privado una visión heredera de un pasado hegemónico. En la *Historia General de Centroamérica* (FLACSO, 1994) se define a esta región como "al ámbito histórico y geográfico que en la época colonial se denominó el Reino de Guatemala", (p. 9). Es decir, se la ha entendido como la geografía de los territorios, que excluyendo a Chiapas en México, formaron después los estados formalmente independientes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

74 Parte de la discusión y contribuciones para la caracterización de la espacialidad de Centroamérica como región, se pueden encontrar en Granados (1985), Carmack (1993), Fonseca (1996), Hall (1985), Hall y Pérez Brignoli (2003).

75 Esa tipología descrita por Carmack (1993: 21-32), sirvió para el análisis de las bases culturales e históricas del regionalismo centroamericano, recogidos en los trabajos recopilados en el Tomo I de *Historia General de Centroamérica*, y de cuya comparación se desprende la afirmación de que "la región centroamericana nunca alcanzó una unidad económica, política o cultural durante su historia aborigen" (1990: 290).

diversos agentes,[76] al no existir como realidades inmutables, se instituyen como construcciones sociales por parte de fuerzas que se comportan como actores regionalizantes,[77] cuya acción es más efectiva si ya estas existen como subsistema espacial.[78]

La formación de la región ha sido un proceso ubicado en diferentes etapas, en cuyo desarrollo se han combinado sus propias características locales con las demandas impuestas desde el exterior. Debido a su ubicación entre las dos masas continentales que conforman a la América del Norte y la América del Sur, se le ha conferido al espacio territorial de Centroamérica un valor geoestratégico. La franja ístmica se caracteriza por su condición de puente entre el Norte y el Sur, entre el Este y el Oeste y, por ello, por su condición de paso, su importancia desborda lo estrictamente local para atribuírsele una importancia global. Por eso, los factores hegemónicos han tenido el mayor peso en la elaboración de una visión y en la construcción de sistemas regionales; y también debido a eso, la regionalización en Centroamérica no ha sido algo completamente autónomo, y los distintos proyectos regionales han dado lugar, en distintos momentos, a la organización de un subsistema espacial dependiente de otros sistemas, de control territorial y dominación, de seguridad o de mercado.

---

76 Estos argumentos han sido desarrollados a propósito de los efectos de la reestructuración territorial y de los cambios políticos en la construcción de un nuevo regionalismo en Europa Occidental; véase Keating (1998).

77 Ese concepto de región podría ser igualmente definido según la explicación de Cox (1993) del concepto de "estructura histórica" como la configuración de tres tipos de fuerzas: capacidades materiales, ideas e instituciones. Las fuerzas sociales actúan en esa configuración, no solo dentro de los Estados, sino que ciertas fuerzas particulares pueden desbordar los límites de los Estados. "El mundo puede ser representado como un modelo de fuerzas sociales en interacción, en el cual los Estados desempeñan un papel intermedio, si bien autónomo, entre la estructura global y las configuraciones locales de las fuerzas sociales en países determinados" (1993: 156).

78 Hettne y Söderbaum (2002) distinguen varios tipos de regionalidad a partir de un conjunto de atributos que pueden ser, o no, excluyentes entre sí, pero que dan origen a una tipología tan amplia como regiones puedan existir. Una misma región puede contener uno o varios de esos distintos atributos, lo que no la convierte en un espacio multirregional, pero eso nos da una idea de la complejidad del fenómeno y de la importancia de su enfoque desde la perspectiva constructivista y multidisciplinaria.

Lo distintivo de este subsistema ha sido su condición periférica, aunque no esencialmente marginal, de un sistema organizado en torno al centro económico y político global de una metrópoli. A diferencia del sistema colonial, en que esa condición periférica estuvo determinada por la distancia geográfica y las dificultades de los medios de transporte, la localización actual de Centroamérica está fuertemente determinada por la función hiperhegemónica de los Estados Unidos, como una condición reconocida inclusive por otros grandes poderes (Molineu, 1990), dada la cercanía y las facilidades para el control sobre la región, en virtud de los avances tecnológicos en comunicación y transporte, y en las redes de información y en los sistemas de inteligencia.

Como región histórica, la centroamericana no ha permanecido impasible sino que ha transitado por diversos momentos desde la época antigua hasta el presente.[79] En los cinco siglos posteriores a la presencia imperial europea, los contornos de la región se han movido entre diferentes contextos históricos y geográficos que se han superpuesto entre sí, muchas veces, y, por lo tanto, no como etapas siempre sucesivas: a) la transición de las sociedades aborígenes hacia el sistema colonial, b) luego su establecimiento como región interestatal en la etapa posterior a la formación de estados-nación formalmente independientes de la época republicana; c) posteriormente, su inclusión como subsistema de resguardo dentro de la esfera de seguridad de la superpotencia norteamericana y d) finalmente, los nuevos arreglos socioespaciales en materia de seguridad regional y global, pero sobre todo de la nueva fragmentación y relocalización de los procesos de producción propios de la nueva geoeconomía.

En esta última fase, los criterios para la definición de la región como parte de un subsistema de seguridad se mantienen vigentes; no obstante, una nueva suerte de regionalización, impuesta por la racionalidad instrumental del mercado y de los flujos transnacionales, está originando nuevas interconexiones de los circuitos de la producción y la reproducción social, y por ende una redefinición de su condición dentro de la periferia del capitalismo. La tradicional separación entre centro y periferia está

79 Un compendio histórico geográfico de la formación de Centroamérica como región, con sus particularidades y uniformidades se encuentra en Hall y Pérez Brignoli (2003).

experimentando desajustes, debido a que se han estado produciendo una serie de transferencias y de intercambios entre ambas zonas, para producir un sistema territorial más diferenciado y desequilibrado.

En la teoría reciente se diferencia entre el regionalismo conducido por la política y el regionalismo conducido por el mercado, y pese a que política y mercado no son absolutamente independientes, ambas formas de regionalismo parecen tener implicaciones diferentes en términos de integración regional. Centroamérica se relocaliza, entonces, dentro del esquema multipolar, de dispersión e interdependencia, de la nueva geoeconomía, bajo su carácter de subsistema subordinado al regionalismo impuesto por Estados Unidos y el globalismo del mercado; sin embargo, dada su posición geográfica y el papel que históricamente han tenido las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos de la región, el de mercado resulta ser un tipo de regionalismo más bien subordinado a los factores políticos, como la preservación del control y la reducción de las amenazas regionales a la seguridad de los Estados Unidos. Dada la reestructuración de la política, de la sociedad civil y del mercado, tanto las dimensiones territoriales como las funciones de los territorios son objeto de múltiples cambios en sus modalidades de articulación con la nueva geopolítica y la geoeconomía.

Las tres transiciones recientes de la regionalidad centroamericana

Los cambios de tales dimensiones han tenido efectos sobre todo el istmo; sin embargo, no han resultado del juego exclusivo de las fuerzas externas, ni tan solo de las transformaciones internas de los países. En realidad, los cambios en la regionalidad centroamericana se han debido a la combinación de las fuerzas globales con las dinámicas propias de las sociedades de la región, dentro de una fase de cambios dinámicos y de una nueva interdependencia global y hemisférica.

En ese sentido, la región geográfica continúa siendo definida por los lazos e interacciones que se producen entre actores y entidades de naturaleza interestatal que mantienen entre sí una cierta continuidad territorial,

y por su localización, además, dentro de la dinámica de regionalización neoliberal que se impone desde arriba, bajo la hegemonía de los Estados Unidos (Gilpin, 2001). Sin embargo, en ese mismo contexto geográfico e histórico han emergido fuerzas regionales, no tradicionales y no gubernamentales, que no solo trascienden las fronteras entre las naciones, sino que sobrepasan los linderos del espacio geográfico tradicional, para constituirse en elementos actuantes entre territorios distantes y discontinuos en una trama de varias dimensiones: económica, sociopolítica y cultural, e inclusive de seguridad.[80]

Esa discontinuidad territorial del espacio social centroamericano está presente en procesos de reciente factura, como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos,[81] los nuevos intercambios económicos de los mercados locales y los globales, las inversiones, los nuevos encadenamientos productivos y otras interacciones no estrictamente económicas entre localidades subnacionales y el contexto mundial, resultantes del desarrollo de redes sociales transnacionales, los sistemas de cooperación, la globalización de las prácticas de la sociedad civil y la migración intrarregional.[82]

Con mayor precisión puede afirmarse que los cambios en la regionalidad constituyen una de las dimensiones de las actuales transformaciones socioespaciales de las sociedades centroamericanas. El alcance de tales cambios se extiende desde las reconfiguraciones visibles en las pequeñas localidades, en las microrregiones y en los países, incluyendo las mutaciones propias de la formación territorial que históricamente ha constituido

---

80 Varios artículos recogidos en el volumen de Sanahuja y Sotillo (1998) subrayaban los desafíos de las nuevas relaciones externas de Centroamérica en el decenio de los noventas del siglo XX; los estados nacionales venían perdiendo centralidad frente a la aparición de fuerzas no estatales; sin embargo, sobre tal situación estaba implicado el peso del regionalismo del nuevo orden comandado por los Estados Unidos; tema que fue a su vez discutido por Bull (2002), Villafuerte (2004) y Cerdas (2005).

81 A este tratado se le conoce en inglés como Central American Free Tade Agreement (CAFTA). Una contribución a la discusión de los probables impactos del CAFTA se encuentra en Trejos (2005).

82 Bull (2002), a partir del análisis del proyecto de alcance sub-hemisférico conocido como Plan Puebla Panamá, ha desarrollado una reciente reflexión sobre las dimensiones del nuevo regionalismo en Centroamérica.

a la región, hasta la ampliación de los espacios de acción y reproducción social de la vida centroamericana en dominios intrarregionales.

Dichas transformaciones no son una mera casualidad temporal en el proceso de desarrollo de Centroamérica. El convencional concepto de región ahora puede resultar más bien vago para definir el espacio diluido en el cual acontecen los principales procesos que determinan el rumbo y las características del desarrollo de las sociedades que la conforman. Resulta que estas sociedades ya no interactúan hacia fuera exclusivamente a partir de las estrategias del Estado nación o de la relativa coherencia de la acción interestatal, expresada en las instituciones de integración económica, sino también a partir de pautas de interdependencia social que escapan a la influencia del Estado nación y del viejo regionalismo, desde las empresas, las organizaciones sociales o los simples ciudadanos y ciudadanas. Esa lógica corresponde a los aspectos de los nuevos sistemas de relaciones interlocales, transfronterizos, internacionales y transnacionales.

Es decir, para poder coexistir globalmente, las sociedades centroamericanas debieron transformar sus regímenes políticos y sistemas económicos y, a su vez, se han debido adaptar a nuevos arreglos socioterritoriales y a nuevas formas de interconexión espacial, tanto a escala local, como intrarregional y global. En otros términos, para adecuarse a las nuevas demandas de la producción capitalista, en la escala global y subregional, las funciones del territorio también se han debido readecuar al nuevo orden territorial global, y eso se ha traducido en nuevas formas de articulación tanto en la escala regional global, como en la local/global.

Si bien las acometidas de la actividad capitalista han sido constantes en la región, durante este cuarto de siglo revistió nuevos contornos, visibles en la transición desde sociedades primarias de agroexportación tradicional y de bienes manufactureros de consumo, hacia nuevos polos de acumulación económica en torno a un conjunto de productos agrícolas más diversificados, de la industria de maquila, del turismo tradicional (e incluyendo ecoturismo y arqueoturismo), y de las remesas familiares generadas por las migraciones transnacionales.[83] Esos son los núcleos

83 Entre los trabajos en los cuales se analizan las dinámicas generadas por las nuevas formas de acumulación en los países centroamericanos en sus diversas escalas, tanto

que determinan nuevas funciones económicas de los diversos espacios territoriales (local, nacional, regional y intrarregional).

Tal globalización inducida produce variaciones en los modos en que se realiza la incursión de las actividades transnacionales, dentro de estructuras locales y globales, según las condiciones sociopolíticas locales y variables de carácter cultural que se producen entre un contexto y otro. Pero como señalábamos, no se produce desde Centroamérica una interdependencia completamente autónoma con su contexto global, sino que esta es condicionada por el regionalismo derivado de la recomposición de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina.

En consecuencia, las presiones de ese regionalismo global han obligado a las sociedades centroamericanas a enfrentar una serie de ajustes y desafíos, con asimetrías hacia afuera y enormes desigualdades hacia adentro, incrementando los riesgos y desventajas frente a los nuevos procesos transnacionales y atenuando fuertemente las oportunidades que estos puedan suministrar. Por otra parte, con la apertura puede cuestionarse el significado de región; este no se reduce a su aspecto histórico o institucional, ya que van emergiendo nuevas formas de articulación, aunadas a nuevas prácticas y relaciones sociales en diferentes escalas territoriales y entre territorios de distinto nivel. Estas empujan a las sociedades y a sus poblaciones a adoptar nuevos arreglos socioespaciales en la definición de sus estrategias y procesos de acción.

Entonces, la transición en el proceso de formación de la región centroamericana desde una etapa marcada por el conflicto y la crisis hacia la transnacionalización de los procesos productivos y sociales, puede ser caracterizada como una etapa en la que se produce la combinación de factores tanto de origen interno como externo en tres tipos de situaciones: a) en el subsistema de seguridad, b) en el proyecto económico dominante y c) en el papel de las fuerzas sociales.

Lo anterior quiere decir que las modalidades asumidas por la dinámica transnacional en Centroamérica se explican a la luz del proceso histórico

---

regional, como nacional y local, se encuentran entre otros Robinson (2003) y Pérez-Sáinz (1994 y 2004).

en el que se involucró en las etapas previas y, especialmente, de los efectos resultantes del conflicto armado. Estas se ligaron después a los ajustes macroeconómicos e institucionales, como parte de los cambios en la dinámica de la producción capitalista en la escala regional, nacional y local. Esos hechos condicionaron de manera específica las tendencias que asumió el subglobalismo en el área.

Transición sociopolítica y económica: relegitimación, nueva esfera de seguridad y transnacionalización de la política[84]

La nueva articulación global se inició cuando estas sociedades todavía estaban inmersas en la guerra, y se intensificó después arrastrando tras de sí las secuelas económicas, sociales y sicológicas dejadas por el conflicto y los efectos de varios años de estancamiento económico, de intervención extranjera, de corrupción y de autoritarismo. Las sociedades centroamericanas entraron en una fase sociopolítica diferente para resolver el conflicto en sus dimensiones interestatales y nacionales. La distensión global favoreció la negociación de acuerdos de paz para finalizar las guerras civiles e iniciar una etapa de estabilización hacia la democracia y la búsqueda de la cooperación. Los poderes intrarregionales, bajo la influencia de los Estados Unidos, los países europeos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, propiciaron nuevos arreglos sociopolíticos entre las élites dominantes y su antigua oposición insurgente; las fuerzas guerrilleras se insertaron en la estructura de poder después del reemplazo de la lucha armada por las reglas del juego competitivo del sufragio (Opazo y Fernández, 1989).

De hecho, esa fase de transnacionalización de la región fue precedida por varios episodios: primero, la derrota política del viejo esquema de dominación oligárquico y dictatorial; el auge y declinación de procesos de lucha y transformación revolucionaria y, por último, la instalación de

84 Este apartado está sustentado en una síntesis revisada y ampliada de una serie de trabajos, inicialmente publicados en Morales (1995 y 1998) y de su contribución recogida en la obra conjunta Aguilera, Morales y Sojo (1991).

regímenes poliárquicos, es decir, la entronización en el poder de nuevas élites (fracciones de la nueva derecha tecnócrata y neoliberal), que compiten en procesos técnicamente controlados, aunque puedan reproducir las tradicionales prácticas de exclusión colectiva en los procesos de decisión. Esos acontecimientos políticos fueron el desenlace local de los conflictos derivados de la Guerra Fría a escala global y señalaron un viraje en las características del sistema de seguridad regional del istmo.[85]

Los cambios sociopolíticos en Centroamérica tuvieron sentido como parte de la readecuación del sistema de unidades nacionales a un régimen de seguridad emergente. Tales cambios tenían consonancia con tres factores: 1. El resurgimiento de los Estados Unidos como potencia global, frente a la derrota del campo socialista, 2. El restablecimiento del capitalismo liberal como organización económica de alcance global y 3. El desarrollo de condiciones para el ejercicio de mecanismos de seguridad colectiva, ante la desaparición de divisiones ideológicas y de las anteriores fuentes de rivalidad en la esfera del poder. La primera transformación importante que ocurrió en esa dirección se dio en la esfera del conflicto regional, inducida por el supuesto de que la organización de la forma de gobierno a partir del llamado "consenso democrático" habría de conducir a una nueva comunidad de seguridad que redefiniría a la región.[86]

Un nuevo escenario de seguridad tanto nacional como interestatal llegó a favorecer el desarrollo de condiciones para la rearticulación del istmo en el regionalismo global emergente,[87] ese que no llegó a alterar la condición subordinada de las naciones centroamericanas dentro de la arena hemisférica. Los cambios sociopolíticos iniciados con los acuerdos de paz, emprendidos después de 1986, permitieron acabar con la dislocación en-

---

85 Entre las lecturas que permiten documentar y profundizar tales cambios se sugiere Aguilera, Morales y Sojo (1991) y Draiming y North (1990).

86 Algunas ideas sobre la transición en el sistema de seguridad en América Central fueron desarrolladas en Morales (1998).

87 Hasta inicios de los años noventas, Centroamérica estuvo inmersa en una crisis que comprendía tres niveles de conflicto interrelacionados entre sí: 1. El global bipolar entre la Unión Soviética y Estados Unidos, 2. El interestatal, básicamente entre Nicaragua y sus vecinos, y 3. Los internos, traducidos en el desarrollo de guerras civiles, con la participación de actores extrarregionales (Aguilera, Morales y Sojo, 1991; Gutman, 1988; McNeil, 1988; Rojas y Solís, 1988).

tre la falta de legitimidad interna de los regímenes políticos de los países y su necesidad de aceptación como parte de esa comunidad de seguridad hemisférica, basado en un nuevo balance y en nuevos instrumentos en la distribución del poder (Hoffmann, 1992). Tales transformaciones son coincidentes con la idea de que "una escala más amplia de regionalización requiere de un bajo nivel de conflicto, y que a la inversa el deterioro de la regionalización conduce a un incremento de los problemas de seguridad" (Hettne y Söderbaum, 2002).

Sin embargo, los dividendos políticos de la paz no fueron traducidos en la creación de las condiciones necesarias para un desarrollo sociopolítico cualitativamente diferente, y tampoco contribuyeron al trazado de nuevas rutas para la superación de las enormes asimetrías sociales, culturales y territoriales, ni para superar la ancestral desigualdad estructural.[88] Por el contrario, el nuevo regionalismo se asumió en Centroamérica dentro de una nueva combinación de contradicciones: a las contradicciones propias de la lucha de clases, se añadieron nuevas disputas interestatales y nuevas fuentes de contradicción propias de la nueva dinámica centro-periferia, con el saldo de nuevos desequilibrios y dinámicas regionales contradictorias.[89]

Nuevo consenso económico y conflicto transnacional

Otra de las condiciones que precedieron a las nuevas modalidades de interconexión global/regional fue la difusión y reproducción, entre los miembros de las élites políticas, de un amplio consenso en torno a un nuevo programa económico y nuevas doctrinas de gestión económica. El

88 Los dos principales asistentes del Secretario General de la ONU en Centroamérica advirtieron tempranamente sobre las contradicciones entre las acciones orientadas a lograr la pacificación y los programas de reforma económica apoyados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: Del Castillo y De Soto (1994).

89 El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Proyecto Estado de la Región, 2003), hace un recuento de los principales desafíos del desarrollo centroamericano al iniciarse el siglo XXI.

pensamiento económico se centró en la legitimación social de la libertad de mercado y de la iniciativa privada como entidad rectora de la producción y del desarrollo. El efecto práctico fue el cuestionamiento del papel regulador y distribuidor del Estado, así como un amplio programa de reformas, ventas de activos y privatización de servicios públicos, dentro de los programas de ajuste estructural, aplicados casi con uniformidad en todos los países (Sojo, 1992; Evans, 1995; para el caso de Costa Rica, Solís, 2005, y para El Salvador, Segovia, 2002, y Timossi, 1989).

Bajo dicho entendimiento, los programas de ajuste estructural establecieron las palancas del cambio en cada una de las economías nacionales, para facilitar el ensamblaje de nuevas actividades económicas en los nuevos circuitos transnacionales de producción y acumulación. También dicho consenso se logró sobre la base de acuerdos entre las élites locales, incluyendo segmentos de la antigua izquierda incorporados al sistema productivo, y la transnacional expresada esta última a través de instituciones supraestatales formales como el FMI, el Banco Mundial y el BID, junto a otros actores multilaterales –formales e informales– que controlan las palancas del proceso de decisiones a nivel global (Sclair, 2003, y Robinson, 2001). El espacio territorial del estado nacional se volvió insuficiente para contener los circuitos de producción y acumulación de la nueva fase de desarrollo del capital en la región.

El proyecto transnacional influyó directamente en el diseño de las políticas económicas, inclusive de los nuevos trazos del proceso de "integración regional" que, supeditado a lógica de la apertura comercial y a los acuerdos de libre comercio, ha dado lugar al concepto de regionalismo "abierto" (CEPAL, 1995, y Bulmer-Thomas, 1998), bajo una suerte de tejemanejes entre las utopías del centroamericanismo, las exigencias de los programas de ajuste estructural salidos del consenso de Washington y el regionalismo impuesto desde arriba, mediante estrategias de bloques y libre mercado (Guerra Borges, 1996, y Sanahuja, 1998).

La reimplantación de una estrategia de desarrollo sustituyó el modelo de acumulación oligárquico, basado en la agroexportación tradicional (café, banano, carne y algodón) y la manufactura, y desarrolló condiciones para otras actividades: la agroexportación de productos no tradicionales, la industria de la maquila, el turismo, la extracción de renta a las remesas de los trabajadores

emigrantes y las actividades de servicios, especialmente los financieros. En la exploración de nichos de inserción exportable, la producción agrícola para los mercados locales perdió importancia, y con ello los países dejaron de ser autosuficientes en la provisión de alimentos de origen agrícola (Baumeister, 2004). En procura de la competitividad se redujeron y eliminaron los recursos para la protección y los incentivos fiscales para las pequeñas y medianas unidades de producción agrícola e industrial, aunque estas últimas hayan sido las que proporcionaban la mayor cantidad de empleos.

Los ajustes se convirtieron en el mecanismo mediante el cual el capital transnacional y las nuevas fracciones dominantes locales y regionales, propiciaron condiciones para el desarrollo, a escala regional, de inversiones interconectadas con la economía global. Se fortalecieron fuerzas vinculadas a la producción y a las finanzas, que se escapaban de la acción reguladora de los estados nacionales y, al mismo tiempo, se fue imponiendo la desregulación forzada de los mercados de trabajo, un camino sin retorno donde los integrados pasan a ser vulnerables que hacen equilibrio en la cuerda antes de caer dentro del grupo de los excluidos (Castel, 1997: 447). La flexibilización de los mercados de trabajo se produjo bajo procesos de precarización e inseguridad laboral a escala local y nacional; los patrones de ocupación son cada día más intermitentes, casuales e inestables; los puestos de trabajo son itinerantes, dominan los contratos de corto plazo, la subcontratación y el trabajo en casa, el pago en especie con altísima rotación e inestabilidad (Pérez-Sáinz, 2002, y Nowalsky, 2002).

En torno a las nuevas actividades se configuraron nuevos escenarios de antagonismo social; surgió una nueva conflictividad entre inversionistas extranjeros (en su mayoría del Sudeste asiático) y los trabajadores y trabajadoras de la maquila (Morales y Naranjo, 2003); entre transnacionales de los alimentos y productores locales; entre los enclaves turísticos y comunidades pobres. Se produjo una dinámica incorporación de las mujeres a los mercados de trabajos y, además, una intensa localización de plantas maquiladoras en zonas rurales para capturar fuerza de trabajo de origen campesino e indígena, sin trayectoria de organización sindical (Pérez-Sáinz, 1994, y Carrera, 2002). En esos nuevos escenarios se han alterado las normas de relación entre capital y trabajo, generalmente en detrimento de la protección los derechos económicos y laborales.

El conflicto laboral se tornó más que evidente bajo los rasgos propios de la heterogeneidad del mundo obrero: entre mujeres, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, niños y niñas trabajadoras, o trabajadores de origen extranjero, fenómeno propio de la diversificación de la estructura socio-ocupacional, dentro del universo de actividades transnacionalizadas (Robinson, 2003). También aparecieron conflictos en torno al reconocimiento de la ciudadanía social y política de estos sujetos frente a las acciones cortoplacistas y provisionales de la política social;[90] la capitalización de la biodiversidad por empresas turísticas, los conflictos ambientales en la disputa de recursos, como el agua y el bosque, la vulnerabilidad cultural frente al consumismo hedonista, y otros conflictos acelerados por la combinación de contradicciones internas y contracciones globales.

Entonces, las transformaciones políticas ocurridas a partir de la crisis regional de los ochentas favorecieron la eliminación de obstáculos, principalmente el de la guerra, para la integración de las sociedades centroamericanas dentro de los procesos globales. Con ello, *"estas tres décadas de transición en la región pueden ser caracterizadas como la rearticulación incompleta, gradual, altamente conflictiva y contradictoria, de Centroamérica en la economía mundial y en la sociedad global"* (Robinson, 2003: 64).

Esa rearticulación estuvo asociada a un cambio en el perfil de las fuerzas políticas antagónicas del viejo modelo, lo que significó, como veremos seguidamente, una de las condiciones para la reconstitución de los sujetos políticos regionales, de cara a la nueva fase de inserción de las sociedades del área en su entorno inmediato y global.

Nuevos perfiles y funciones de las fuerzas sociales

La transformación política más profunda en Centroamérica no fue, por cierto, el establecimiento de sistemas democráticos defectuosos, o

90 Roberts, 1998. En este volumen se presentan una serie de trabajos que analizan desde distintas perspectivas los problemas y desafíos de la ciudadanía social y política de distintos grupos y sectores sociales en Centroamérica.

regímenes poliárquicos en sustitución de regímenes autoritarios. El cambio más significativo fue la restauración de los mecanismos de dominación oligárquica, traducidos en nuevas modalidades de control social, la reimposición de nuevas prácticas autoritarias y el ejercicio de relaciones de poder sustentadas por nuevas élites, legitimados por nuevos mecanismos de subordinación basados en el papel del mercado, de los medios de comunicación y nuevas formas de obediencia[91] civil.

La subordinación civil no requiere de la coerción militar, en su lugar la población está hoy en día más que doblegada por la ilusión o por industrias del consumo cultural de masas, bajo el efecto mediático de los parques temáticos de Disneylandia, traducidos en grandes *malls*, locales de *fast food*, o la antena de televisión sobre techos a medio caer, con lo que la socialización de las masas está a merced de una estética falseada, de falsos héroes y falsas realidades (Barber, 1996). Pero también esos mecanismos tienen una serie de límites, pues la ilusión mediática no hace olvidar, sino que hace más contingente el hambre y las carencias, para justificar el que las batallas por la ciudadanía no solo se libran frente a las carencias del Estado sino también contra las murallas del mercado.

En ese proceso político cultural fue crucial la recomposición experimentada por las oligarquías y sus aliados locales, bajo nuevas expresiones dentro del empresariado, los partidos políticos e inclusive la sociedad civil.[92] El bloque oligárquico, constituido por el empresariado tradicional y conservador, y por las fuerzas contrainsurgentes, quizás con excepción de segmentos no reinsertados socialmente de las fuerzas armadas y de grupos irregulares, se convirtieron en los nuevos estamentos que

---

91 La dominación está basada en la organización de una nueva religiosidad civil, que se expresa bajo la existencia de un conjunto de creencias, símbolos y rituales, propios de la cultura religiosa, pero que se integran al sistema político fáctico y "legitiman religiosamente" a una comunidad política (Beriain, 1996).

92 "This is a shift from social control 'from above' to social control 'from below' (and within), for the purpose of managing change and reform so as to preempt any elemental change to the social order. This explains why the new political intervention does not target governments per se, but groups in civil society itself – trade unions, political parties, the mass media, peasant associations, women's, youth, and other mass organizations" (Robinson, 1996: 69).

obtuvieron las mayores ventajas para reconcentrar los beneficios de las nuevas articulaciones propiciadas por la posguerra centroamericana (véase Casaús Arzú, 1992, y Cajina, 1996). La ventajosa posición en la cual se colocaron esos estamentos del empresariado, tanto por su reconversión social como por su reinsertación en el proceso productivo interno y en la esfera externa, fue debido al copioso apoyo financiero, político y técnico brindado a ellos por el Gobierno de los Estados Unidos, dentro de una operación regional dirigida a restablecer y a fortalecer el mercado y la capacidad de la empresa privada para conducir las economías de los países hacia una nueva fase de producción y de acumulación.[93]

De la misma forma, las fuerzas militares fueron reorganizadas y reducidas, pero también reinsertadas bajo nuevas doctrinas y nuevas funciones, dentro de los procesos políticos nacionales (Arévalo, 2002). De igual modo, las fuerzas insurgentes se constituyeron en nuevos actores dentro del sistema competitivo electoral y político democrático (Morales, 1995).

Sin duda, el sujeto triunfante de ese proyecto político fue una nueva élite que rearticuló a las viejas fracciones hegemónicas e incorporó a otras nuevas. Su éxito ha sido claro al recuperar buena parte de su legitimidad, lo que les ha permitido rehacerse con el control del aparato de Estado a través de fracciones "tecnocráticas" del empresariado, encargadas de su administración. Pero, a su vez, se han posesionado de los circuitos más dinámicos de la economía centroamericana, controlan además los nervios culturales más importantes, como la prensa y los medios masivos, la telefonía, y la educación (Aguilar, 2005).

En fin, de atrasadas, las élites se convirtieron en posmodernas, y con su transformación se acabó la institucionalización de la violencia armada como forma de hacer gobierno, se establecieron acuerdos sociopolíticos sustentados en la negociación y el consenso. No obstante, la cultura

93 Estudios sobre el papel de la cooperación de los Estados Unidos fueron desarrollados por Sojo 1991 y 1992; Escoto y Marroquín, 1992; Saldomando, 1992; Cuenca, 1992, y Rosa 1993. También Robinson (1996) analiza esas operaciones como parte de la estrategia global de los Estados Unidos, examinando los escenarios de Filipinas, Chile, Nicaragua, Haití, Sudáfrica y el antiguo bloque soviético.

política de la tolerancia y la concertación parecen aún precarias frente a la corrupción y las tentaciones autoritarias que afloran ante la existencia de expresiones de violencia y criminalidad social, y que son alentadas por el crimen transnacional, la corrupción y el narcotráfico.[94]

En el otro extremo de la sociedad se produjo la desmovilización y neutralización de la capacidad de acción política de los sujetos populares. Durante las décadas de dominación autoritaria, la resistencia política había adquirido formas diversas y complejas (Torres Rivas, 1981), sin embargo, su declinación tuvo como principal detonante la decadencia y posterior menoscabo de la idea de un sujeto de transformación revolucionaria. Sin embargo, la existencia de una capa dirigente de intelectuales y cuadros formados en la doctrina y disciplina leninistas deslizaron la organización de los movimientos sociales multisectoriales hacia la idea de que se había constituido en la región un sujeto revolucionario con un potencial de transformación política hacia el socialismo. El entusiasmo que despertó el triunfo sandinista en Nicaragua en 1979 y la insurrección en El Salvador, indujeron a revivir las tesis de Samir Amin sobre el carácter de las revoluciones en la periferia, de tal suerte que se aceptaba que "el conflicto, el choque, el desajuste o desequilibrio entre fuerzas productivas y relaciones de producción en los países del Tercer Mundo, en las sociedades imperializadas, comienza más tempranamente que en las sociedades capitalistas desarrolladas" (Núnez, 1984: 107; Coragio y Deere, 1986). Con mucho entusiasmo, se militaba en la idea de un proceso de transformación que desembocaría en la construcción de una sociedad revolucionaria, pero poco en realidad, poco se intuía y mucho menos se entendían las razones de aquella masiva militancia en la resistencia, pero se había alentado la fe, casi mítica, en una fuerza regional capaz de producir una transformación sociopolítica radical (Castro, 2005).

Ni las condiciones históricas de las sociedades centroamericanas, ni el balance estratégico global, favorecieron la viabilidad de procesos

---

94 Un incremento de la violencia social cotidiana está generando dos respuestas: a) la proliferación de armas pequeñas y ligeras de uso personal y el uso cada vez mayor de armas de asalto por bandas delincuenciales y b) la reimposición de medidas marciales para intentar contener esa inseguridad social (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001).

sociopolíticos que no significaran estrictamente la recomposición democrático liberal de los regímenes sociopolíticos. La conciencia de los centroamericanos reclamaba el fin del autoritarismo, de la violencia, del abuso del poder y del genocidio, y no la substitución por otras fórmulas que pudieran resultar igualmente autoritarias. A la crisis del concepto del sujeto revolucionario contribuyeron sobremanera un conjunto de prácticas individuales y colectivas de las dirigencias de los frentes insurgentes y de los partidos de izquierda, que han permitido el generalizado cuestionamiento acerca de una supuesta ética diferente dentro de tales movimientos de transformación.[95] Es fácil reconocerlo ahora, pero las fuerzas de cambio aspiraban a un giro histórico, que era resultado más de las pasiones que del análisis de la realidad. La utopía de una fuerza transformativa regional, cedía a los resquebrajamientos y disputas entre proyectos y visiones revolucionarios con prioridades nacionalistas. La región era una arena de disputa de estas fuerzas no solo frente a la oligarquía, sino entre ellas por los hegemonismos propios de la izquierda.

En ese marco, los mismos procesos de cambio se vieron reorientados en un contexto no solo regional sino global, la consecuencia de esa reorientación fue la negociación de los distintos acuerdos de paz, lo que significó en la praxis el abandono de muchas posiciones extremas, como el reconocimiento de las democracias electorales y la economía capitalista de mercado. Su programa político como programa revolucionario fue transformado, aunque sus consecuencias prácticas hayan derivado en el debilitamiento de las fuerzas políticas que impulsaban una transformación social.[96] Ese debilitamiento ideológico y práctico no debe achacarse, de forma exclusiva, a causas externas a las fuerzas políticas que los propugnaban, como pudiera ser la "crisis del marxismo" o el derrumbe del socialismo, o la reimposición del mercado y del dominio imperial. Las izquierdas centroamericanas tuvieron, cada una

95 Aparte de algunos textos de relevancia en las ciencias sociales (Castañeda, 1993), existe otra importante literatura que ha recogido los testimonios y muchos entretelones oscuros sobre la actuación de la izquierda y la vida en el frente, entre ellos Ramírez (1999) y el excelente trabajo histórico periodístico de Menjívar Ochoa (2006) y la novela de Ana Cristina Rossi (2006), quien me permitió el inmerecido honor de leer su manuscrito.

96 Sobre los cursos de la izquierda centroamericana en la posguerra véase Cardenal y Puig, 1998.

a su manera y en su momento, su propia crisis, alimentada cada una de fuentes propias y precipitada por factores externos que encontraron en ellas un terreno propicio para ayudar a la erosión política de la revolución centroamericana.

No obstante, frente a esa crisis ideológica y política, la sociedad ha seguido su propio curso. De esa suerte, tras la caída pactada de las fuerzas de cambio, se avecinó desde la segunda mitad de los años ochentas una fase de proyectos que ya no se regían por la lucha de carácter sociopolítica e ideológica frente a los regímenes recompuestos, sino centrados en el desarrollo y la sobrevivencia, y que diera origen a gran cantidad de iniciativas respaldadas por el apoyo financiero externo de agencias privadas y gobiernos (Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, 1989).

Un torrente de proyectos y recursos, muchos de ellos sin planificación ni coordinación con entidades de gobierno, produjeron en los países de la región un fenómeno de "burocratización de la pobreza",[97] en la que destacaba el papel asumido por diversidad de organismos no gubernamentales y mecanismos de concertación o coordinación a escala regional, que a la postre cumplieron un doble papel, por una parte fueron una contribución a la formación de espacios de acción civil, pero por otra cumplieron también un rol neutralizador y cooptativo de la capacidad de resolución de problemas de la población pobre (Biekart, 1999). Tales actores fueron el dispositivo de una nueva forma de dependencia en la dinámica del desarrollo social, con un limitado impacto sobre la reducción de la pobreza y de las brechas de la desigualdad, pero sí con importantes repercusiones ideológicas sobre la población que pasó a ser más dependiente de tales mecanismos y recursos (Morales, 1997c).

Entre las condiciones que favorecieron la integración de Centroamérica dentro de los nuevos procesos transnacionales, resultó ser clave la neutralización y desmovilización política de esa enorme reserva de población obrera y de campesinos desplazados, proletarizados y semiproletarizados.

97 El término viene más bien del concepto propuesto por Alba Vega, Kruijt y Quarles, 1991.

Con la finalización de la guerra, en el contexto de las reformas estructurales y los nuevos escenarios de acumulación de capital, se transformaron en una reserva laboral clave de la producción transnacional y evidenciaron enormes obstáculos para reconstituirse como fuerza política organizativa.[98]

Entre los diversos segmentos del pueblo, las ilusiones de una transformación quedaron opacadas por la lucha por la sobrevivencia, en medio de la precariedad, del desasosiego y del desarraigo, de la transnacionalización forzada y la globalización espuria. El vuelco en la relación de fuerzas ha cobrado magnitudes regionales, es evidente en cada uno de los países, y las nuevas élites han obtenido las mayores ventajas de esa nueva realidad para acumular riqueza y para concentrar poder. Ha sido un patrimonio conseguido de fiado por las élites empresariales, pero ha servido obviamente para obtener ventaja de los nuevos negocios, para intentar disciplinar a las masas y neutralizar los movimientos sociales.

En ese interregno, los cambios en la política, el nuevo régimen económico y las nuevas reconfiguraciones culturales, procreaban nuevas diferenciaciones entre los sujetos populares. Los escenarios para el ejercicio de la ciudadanía se ampliaron, aunque los marcos institucionales para su legitimación política se hayan quedado recortados a las tradiciones del igualitarismo liberal, derechos políticos y limitados derechos civiles. Los referentes históricos de tales sujetos cambiaron radicalmente, mientras que sus tradicionales organizaciones, por el contrario, continuaron atrapadas por viejos moldes organizativos. Lo mismo que el Estado procura regular y conducir a una masa que hoy en día se comporta según nuevos códigos de la acción social, de representación y participación (Melluci, 1999; Laraña, 1999; Reuben, 1998), el sindicalismo obrero y campesino, así como otras organizaciones sociales tradicionales, mantienen sus lógicas vanguardistas y poco democráticas de relación con sus "masas".

Los escenarios para la formación de las nuevas manifestaciones de exclusión fundadas sobre el acoplamiento de las desigualdades internas y las contradicciones globales, varían desde el terreno local, hasta los

98 Aunque algunas dimensiones del cambio en la dinámica de esos actores sociopolíticos serán retomados en los análisis subsiguientes, el estudio más detallado de la reconversión de las fuerzas regulares e insurgentes en Nicaragua y El Salvador se encuentra en Morales (1995).

agregados nacionales y el espacio conjunto del istmo. No obstante, sus manifestaciones directas e inmediatas se perciben en la cotidianeidad de las gentes y de sus comunidades. Pero aunque los efectos locales de la globalización sean directos, sus manifestaciones siguen mediadas por los contextos nacionales y locales que funcionan como los *containers* de las particularidades culturales, así como de las prácticas sociales y político-institucionales con las cuales interactúan (Dicken, 2003: 510).

En sa complejidad de espacios, se tejen conexiones desde lo local y los demás ámbitos, cuyo resultado está en el origen de la construcción de una nueva espacialidad regional; una que no resulta de un simple agregado de lugares, sino de una intertextualidad territorial, en la cual la forma particular de interconexión de lo local global empieza a convertirse en la clave explicativa de las nuevas formas de construcción del regionalismo, ya sea desde arriba o bien desde la base de esos grupos sociales. En fin, la derrota política negociada de las fuerzas de cambio facilitó la reorientación del modelo productivo de Centroamérica y con este se produjo también la diáspora como una modalidad también de rearticulación socio-espacial de la región hacia adentro, pero también de articulación periférica en el mercado global del trabajo.

Bajo ese reacomodo, se han establecido nuevas condiciones para la acción de los distintos segmentos que conforman la masa social de los subordinados o los excluidos de los beneficios de las formas de acumulación transnacional. En los nuevos escenarios, la problemática de la desigualdad social de corte estructural se combina con las particularidades propias de individuos, sujetos y grupos, con variantes específicas de género, edad, etnia y conducta, que condicionan nuevos esquemas de exclusión y exigencias de inclusión, dentro de formas disímiles de gestión de la economía, la política y la vida social (Proyecto Estado de la Región, 2003). Esos son algunos de los rasgos de un despertar de la sociedad civil que ha ampliado, no sin tensiones y regresiones, los escenarios de construcción y lucha por las ciudadanías, en diversos planos no recluidos exclusivamente dentro de los límites del Estado nación, como han sido por ejemplo las luchas de los inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos o las demandas por los derechos regionales o locales de mujeres, indígenas, jóvenes o pobladores.

Del viejo al "nuevo" regionalismo en Centroamérica[99]

Los tres escenarios de cambios anteriormente reseñados contribuyeron al desarrollo de una serie de impulsos conducentes a la generación de nuevas rutas para el regionalismo en el área. Pero su resultado no es reductible a una simple taxonomía espacial o a un reacomodo de tendencias transversales a cada sociedad nacional; en realidad, se ha conformado un complejo amasijo en el que se han combinado los impulsos surgidos de la globalización, la reconstrucción política y económica de las sociedades nacionales, y un reacomodo de las funciones territoriales de localidades y espacios, tanto internos, como transfronterizos y extralocales, organizados todos entre sí por los modos particulares de conexión o desconexión transnacional.

En la práctica, en tales escenarios se entretejieron estrategias o respuestas frente a los acontecimientos derivados de la transición de las sociedades centroamericanas que son una suerte de formas diferenciadas y dispersas de acción de los diversos actores sociales. Tales prácticas espaciales (Lefebvre, 1991) reflejan un conjunto de estrategias de resistencia, de conflicto y también de adaptación, que son generadoras de una nueva espacialidad representada en metaforas territoriales. El nuevo panorama acogió una serie de cambios en los procesos de regionalización y una transición desde el viejo regionalismo, vigente en el contexto histórico de la Guerra Fría, hacia nuevos arreglos coincidentes con el desarrollo de nuevas condiciones históricas tanto internas como globales.

En esa transformación se produjo una reconfiguración en la que la regionalización ha implicado, como analizamos, los cambios en el sistema global, en las relaciones interregionales, así como en la estructura interna de la región, de sus sociedades nacionales y locales, de sus colectivos de habitantes. La reconstrucción se ha cimentado en la economía –en los ancladeros de nuevas formas de producción, de acumulación y de relaciones con el mercado–, en la esfera político-institucional –inducida

99 Los argumentos recogidos en este apartado fueron inicialmente desarrollados en Morales, 1997; Morales, 1998. En el presente trabajo se han revisado y actualizado datos y conceptos.

por procesos propios de la región, manifiestos desde el fin de las guerras y la reforma de los regímenes políticos– y en la instauración de nuevas prácticas sociales y dinámicas culturales –resultantes del cruce entre las particularidades locales y la influencia cultural de masas–.

Sus efectos comúnmente reconocidos han sido los intentos de restitución del mercado regional y el rediseño de las instituciones políticas de integración. Pero hay nuevas facciones en procesos en los que se atestigua un pujante involucramiento de actores sociales (Morales, 1997b: 108-109), cuya práctica social está teniendo una importante incidencia en la transformación de los espacios de acción que sobrepasan al Estado nación, o a la territorialidad resultante de la acción intergubernamental, o bien produce nuevas fragmentaciones. Existe, como consecuencia, una nueva configuración de tendencias, que han dado lugar a procesos en los que se superponen al menos tres formas distintas de regionalización: a. la integración regional promovida por los Estados, bajo esquemas de cooperación intergubernamental; b. la regionalización inducida o promovida por el mercado y c. la región emergente o impulsada desde la base de una sociedad en ascenso. Todas esas formas están, cada cual a su modo, fundadas en la combinación entre nuevos escenarios globales y transformaciones intrarregionales.[100]

La integración interestatal

El sistema regional interestatal se ha establecido a partir de un conjunto de acuerdos entre los Estados de cinco países, los que han conformado la Centroamérica histórica. Los antecedentes de ese sistema datan de inicios de la década de 1960, cuando el antiguo regionalismo se impulsó en dos

100 Una revisión crítica de los conceptos y los procesos vinculados a las transiciones de la regionalidad centroamericana han sido desarrollados por Bull (2002). Existe, además, una variada bibliografía sobre diversos tópicos de la nueva regionalidad, pero quizás entre los trabajos que analizan diversos aspectos de la arquitectura regional se encuentran Proyecto Estado de la Región (1999), Bulmer-Thomas (1998), Bodemer y Gamarra (2002) y De la Ossa (1999).

direcciones: a) el impulso del desarrollo económico mediante esquemas de cooperación conducentes a la integración regional, b) la búsqueda de una unidad regional más amplia a partir de la integración política.[101] De esas negociaciones se establecieron los acuerdos para crear una institucionalidad regional bajo el Tratado de Integración Económica de Centroamérica, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), hasta su extensión en el ámbito militar y de seguridad en el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA).[102]

En los acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987) se incorporó una cláusula, mediante la cual los Estados centroamericanos se comprometían a reimpulsar la integración centroamericana. Pero el verdadero relanzamiento del proceso se produjo después de la aparición de un nuevo ambiente de seguridad en el área. Eso ocurrió a partir de 1990, con la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua y la entrega del poder a Violeta Barrios, el inicio del desarme de la Contra, el impulso de las negociaciones de paz en El Salvador y un viraje en el modus operandi de las élites gobernantes, que dio paso a la instauración de gobiernos conservadores y el nombramiento de funcionarios tecnócratas, influenciados por la doctrinas económicas del neoliberalismo, en los ministerios del área económica.

Esas condiciones propias de la región, junto con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en la administración de George Bush padre, favorecieron la búsqueda de un nuevo consenso en las instancias regionales (véase Sanahuja, 1998; Guerra Borges, 1996; Bulmer-Thomas, 1992). Su expresión más clara fue el diseño de una nueva arquitectura institucional y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), así como el funcionamiento del Parlamento Centroamericano y un conjunto de iniciativas en torno a la promoción de una regionalización inscrita en

101 Entre los orígenes y otros antecedentes del proceso de integración económica y política, se puede acudir a fuentes muy diversas: Mariscal (1983), Bodenheimer (1974), Lizano (2000) y Molina Chocano (1977).

102 No obstante, la red institucional regional no se acabó allí sino que implicó la formación de una serie de instituciones sectoriales cuyos alcances fueron sistematizados en Villagrán, 1969.

la política de bloques, del consenso neoliberal y la economía política de la globalización, basada en acuerdos de libre comercio.

El motor de ese proceso continuó descansando en los Estados, representados por los órganos ejecutivos de los gobiernos nacionales y un conjunto de otros actores que mantenían al Estado y la dinámica intergubernamental como referente principal de su acción. El esquema de cooperación interestatal en esta nueva etapa de regionalismo abierto, se topa de frente con los desafíos que tienen relación no solo con los problemas de la apertura, sino con un conjunto de imperfecciones internas, del esquema de funcionamiento de la integración,[103] y de los sistemas y de las políticas de los Estados miembros, en cuanto a la gestión y desempeño económico, los problemas políticos que se arrastran y las profundas asimetrías de todo tipo –económicas, sociales, laborales y territoriales–, de cuya superación depende el tipo de desarrollo, así como la calidad de vida de sus pueblos (Nowalski, 2002).

En ese plano de construcción regional empieza a hacerse visible la superposición de acciones circunscritas al carácter "nacional" y soberano de la política estatal, frente a acciones de parte de fuerzas "supranacionales" que establecen nuevos márgenes y parámetros al movimiento de esos estados nacionales y de sus actores internos; pero también se articulan acciones en una dimensión infranacional, que pone de igual modo a los actores estatales en la tarea de articular respuestas, no solo en la arena interna sino también en el medio exterior, en terrenos donde no se habían llegado a adivinar nuevas responsabilidades para la gestión pública.

Aunque el nuevo regionalismo no está divorciado de ese nivel interestatal, en esta fase se van definiendo un conjunto de tendencias que ponen en evidencia la conformación de nuevos procesos de tipo regional; no están regidos por las cánones estatales o interestatales, pues son procesos generados por la transnacionalización de los mercados y de las prácticas económicas, o la regionalización emergente de los movimientos de la población.

---

103 El balance crítico más reciente sobre los problemas de malfuncionamiento del entramado institucional centroamericano, se encuentra en Cerdas, 2005.

La regionalización orientada por el mercado

La transnacionalización del mercado regional y de sus actores económicos ha surgido como un proceso que pareciera altamente integrador hacia fuera, pero profundamente fragmentador de la región. Se organiza a partir de una serie de segmentos de la economía que se encajan fuertemente con las dinámicas de los capitales transnacionales, y que dependen, para su mantenimiento y sobrevivencia, de su vinculación con los circuitos globales de producción y acumulación.

La regionalización por la vía de la transnacionalización de la actividad productiva está cobrando cada vez mayor relevancia sobre la dinámica intergubernamental como mecanismo para orientar los procesos regionales. Se está gestando como un proceso que tiene como actores fundamentales a los capitales transnacionales, lo que incluye a núcleos de capital acumulados nacionalmente y que, mediante estrategias de fusión o desplazamiento territorial, se han regionalizado y transnacionalizado. De esta forma, están reconfigurando la territorialidad económica de la región centroamericana, como parte de un proceso mediante el cual las viejas fronteras administrativas o territoriales están siendo desbordadas por estrategias de inversión, de producción y distribución, que indican una cierta obsolescencia de estructuras económicas, políticas y sociales, ajenas a la influencia de dinámicas transnacionales (Robinson, 2003).

En cierto modo, el efecto resultante es una nueva geografía económica de la región en la que se visualizan dos escenarios: por una parte, un espacio fragmentado en localidades o micro-regiones con una dinámica económica intensiva, no conectadas entre sí directamente, sino a través y, primordialmente, de su encadenamiento directo con los centros motores de cadenas de producción global, los que precisamente están localizados fuera de la región. Por otra parte, la región misma funciona como un mercado ampliado para la operación de capitales, sean estos externos, de origen interno o fusiones de ambos, que requieren de una territorialidad económica mayor que la de los mercados nacionales para sobrevivir a la competencia en una economía globalizada.

El Estado, por supuesto, ha debido abandonar sus responsabilidades en materia de planificación y ordenamiento territorial del desarrollo;

mientras que las empresas y la competencia por inversiones, recursos y subsidios, entre los territorios mismos, mediante estrategias de corto plazo y de carácter enteramente provisional, están orientando los procesos territoriales bajo formas de competencia que pueden resultar completamente ruinosas. En ese proceso se está originando, además, una tensión por una cierta orientación del desarrollo pasado, centrado en el mercado, la seguridad y la cultura nacional, que se debate frente a esa irrupción devastadora de las transnacionales, las emigraciones laborales y la reconfiguración de la vida cotidiana por el consumo masificado y los *mass media*, el fenómeno de *Mc World*.[104]

Este último fenómeno se enlaza con las reconfiguraciones de los tejidos socioculturales, lo que ha derivado en un proceso de resignificación de los lugares y, por ende, de la región como un entramado de hibridaciones entre lo popular folclórico y lo popular globalizado, atravesando distintos pasajes desde la vida cotidiana, del arte de lo culto y lo vulgar; que son espacios donde se realizan las transacciones dentro de "zonas de densa interculturalidad" (García Canclini, 1990: 324).

Regionalización civil

Frente a estas dos lógicas de regionalización, surge un conjunto de procesos sociales que tienen en común una orientación también regional a partir de coordenadas de corte social, en torno a la acción de actores civiles transfronterizos, regionalizados y transnacionalizados. Esta puede constituir, quizás solo de forma relativa, una escala invertida respecto de la transnacionalización económica y del regionalismo estatal. Es una regionalización que se entrevera bajo las lógica de supervivencia de los sujetos pobres, de los excluidos por el ajuste, y que puede corresponder en sentido metafórico con las facciones propias de mujeres y de niñas, indígenas, trabajadores informales y sujetos desarraigados; de una regionalización del mundo de lo popular subsumida por la desarticulación

104 En referencia a lo que Barber (1996: 4) señalara como una dinámica que presiona a las naciones a formar parte de "un parque temático global y homogéneo".

política provocada por las prácticas globalizadas de extracción de renta al valor del trabajo, de las nuevas formas de disciplina y supeditación político-ideológica y por una desarticulación organizativa y neutralización ideológica, pero también de su recomposición colectiva, experimentada por los movimientos sociales en el área.

Los actores de este proceso son muy heterogéneos, pero entre ellos resaltan los emigrantes y las emigrantes transfronterizos y transnacionales, así como diversidad de grupos articulados regionalmente a través de redes de sobrevivencia como los trabajadores y trabajadoras informales. También cobran cierta expresión regional las comunidades indígenas, movimientos de mujeres, las pandillas juveniles y los productores rurales. La diversidad de sujetos responde a una recomposición social originada por las diversas reestructuraciones de la transnacionalización y la reconfiguración política de la región. Ese proceso también manifiesta una cierta contradicción entre el carácter espontáneo y segmentado –centrado más en la lucha por la sobrevivencia que en la transformación política– de las acciones colectivas de los sujetos y los esquemas formales y burocráticos de las viejas organizaciones populares.

Esa heterogeneidad es la expresión de una diáspora social que rebalsa los límites de las identidades imaginarias del Estado nación (Anderson, 1986); pero también es heterogeneidad de prácticas ordinarias y cotidianas, bajo una interacción diaria de redes y formas de organización informales, en la que los sujetos construyen una acción colectiva cada vez más desentrañable para formas organizativas de viejo molde, desde los partidos políticos, los sindicatos, hasta las iglesias y organizaciones del sistema (Laraña, 1999, y Melucci, 2001).

La conformación de nuevos movimientos civiles, algunos de ellos de corte regional fragmentario, fue propiciada por esas situaciones similares a las que trazaron la historia centroamericana durante las tres décadas de cambios en la región, primero, la crisis bélica de los ochentas y, luego, la reconstrucción regional, bajo dos expresiones: la democratización de los sistemas políticos locales y la reestructuración o reforma económica de los sistemas productivos nacionales. Cabe señalar que la organización de esos movimientos civiles se está moviendo dentro de un conjunto de tensiones originadas en los procesos de transnacionalización económica,

política y cultural; de las dinámicas intergubernamentales del regionalismo oficial y, de forma todavía muy disociada, de otras dinámicas de la regionalidad emergente. Es decir, el regionalismo oficial civil se ha constituido como un movimiento todavía subordinado a las dinámicas de la transnacionalización y al regionalismo oficial y, por ende, arrastra una cierta racionalidad instrumental apegada a las regulaciones organizativas del regionalismo anterior.

Reflexión final

Centroamérica como región puede ser definida como una entidad territorial, conformada por estados y sociedades que comparten lazos históricos, sociales, culturales, étnicos y lingüísticos comunes, integrada hacia fuera como una región periférica, pero con un creciente debilitamiento de la cohesión intrarregional y un eclipsamiento de su identidad político-institucional por el regionalismo de libre mercado derivado de la estrategia de bloques comandada por Estados Unidos. Esa descripción de la coyuntura inmediata de la dinámica de regionalización podría tener varias implicaciones, entre ellas, la ya señalada declinación de la región como proyecto histórico; por otra parte, el debilitamiento de la capacidad de agencia de la región para articular los intereses transnacionales del conjunto y, finalmente, el surgimiento de dinámicas extendidas de regionalismo, por parte de un conjunto de fuerzas que actúan al margen de los dominios estatales. Esta región difusa es todavía una encrucijada, y no sabemos en qué medida su crisis puede estar siendo el anticipo de un proceso de disolución de esta como proyecto político.

La fragmentación espacial derivada de las nuevas dinámicas territoriales, la frágil cohesión económica, la falta de convergencia en torno a una identidad regional, junto con las debilidades de los aparatos institucionales de la integración y la ampliación de la emigración, tanto dentro como fuera de la región, por ejemplo, son signos claros de la declinación del regionalismo como proyecto autónomo. Consintiendo que las fuerzas que se hallan detrás del nuevo regionalismo han surgido de la reestructuración económica y de los rápidos cambios en los modos de producción, su manifestación en esta región se traduce en un proceso subordinado

geopolíticamente, fragmentado territorialmente, excluyente y carente de estímulos para el fortalecimiento de las capacidades endógenas de cohesión regional y de superación de las debilidades estructurales de las sociedades que conforman la región.

Bibliografía

Aguilar, V. (comp.). (2005). *Los más ricos de El Salvador. Los grupos económicos de poder en El Salvador*. San Salvador: Equipo Maíz.

Anderson, B. (1986). *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso Editions.

Arévalo de León, B. (2002). *Hacia una política de seguridad para la democracia. La reforma del sector seguridad en democracias precarias*. Guatemala: Magna Terra Editores.

Barber, B. R. (1996). *Jihad vs. McWorld. How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*. Nueva York: Ballantine Books.

Baumeister, E. (1998). *Estructura y reforma agraria en Nicaragua. (1979-1989)*. Managua: Editorial Ciencias Sociales-INIES.

———. (2004). "Transformaciones Agrarias en América Central a fines del Siglo XX", en *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica*, editado por Davis, Shelton H., Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo. San José: FLACSO Costa Rica y Banco Mundial.

Beriain, J. (1996). *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona: Anthropos.

Biekart, K. (1999). *The Politics of Civil Society Building. European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam: International Books.

Bodemer, K. y Gamarra, E. (2002). *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*. Caracas: Nueva Sociedad.

Bodenheimer, S. J. (1974). "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en *La inversión extranjera en Centroamérica*, editado por Susana Jonas Bodenheimer y otros. San José: EDUCA.

Bull, B. (2002). *Between Bush and Bolivar: The Puebla-Panama Plan and the re-imagining of Meso-America. (paper)* Oslo: Centre for Development and the Environment, University of Oslo.

Bulmer-Thomas, V. (1987). *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge: University Press.

_____. (1998). *Centroamérica en Reestructuración. Integración Regional en Centroamérica*. San José: FLACSO y Social Science Research Council.

Cajina, R. (1996). *Transición Política y Reconversión Militar en Nicaragua, 1990-1995*. Managua: CRIES.

Cardenal, A. S. y Martí, S. (1998). *América Central, las democracias inciertas*. Madrid: Tecnos y Universidad Autónoma de Barcelona.

Carrera, M. (2004). "San Pedro Sacatepéquez: vestuario y textiles en Guatemala", en *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica*, editado por Juan Pablo Pérez Sáinz. San José: FLACSO Costa Rica.

Casaús Arzú, M. (1992). "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas", en *Revista Mexicana de Sociología*, "Centroamérica Balance de la Crisis", N.° 3 Vol. 92, pp. 69-114.

Castel, R. (1997). *Las metarmofosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castro, N. (2005). *Las izquierdas latinoamericanas. Observaciones a una trayectoria*. Panamá: Fundación Friedrich Ebert.

CEPAL. (1995). *El regionalismo abierto en América Central*, LC/MEX/L.261, 31 enero.

Cerdas, R. (2005). *Las Instituciones de la Integración en Centroamérica. De la Retórica a la Descomposición*. San José: EUNED.

Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica. (1989). *Pobreza, Conflicto y Esperanza: Un momento crítico para Centroamérica. Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana y Tecnos.

Cuenca, B. (1992). *El poder intangible: La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta*. Managua: CRIES.

De la Ossa, Á. (1999). *La Unión Centroamericana: condiciones y perspectivas*. Mangua: CRIES.

Dicken, P. (2003). *Globalization Shift. Reshaping the Global Economy Map in the 21st Century*. Londres: The Guilford Press.

Escoto, J. y Marroquín, M. (1992). *La AID en Guatemala. Poder y sector empresarial*. Managua: CRIES y AVANCSO.

Fishlow, A. y Haggard, S. (1992). *The United States and the Regionalization of the World Economy*. París: Development Centre Documents, OECD.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2001). *El Arsenal Invisible, Armas Livianas y Seguridad Ciudadana en la Posguerra Centroamericana*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano.

García Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Editorial Grijalbo.

Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Guerra-Borges, A. (1993). *La integración Centroamericana: Reestructuración y nuevos esquemas*. San José: Fundación Friedrich Eber.

_____. (1996). *La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)*. Nicaragua: Managua.

Hall, C.; Pérez Brignoli, H.; y Cotter, J. (2003). *Historical Atlas of Central América*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Harvey, D. (1983). *Teoría, leyes y modelos en geografía*. Madrid: Alianza Universidad.

Hettne, B. (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman Development Studies.

_____. (2005). "Beyond the 'New' Regionalism", *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4, Diciembre, pp. 543-571.

Hettne, B. y Söderbaun, F. (2000). "Theorizing the Rise of `Regionness`", *New Political Economy* Vol. 5, No. 3, p.457-473.

_____. (2002). "The New Regionalism Approach", *Politea, Journal of the Department of the Political Science and Public Administration. University of Soth Africa*, Especial Issue: The New Regionalism, Vol 17, No 3, pp. 6-21.

Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell.

Lizano, E. (1989). "Perspectivas de la integración económica regional", en *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*, editado por William Ascher y Ann Hubbard. San José: Duke University.

Mariscal, N. (1993). *Integración Económica y Poder Político en Centroamérica*. San Salvador: UCA Editores.

Melucci, A. (1999). *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Melucci, A. (2001). *Vivencia y convivencia*. Madrid: Editorial Trotta.

Menjívar Ochoa, R. (2006). *Tiempos de Locura, El Salvador 1979-1981*. San Salvador: FLACSO El Salvador.

Molina Chocano, G. (1977). *Integración Centroamericana y Dominación Internacional. Un ensayo de Interpretación Sociológica*. San José: EDUCA.

Molineu, H. (1990). *U.S. Policy Toward Latin America. From Regionalism to Globablism*. Colorado: Westview Press: Boulder.

Morales, A. (1989a). "El discreto encanto por Centroamérica en el Viejo Mundo", en *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del Siglo XXI*, Informe Anual del RIAL 1989 & PNUD/CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, Documento de Trabajo No. 4.

_____. (1989b). "Centroamérica de Reagan a Bush", *Balance de Esquipulas: Un Debate*, compilador Gabriel Aguilera Peralta. Guatemala: FLACSO Guatemala y Fundación Friedrich Ebert.

_____. (1990). "Entretelones de un maduro proceso democrático. El FSLN pasa a la oposición", *Aportes*, No. 64, marzo.

_____. (1991a). "EUA- El Salvador: crisis de una alianza restauradora en el contexto de Esquipulas II", en *Centroamérica: de Reagan a Bush*, Gabriel Aguilera, Abelardo Morales, Carlos Sojo. San José: FLACSO Secretaría General.

_____. (1991b). "Las relaciones políticas y económicas entre la Comunidad Europea y Centroamérica", en *Repercusiones en América Latina de los cambios en Europa, Memoria Seminario Internacional*, editado por Mayrand Ríos Barboza. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica y Asociación Latinoamericana y del Caribe de Escuelas de Relaciones Internacionales y Academias Diplomáticas.

_____. (1995). *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*. San José: FLACSO Costa Rica.

_____. (1997a). *Los territorios del Cuajipal. Frontera y Sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*. San José: FLACSO Costa Rica.

_____. (1997b). "Las fronteras desbordadas", *Cuaderno de ciencias sociales*, No. 104. San Jose: FLACSO Costa Rica.

_____. (1997c). *Multilateralismo Social: Las ONG y la Cooperación Externa en la Transición del Conflicto Bélico y la Crisis a la Construcción Regional de Centroamérica*, Tesis de Maestría en

Relaciones Internacionales y Diplomacia, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

———. (1997d). "Cruzar la raya: frontera y redes sociales entre Costa Rica y Nicaragua", en *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades en el sur de México y América Central*, editado por Philippe Bovin. Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

———. (1998a). "La transition dans le programme de sécurité de l'Amérique centrale dans l'après-Guerre froide". *La revue internationale et stratégique*, No. 31, automme, pp. 88-94

———. (1998b). "La sociedad civil y el laberinto regional en Centroamérica", en *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo (coords). Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Los Libros de la Catarata: Madrid.

———. (1999). "The United Nations and the Crossroads of reform", en *Innovation in Multilateralism*, editado por Michael G. Schechter. Tokio: United Nations University Press & St. Martin's Press.

———. (2000a). "La aldea global y el territorio local. La migración transnacional desde El Sauce", en *Encuentros Inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica*, Juan Pablo Pérez Sáinz y otros. San José: FLACSO Costa Rica.

———. (2000b). *La sociedad civil en Nicaragua*, Documento de Análisis de la sociedad civil y su contexto, Borrador Inédito.

———. (2003). *Situación de los trabajadores migrantes en América Central*, Estudios sobre Migraciones Internacionales, No. 53, Ginebra: Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo.

———. (2004a). *La formación de redes de activos sociales en las estrategias frente a la pobreza. El caso de León Norte de Nicaragua*. Informe presentado como parte del programa de Becas

CLACSO/CROP de estudios sobre pobreza en América Central y El Caribe, Informe Final.

_____. (2004b). "Dinámica actual y contexto de las migraciones en América Central", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Migraciones y Derechos Humanos*, San José: Departamento de Entidades de la Sociedad Civil. IIDH.

_____. (2004c). *La frontera global y la frontera urbana. Inmigrantes nicaragüenses en el Gran Area Metropolitana de San José*, Borrador preparado para el libro "Gestión Metropolitana y Gobernabilidad democrática en Centroamérica", dentro del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO.

Morales, C. y Naranjo, A. V. (2003). *Condiciones de trabajo en las maquiladoras centroamericanas*, Documento Interno de Trabajo. San José: ASEPROLA.

Nowalski, J. (2002). *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades*. San José: FLACSO Costa Rica.

Núñez Soto, O. (1984). "La revolución social y la transición en América Central. El caso de Nicaragua", en *La crisis centroamericana. Selección, introducción y notas de Daniel Camacho y Manuel Rojas B*, Edelberto Torres-Rivas y otros, San Jose: EDUCA y FLACSO.

Pérez Sáinz, J. P. (ed.). (2002). *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica*. San José: FLACSO Costa Rica.

Proyecto Estado de la Región. (1999). "Los nuevos esfuerzos de integración regional", *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 1*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Región. (2003). *Segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Roberts, B. (ed). (1998). *Ciudadanía y Política Social: Centroamérica en Reestructuración*. San José: FLACSO Costa Rica.

Robinson, W. (1996). *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1998). "Maldevelopment in Central America: Globalization and Social Change", *Development and Change*, Vol. 29, No.3, pp. 561-594.

_____. (2001). "La globalización capitalista y la transnacionalización del estado", *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 13, Enero-Junio.

_____. (2003). *Transnational conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. Londres: Verso.

Rosa, H. (1993). *AID y las transformaciones globales en El Salvador*. Managua: Ediciones CRIES.

Rossi, A. C. (2006). *Limón Reggae*, novela inédita.

Saldomando, A. (1992). *El retorno de la AID. El caso de Nicaragua. Condicionalidad y reestructuración conservadora*. Managua: Ediciones CRIES.

Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. (coords). (1998). *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: Instituto Universitario de Cooperación y Los Libros de la Catarata.

Sojo, C. (1991). *La utopía del estado mínimo*. Managua: CRIES/CEPAS.

Torres-Rivas, E. (1981). *Crisis del poder en Centroamérica*. San José: EDUCA.

Vega, A.; Dirk Kruijt, C. y van Ufford, P. (coord.). (1991). *Las burocracias del desarrollo: experiencias de África, Asia y Europa*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.

Villafuerte Solís, D. (2001). *Integraciones comerciales en la frontera sur. Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica. Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y Sureste, UNAM: México*.

La Unión Europea y el mundo "en desarrollo": ¿dónde encaja Centroamérica?

Koen Voorend[105]

Introducción

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

Pero, ¿qué es un Acuerdo de Asociación? Y, ¿cómo encaja en la estrategia de la UE? En particular, ¿cómo se compara con otros instrumentos de comercio y desarrollo, con los Acuerdos de Asociación Económica

105 Muchas gracias a Andres León, por los comentarios, y a Ana Lucía Gutierrez por las revisiones.

(EPA, por sus siglas en inglés) y el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP) que la UE ha concluido con CARICOM y que está en proceso de negociar con otros bloques de países en África y el Pacífico? ¿Cuáles son las opciones para Centroamérica, y qué implica el AdA en términos de acceso al mercado de la UE en comparación con los EPA?

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

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

La Unión Europea y el mundo en desarrollo

El discurso de la UE clama que el comercio es una herramienta poderosa para el desarrollo, y sus políticas comerciales son un reflejo de esta creencia. Para entender la política comercial de la UE tenemos primero que dar un vistazo a la estrategia de comercio de la UE, y después a las

distintas estructuras bajo las cuales los países obtienen acceso al mercado de este bloque.

El Sistema General de Preferencias (SGP) gobierna la mayor parte del acceso que tienen los países en desarrollo al mercado de la UE. Segundo, un grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, ha disfrutado un acceso preferencial al mercado de la UE por más de cuatro décadas. Actualmente, estos países están en proceso de negociar Acuerdos de Asociación Económica (EPA) compatibles con la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tercero, los países de Europa del Este que colindan con la UE, los países mediterráneos y los países del Cáucaso tienen acceso a mercado de la UE por medio de la Política Europea de Vecindad (ENP, por sus siglas en inglés). Finalmente, la UE está negociando y ha firmado varios acuerdos bilaterales con países del "Tercer Mundo".

La estrategia del viejo anciano

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

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

mejor opción, pero también han servido para ir más allá de los términos establecidos en el marco de la OMC.

Las estructuras comerciales de la UE

- *Sistema Generalizado de Preferencia (SGP)*

  El SGP constituye un compromiso unilateral de la UE para darle a los países del "Tercer Mundo" un acceso mejorado a su mercado y representa la estructura que le da acceso a la mayoría de los países en desarrollo al mercado de la UE. Consiste en tres diferentes arreglos, dependiendo de cómo los clasifica la UE. Primero, bajo el esquema general del SGP, todos los países en desarrollo enfrentan tarifas para unos 7.200 productos. Unos 3.300 productos bajo este esquema son denominados como productos no sensibles, los cuales entran en la categoría de libres de aranceles de la UE. Los otros 3.700 productos son sensibles, para los cuales las tarifas sí aplican y para los países en desarrollo son reducidas (Comisión Europea, 2008a).

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

  Los beneficios adicionales son acceso libre de impuesto para todos los productos industriales incluidos en los acuerdos generales y clasificados como sensibles, y acceso libre de impuestos a ciertos productos agrícolas, los cuales están incluidos en los acuerdos comerciales y clasificados como sensibles. Incluye textiles, compromete acuerdos especiales para banano, arroz y azúcar, los cuales tienen un sistema

de liberalización más lento. Los países centroamericanos entran en estas condiciones y, por tanto, acceden al mercado de la UE bajo en SGP Plus, que expira en el 2015. Sin embargo, la elegibilidad del SGP Plus está bajo revisión anual por parte de la UE.

El tercer componente es el de la iniciativa de "Todo menos Armas" (EBA, por sus siglas en inglés), adoptada en el 2001, y que concede acceso libre de impuestos a todas las exportaciones de los países menos desarrollados (LDC), excepto a las armas y municiones. Solamente importaciones de bananos frescos, arroz y azúcar no están completamente liberalizadas de manera inmediata. Los impuestos sobre estos productos serán reducidos gradualmente hasta que se obtenga acceso libre de impuestos, para los bananos en enero del 2006, para el azúcar en julio del 2009 y para el arroz en setiembre del 2009. Las cuotas de tarifas libres de impuestos para el arroz y el azúcar han sido establecidas (Comisión Europea, 2008a).

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

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

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

La Convención de Lomé exigía un compromiso por parte de la UE de ofrecer preferencias comerciales unilaterales a los países de ACP al mercado de la UE. En el 2000, la Convención fue reemplazada por

el Acuerdo de Cotonot, el cual extendió estos acuerdos comerciales unilaterales de preferencias hasta fines del 2007.

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

La UE quería hacer sus acuerdos comerciales compatibles con los acuerdos comerciales recíprocos de la OMC para comienzos del 2008, y quería tener listo los llamados Acuerdos de Asociación Económica (EPA), cuyas negociaciones empezaron en setiembre del 2002.

Sin embargo, hasta la fecha, el Caribe es la única región que ha firmado un EPA. El tratado completo fue presentado por la UE a fines de 2007, pero "la euforia sobre este EPA se ha esfumado rápidamente ya que la firma se ha pospuesto muchas veces durante los últimos meses" (APRODEV, 2008)[106]. Por fin, las dos regiones fninalizaron un "largo y controversial proceso de negociación" (ICTSD, 2008) cuando firmaron el Acuerdo de Asociación Económica Caribe-UE el 15 de octubre del 2008.

Para los otros países, la extensión que cubre las preferencias del Tratado de Cotonou expiró el 31 de diciembre del 2007; por tanto, para poder salvaguardar los términos de preferencia de Cotonou, acuerdos temporales han sido firmados por algunos países de ACP. No obstante,

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

varios no lo han hecho, y el grupo de los países de ACP está divido en tres grupos. (ECDPM, 2008).

Primero, 35 países de ACP han firmado ya sea un acuerdo completo (CARIFORUM) o un acuerdo temporal. Segundo, existe un grupo de países de ACP que clasifican como Países Menos Desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés), que caen dentro de un arreglo especial de EBA. Finalmente, están aquellos países que todavía no han firmado ningún acuerdo y que no entran en EBA y están, por tanto, destinados a exportar a la UE bajo el régimen de SGP, el cual representa un incremento considerable de las tarifas, si se compara con los acuerdos de Cotonou[107].

- *Política Europea de Vecindad*

La reciente expansión de la UE a 27 países miembros encierra muchos retos en términos de integración regional, pero también significa que los límites de los UE han cambiado. Con los cambiantes límites, se vuelve importante para la UE el tener establecidas estructuras políticas y económicas que lidien con los nuevos vecinos. La Política Europea de Vecindad es una estructura de diálogo económico y político con los países de Europa de Este y un bloque de países mediterráneos. Las metas políticas incluyen estabilidad en la región y cooperación en aduanas. Una de las principales metas económicas, especialmente centrada en los países de Europa del Este, es diversificar las fuentes de energía, particularmente el gas y el petróleo.

- *Acuerdos bilaterales*

Finalmente, la UE ha concluido varios acuerdos bilaterales con países en desarrollo, tales como Sudáfrica, Chile y México, los cuales serán discutidos en mayor detalle más adelante. La UE tiene tres criterios

107 Para un recuento detallado del estado de las negociaciones de los EPA, visitar la página web www.acp-eu-trade.org en general, y la de ECDPM Trade Negotiations Insight (2008) en particular.

económicos para estos socios bilaterales, cada uno contribuye a la meta mayor de creación de empleos y crecimiento económico a lo interno. Primero, el mercado potencial desempeña un rol crucial. Segundo, el nivel de protección contra la UE. Y finalmente, las relaciones comerciales potenciales que los países socios bilaterales tienen con competidores de la UE (Comisión Europea, 2007). El AdA que la UE y Centroamérica están ahora negociando es como uno de estos acuerdos comerciales bilaterales.

El Acuerdo de Asociación

En la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe de Viena, llevada a cabo en mayo del 2006, tanto la UE como los países de Centroamérica, decidieron que ambas regiones deberían entrar en negociaciones concernientes a un Acuerdo de Asociación. La base para estas negociaciones es el Diálogo de San José, que fue inaugurado en 1984, con el propósito de encontrar una solución al conflicto armado en la región centroamericana y establecer un programa de cooperación para incidir sobre las causas socioeconómicas de la crisis en la región. Este diálogo fue seguido por las negociaciones en Roma, en diciembre del 2003, donde se creó una plataforma para desarrollar un diálogo político y establecer las condiciones para empezar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. Mientras que estas relaciones no estaban todavía vinculadas con el comercio, durante la Cumbre de Guadalajara, en mayo del 2004, ambas partes decidieron que la meta común de negociaciones sería la conclusión de un AdA. El mandato para comenzar estas negociaciones fue presentado a la Comisión de la UE durante la Cumbre de la UE-AL en Viena y fue aprobada en abril del 2007. Para fines de junio de ese año, las negociaciones fueron anunciadas en Bruselas. La primera ronda de negociaciones del AdA se realizaron el San José, Costa Rica, del 22 al 26 de octubre (Comisión Europea, 2008a).

Entonces, ¿qué es el AdA?

Los Acuerdos de Asociación están regulados por el Artículo 310 del Tratado de la Unión Europea y representa un marco legal de derechos

y responsabilidades mutuas en diversas áreas, incluyendo un tratado de libre comercio entre la Comunidad Europea (CE) y uno o más Estados independientes (Comisión Europea, 2008a). Es por tanto un tratado de libre comercio, pero no solo eso, sino que contiene otros dos pilares, que son el diálogo político y la cooperación. Del mandato para iniciar las negociaciones del AdA, aprobado en el 2006, se puede extraer formalmente que el objetivo general es el de fortalecer la cooperación con la región, con el fin de consolidar la estabilidad política, económica y social de América Central, y gradualmente establecer una zona de libre comercio entre los bloques. Lo último se basa en la suposición de que la adherencia a normas internacionales en campos sociales, laborales y ambientales y su implementación efectiva, son una condición necesaria para alcanzar un desarrollo sostenible (León, Ramírez y Dinarte, 2007:14).

Las condicionalidades de la UE: OMC e integración

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

El segundo es un nivel suficiente de integración regional en los países de Centroamérica. Por el momento, las negociaciones de la OMC se congelaron desde el 2006. Durante las Negociaciones de la Ronda de Doha, las negociaciones multilaterales se estancaron dado que los miembros de la OMC no pudieron llegar a un acuerdo[108].

Con respecto a la segunda, la UE y los países de Centroamérica establecieron una Comisión Conjunta de Evaluación ad hoc después de la Cumbre de Guadalajara en el 2004, que pretendía evaluar el progreso de asegurar la Unión Aduanera en Centroamérica (UAC). A principios del 2006, este órgano lanzó sus hallazgos: entre los resultados observados, el más importante fue el progreso con respecto a la incorporación de líneas aduanales en la tarifa común de Centroamérica: pasando del 70% en el 2002, al 93,6% en el 2005. Otros resultados importantes

108 La principal causa fue la falta de disposición por parte de los Estados Unidos para ceder en la protección a su sector agrícola.

incluyen la armonización de la legislación comercial. "Se hizo hincapié en el hecho que, aunque existe un Código Aduanero Uniforme (CAUCA), aún quedan pendientes avances en materia de cooperación entre fronteras, barreras técnicas al comercio (como la integración de los programas informáticos aduaneros), normas sanitarias y fitosanitarias, y la protección de la propiedad intelectual." (León, Ramírez y Dinarte, 2007: 15).

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

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

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

Los intereses de la UE en Centroamérica

¿Por qué un continente tan enorme está interesado en un pequeño istmo? Centroamérica representa solo el 0,3% de las importaciones de la UE y el 0,4% de las exportaciones (León, Ramírez y Dinarte, 2007). Por tanto, el istmo ligeramente califica como un socio económico importante. Los intereses de la UE son diferentes, y son tanto económicos como políticos.

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

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

Tercero, como lo argumentó Constantino Urcuyo Fournier[109], la UE tiene un interés crítico en las negociaciones de AdA con Centroamérica

109 En su ponencia del 22 de febrero del 2008, para el seminario "Las Relaciones Unión Europea-Centroamérica, en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica", organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

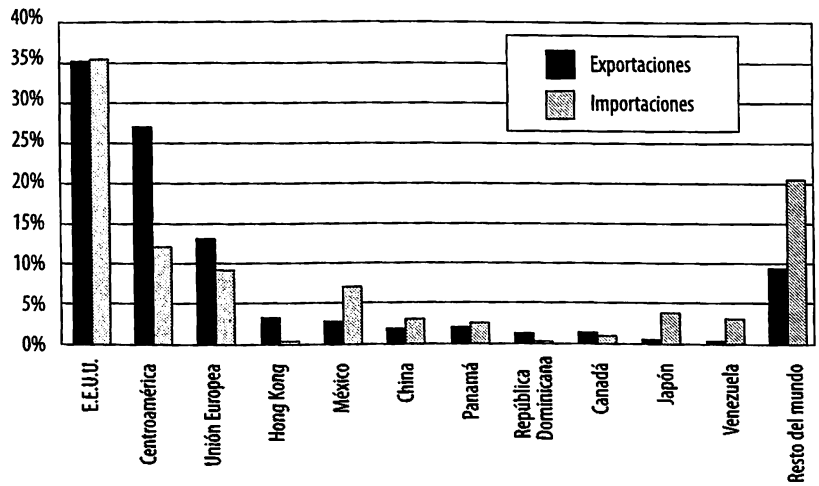
por razones políticas. Las negociaciones con MERCOSUR y CAN se detuvieron dado que ambas partes no pudieron llegar a un acuerdo concerniente al acceso de cada uno de sus mercados. MERCOSUR, en particular, es un importante socio comercial (octavo entre los socios comerciales de la UE, con un 2,7% del total del comercio de la UE en el 2006) (Comisión Europea, 2008a). A la luz de su estrategia, alcanzar acuerdos con ambos bloques es un elemento muy importante. Por tanto, las negociaciones con Centroamérica representan un ejemplo político crítico para el resto del mundo, pero especialmente para el resto de América Latina. Si la UE puede concluir de manera exitosa negociaciones con un grupo regional de países, será un estímulo a las negociaciones con MERCOSUR y CAN.

Los intereses del istmo

Los intereses de los países de Centroamérica en firmar un acuerdo comercial y de cooperación con un enorme jugador comercial en la economía global no son difíciles de ubicar. La UE es una de las regiones más ricas del mundo, es aproximadamente nueve veces el tamaño de Centroamérica y tiene una población total de casi 490 millones de personas, que en promedio, tenían un PIB per cápita de alrededor de US$ 30.000 en el 2006 (Comisión Europea, 2008b). Esto convierte a la UE en un mercado extremadamente atractivo.

En el Gráfico 2, se encuentran los principales socios de Centroamérica, con base en datos de Carlos García (2007) del 2005. Estados Unidos es claramente el mercado más grande para los productos centroamericanos y es también la principal fuente de las importaciones de Centroamérica, representando más del 35% del total. El comercio intracentroamericano alcanza el segundo lugar, las exportaciones representan un 27,1% del total. Luego viene la Unión Europea. Un 13,2% de las exportaciones de Centroamérica viajan a través del Océano Atlántico a la UE, y un 9,4% de las exportaciones de Centroamérica vienen del Viejo Continente. Eso convierte a la UE en el segundo mayor socio comercial de Centroamérica, y según la Comisión Europea, el porcentaje de exportaciones destinados a la UE ha crecido hasta el 17,8% en el 2006 (Comisión Europea, 2008a).

GRÁFICO 2
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CENTROAMÉRICA



Fuente: elaboración propia a partir de García, J.C. (2007).

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

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

Es importante notar que frecuentemente se ha mencionado en el curso de las negociaciones y promoción del AdA que el acuerdo incluye un importante componente de cooperación para el desarrollo de la región por parte de la UE. Fundamentalmente, la UE lo utiliza como un mecanismo de presión para acelerar el proceso de las negociaciones. Sin embargo, como lo demuestra claramente la página *web* de la UE, los montos reservados para

la cooperación para el desarrollo ya están fijados en el marco del Diálogo de San José y rigen hasta el 2013 (Comisión Europea, 2008a).

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

Comparando acuerdos comerciales

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

Igual, pero ¿diferente?

El Cuadro 9 presenta una breve comparación de cuatro distintas estructuras comerciales[110]. La primera es el AdA con Chile, el segundo el AdA con México y luego viene la estructura del EPA, utilizando como punto de partida el EPA EU-CARIFORUM y la estructura de EBA. El cuadro resalta algunos aspectos importantes en términos de cooperación para el desarrollo y diálogo político, pero especialmente en términos del TLC, al parecer este el pilar de prioridad en la actual agenda de política externa de la UE.

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

Cuadro 9
Una comparación de tratados de comercio

AdA UE-Chile	AdA UE-México
Acuerdo de Asociación Comercial entre Chile y la UE. Entró en vigencia en el 2003 (de manera parcial). Ahora está en completa operación.	Asociación Económica, Armonización Política y Acuerdo de Cooperación entre México y la UE. También llamado Acuerdo Global (AGMUE). Entró en vigencia en el 2000.
Diálogo político: sí Incluidos aquí pero no en AdA mexicano: Seguridad, terrorismo, *training* y educación Cooperacion: sí. Parte integral (áreas, no montos), pero cooperación para el desarrollo (financiamiento) fija hasta el 2013 bajo una estructura diferente.	Diálogo político: sí Incluidos aquí pero no en AdA chileno: Tráfico de drogas, lavado de dinero, refugiados, salud, asuntos sociales, pobreza y servicios financieros Cooperación: sí. Parte integral (áreas, no montos), pero cooperación para el desarrollo (financiamiento) fija hasta el 2013 bajo una estructura diferente.
Lista: positiva. Disciplina Comercial: sí, todas las normas de acuerdo con la OMC. Eliminación de Tarifas: Asimetría Chile: 0, 5, 7 y 10 años UE: 0, 3, 4, 7 y 10 años	Lista: negativa. Disciplina Comercial: sí, todas las normas de acuerdo con la OMC. Eliminación de Tarifas: Asimetría UE: en 3 años a partir de 2003. México: 3 etapas desde 2007, según la Agenda de Eliminación de Tarifas de México.
Cuotas para carnes rojas (1,000 tons.), carne blanca (7,250 tons), cerdo (3,500 tons), cordero (2,000 tons) y productos lácteos. Productos más favorecidos: Manzanas y uvas en eliminación inmediata de tarifas Productos sensibles con salvaguarda de impuestos (productos lácteos).	95% de los productos agrícolas exportados desde México a la UE reciben acceso preferencial (excepciones: productos sensibles como cereales, lácteos, carnes, azúcar, chocolates y frutas temperadas) 86% de productos agroindustriales de México entran a la UE libres de impuesto en el 2003.
Liberalización de servicios por ambos lados. Un tratado de libre comercio completo en servicios ha sido incluido en el Acuerdo de Asociación que aplicará a compras públicas de mercados, así como liberalización de las inversiones.	Liberalización de servicios por ambos lados. La UE ganó el 95% de desregularización de bienes y servicios, así como paridad con las inclusiones en áreas como inversión, compras públicas, facilidades comerciales y reglas para la competencia. Fue más allá que la OMC al incluir los asuntos de Singapur.

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Europea (2008a).

Elementos	EPA UE-CARIFORUM	EBA UE-LDC
General	EPA negociado y firmado entre la UE y países del Caribe pertenecientes a CARICOM. EPA similares están en proceso de negociación entre la UE y bloques regionales de un total 79 países de ACP.	Marco de "Todo Menos Armas" de acuerdo con la SGP de la UE bajo la estructura que es solo accesible para 49 Países Menos Desarrollados (LDC), según definición de las Naciones Unidas. En efecto desde el 2001.
El "Plus": Diálogo político y cooperación	Diálogo político: sí Diálogo político mejorado, incluido en el marco multilateral en áreas de interés común. Órgano regional como socio de negociación. Cooperación: sí. Cuotas para cooperación establecidas por país bajo la estructura de UE-ACP. El EPA será una estructura nueva para discutir cooperación para el desarrollo: parte integral a ser negociada entre cada bloque regional/país.	Diálogo político: sí Igual que en EPA. Cooperación: sí. Igual que en EPA, típicamente con financiamientos más altos (países prioritarios).
TLC General	Lista: negativa. Disciplina Comercial: sí, todas las normas de acuerdo con la OMC. Eliminación de Tarifas: Asimetría UE: Liberalizando todas las importaciones elegibles de CARIFORUM desde el 1° de enero del 2008 (arroz y azúcar con transición). CARIFORUM: en 15 años (no sensibles) y hasta 25 años (sensibles).	Lista: no aplica, es unilateral. Disciplina Comercial: no, solamente reglas de origen. Eliminación de Tarifas: Asimetría UE: De inmediato desde el 2001. LDC: No es una condición.
TLC Agricultura	Extensión de acuerdos de Cotonou: 85% de productos agrícolas y agroindustriales de ACP son libres de cuotas e impuestos en el mercado de la UE.	Todos los bienes agrícolas, solo son excepciones arroz, azúcar y bananas, donde las cuotas se han comenzado a eliminar gradualmente.
TLC Servicios	Liberalización de servicios por ambos lados. En servicios, la UE se ha comprometido con la liberalización en el 94% de los sectores. Las figuras correspondientes de CARIFORUM LDCs y MDCs son 65 y 75% respectivamente, por tanto se pudo excluir un gran número de sectores de servicios que incluyen sensibles.	Liberalización de servicios solamente por la UE. Mercado de la UE abierto para servicios de socios de los países menos desarrollados. No liberalización de servicios por parte de los países menos desarrollados, pedido por la UE.

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

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

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

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

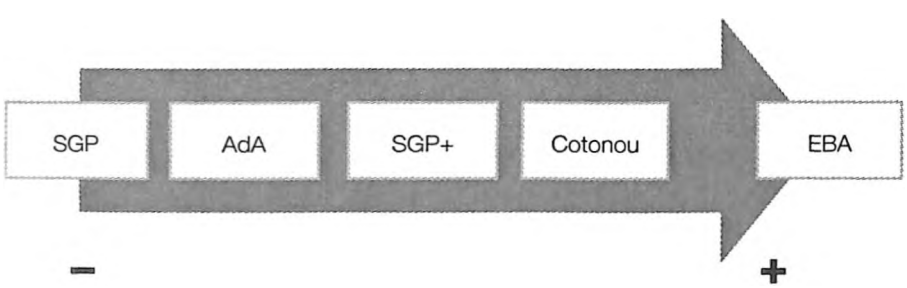
Es evidente que el acceso al mercado a la UE bajo las mejores condiciones es el ofrecido por la iniciativa de "Todo Menos Armas", bajo el SGP. Este abre unilateralmente el mercado de la UE, sin requerimientos de reciprocidad. No encierra la liberalización de servicios por parte del país socio. El "problema":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

La siguiente mejor opción son las condiciones ofrecidas bajo el acuerdo de Cotonou, el cual forma la base para EPA compatible con la OMC, que la UE negocia con regiones/países de ACP. Los EPA no cambian mucho en términos de acceso al mercado de la UE y solo mejoran el acceso que tenían los países bajo Cotonou, pero debido a que incluyen reciprocidad, estos se clasifican como considerablemente menos favorables y se parecen más a los AdA. Los países de ACP que tienen estatus como LDC políticamente forman parte de la región de ACP, pero acceden al mercado de la UE bajo términos de EBA; el control se ejerce por medio de estrictas regulaciones de reglas de origen.

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

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

FIGURA 2
ACUERDOS COMERCIALES COMPARADOS



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

Entonces, ¿Centroamérica y la Unión Europea?

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

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

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

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

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

Segundo, la UE exigirá reciprocidad, especialmente con el propósito de abrir los mercados del sector de servicios. La UE es bastante explícita en estas prioridades y exigirá la apertura de este sector, aunque tal vez no de manera inmediata. Este es un paso atrás para Centroamérica, en comparación con las concesiones unilaterales que se han presentado bajo el SPG Plus.

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

Las negociaciones están en camino, pero algunos retos se mantienen para los países centroamericanos en términos de integración política y en la formación de una agenda común de negociación. Pero sobre todo, asegurar que el AdA signifique un paso hacia delante en lugar de uno hacia

atrás en términos de acceso al mercado probará ser un reto. Puede ser posible, como en el caso con Estados Unidos y el CAFTA-RD, que las condiciones de acceso a la UE sean similares a las que existen bajo los tratados vigentes, pero que estas condiciones se den a mayores costos de apertura a la UE. Fuera de Costa Rica, en buena medida toda la región ha estado abierta a la inversión extranjera, con un fuerte aumento en lo que respecta a precios y descenso de cobertura en servicios públicos. El AdA vendría a profundizar esto, así como las posibles consecuencias positivas y negativas que esto encierre.

Bibliografía

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

CEPAL. (2006). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* Julio, Santiago de Chile.

CIFCA. (2007). *Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA)*, Oxfam Internacional y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur.

Comisión Europea. (2008a). *Comisión Europea Sitio web*: *http://ec.europa.eu/*, especialmente las secciones de comercio y cooperación (consultado varios veces entre 14-2-2008 y 15-4-2008).

Comisión Europea. (2008b). *Europe in figures: Eurostat yearbook 2008.* Eurostat. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo.

Comisión Europea. (2007). *Global Europe competing in the world: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea. (2005). *A stronger partnership between the European Union and Latin America: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea. (2003). *Generalised System of Preferences: User's Guide to the European Union's Scheme of Generalised Tariff Preferences*. Consultado en: *http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm* (consultado 14-02-2008).

Consejo de la Unión Europea. (2006). "II. UE – Central American Summit" - Joint Communiqué. May, Vienna.

European Centre for Development Policy Management. ACP-EU-Trade portal, www.acp-eu-trade-org (consultado en varias ocasiones entre 2-2-2008 y 22-2-2008).

European Centre for Development Policy Management. (2008). *EPA Negotiations: Where do we stand?* Enero, Maastricht.

European Centre for Development Policy Management. (2006-2008). *Trade Negotiations Insight. ECDPM, ODI, ICTSD*. Varias ediciones, consultado en: www.ecdpm.org.

García, J.C. (2007). *Las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*. Caracas: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

Ibero Dolla, Marta. (2007). "European Union-Central America relations: Reflections on the human rights implications of a future Association Agreement". En: *Central American Women's Network, A-GENDA: Gender and Trade in Central America*, Abril.

ICTSD. (2008). UE-CARIFORO firman primer Acuerdo de Asociación Económica. International Centre for Trade and Sustainable Development, Puentes Quincenal, Volumen 5, Número 19. Octubre, Geneva.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), http://www.ictsd.org/weekly/05-06-29/story4.htm (consultado 14-2-2008).

León, A.; Ramírez A. y Dinarte, R. (2007). *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión UEropea: posibles escenarios*. Comisión de Estudios Políticos Alternativos (CEPA), Octubre.

Pacheco, A. (2007). *El estado actual de las relaciones comerciales con la Unión UEropea*. SICE. Consultado en: http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/studies/EstadoActual_s.pdf.

Segovia, A. (2004). "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexprtador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo". En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, N.o 2, Vol. 1, diciembre.

SICE, sitio *web*: http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/CACM_EU_e.ASP *(consultado* varias ocasiones entre 2-2-2008 y 22-2-2008).

Spoor, M. y Voorend, K. (2007). Azië. China en de Wereldeconomie. *Economische en Statistische Berichten*, Año 92, Julio.

Voorend, K. (2005). *The ACP and the Sweet UE Stronghold. The Value of the Sugar Protocol*. Tesis de Maestría, Universidad de Maastricht. Disponible en: http://www.acp-UE-trade.org/library (digite en autor: "Voorend").

CAPÍTULO III

Actuales políticas europeas

Política comercial de la Unión Europea

Greivin Hernández

Introducción

Sin duda alguna, la Unión Europea (UE) es uno de los principales jugadores en el campo del comercio internacional. Es el mayor exportador mundial de bienes y servicios, así como el segundo importador mundial después de los Estados Unidos (EE.UU.) (véase Cuadro 10) y la fuente y destino más importante de inversión extranjera directa (IED). En el 2006, recibieron el 41% de la IED mundial, superior al 37,6% alcanzado en el 2000. Asimismo, en el 2006, fueron la fuente del 47% de la IED en el mundo, poco menos que el 53,3% registrado en el 2004 (UNCTAD, 2007).

De esta manera, incluso en un mundo multipolar en el que grandes países en desarrollo o coaliciones de ellos cada vez obtienen mayores cuotas de negociación en foros internacionales –como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) – la posición y acciones de la UE son de suma relevancia.

El interés de este artículo es comentar los elementos más relevantes de la política comercial reciente de uno de las dos mayores potencias en el mundo: la UE. Nuestro enfoque particular consiste en profundizar en los elementos que pueden definir el rumbo de las negociaciones de un

Acuerdo de Asociación (AdA) entre Centroamérica (CA) y la UE lanzadas en la Cuarta reunión de la Unión Europea, América Latina y el Caribe celebrada en el 2006 y previstas a finalizar en el 2009.

El artículo contiene una sección que analiza la política comercial de la UE y su giro del multilateralismo al bilateralismo, los intereses y motivaciones de negociación de la UE de acuerdo con la región de la que se trate, las flexibilidades que existen en las negociaciones con la UE, la política comercial europea en materia de bienes, el papel de CA dentro de la política comercial europea y, finalmente, se presentan las conclusiones.

CUADRO 10
UNIÓN EUROPEA: FLUJOS EXTRACOMUNITARIOS DE COMERCIO E INVERSIÓN Y SU POSICIÓN EN EL MUNDO, 2006

Concepto	Millones de US$	Posición en el mundo	% del total mundial
Exportaciones totales de mercancías	1.481.658	1	16,40
Importaciones totales de mercancías	1.697.805	2	18,14
Exportaciones totales de servicios	555.438	1	27,30
Importaciones totales de servicios	471 708	1	24,03
TOTAL	4.206.610	1	
Salidas de inversión extranjera directa	572.440	1	47
Entradas de inversión extranjera directa	530.976	1	41

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OMC, 2007, y UNCTAD, 2007.

La política comercial europea, del multilateralismo al bilateralismo

Históricamente, la UE ha abogado por la discusión y el acuerdo de los temas de su interés en foros multilaterales. El ámbito comercial no había

sido la excepción, y a pesar de que la Unión ha llevado a cabo un alto número de acuerdos comerciales regionales, la mayoría tuvieron como principal motivación promover el desarrollo económico y la estabilidad política en el, a veces, convulso vecindario de la UE. Este es el caso de los Acuerdos de Asociación con los estados del sureste de Europa y los socios de la Europa mediterránea.

Esta política fue evidenciada en 1997 cuando el Consejo Europeo de Ministros emitió un comunicado que anotaba su preocupación por la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que la Secretaría de la OMC concibió como una sanción al lanzamiento de más acuerdos de este tipo (OMC, 1997). En la práctica, dicha comunicación inició una moratoria de facto por parte de la Comisión Europea (CE) a la firma de más acuerdos de libre comercio, más no a la culminación de los que ya se habían iniciado.

Diversos analistas (Woolcock, 2007 y Evenett, 2007) señalan el 2006 como el año en que se puede identificar la evolución más dramática en la política comercial de la UE. En este año, la CE emitió un comunicado (CE, 2006), en el que se detallan claramente que los objetivos de la nueva política comercial de la UE son los grandes mercados emergentes y, más importante, un distanciamiento de la política comercial anterior centrada casi exclusivamente en la elaboración de reglas en el ámbito multilateral. Textualmente el comunicado dice:

> *"There are two critical and linked requirements for European competitiveness. First, having the right internal policies, which reflect the external competitive challenge and maintain our openness to trade and investment. Second, ensuring greater openness and fair rules in other markets, in particular [in] our future major trading partners. Both must be underpinned by transparent and effective rules – domestic, bilateral, and multilateral"* (Comisión Europea, 2006: 4).

A pesar de esto, el documento afirma que la UE aún permanece "comprometida" con la OMC y que trabaja duro para revivir la Ronda de negociaciones de Doha, "tan pronto como las circunstancias en otros países lo permitan". Respecto al potencial y el aporte de las futuras negociaciones de acuerdos comerciales regionales, el comunicado expresa que si son llevadas a cabo "con cuidado" pueden construir sobre la OMC y abordar asuntos que aún no son objeto de negociación en dicho foro o ir más allá

en asuntos que sí están disciplinados. Entre estos se mencionan sectores como políticas de inversión, compras del sector público y el cumplimiento de derechos de propiedad intelectual (DPI).

En cuanto a los contenidos particulares de las negociaciones en estos temas, el comunicado es claro al establecer que se le dará igual o mayor importancia a las barreras arancelarias y no arancelarias, así como al acceso de mercados no solo de bienes sino de las "nuevas áreas de crecimiento" tales como servicios y DPI. Un análisis más detallado de los intereses de la UE en cada nueva área de crecimiento excede los propósitos de este artículo, por lo que solo traemos a colación un extracto del comunicado en el que resalta el amplio nivel de ambición de la UE en las negociaciones en estos temas:

> *"In terms of content new competitiveness-driven FTAs would need to be comprehensive and ambitious in coverage, aiming at the highest possible degree of trade liberalization including far-reaching liberalization of services and investment. A new, ambitious model EU investment agreement should be developed in close coordination with Member States. Where our partners have signed FTAs with other countries that are competitors to the EU, we should seek full parity at least. Quantitative import restrictions and all forms of duties, taxes, charges and restrictions on exports should be eliminated.*
>
> *FTAs should also tackle non tariff barriers through regulatory convergence wherever possible and contain strong trade facilitation provisions. They should include stronger provisions for IPR and competition, including for example provisions on enforcement of IP rights along the lines of the EC Enforcement Directive. We will seek to include provisions on good governance in financial, tax and judicial areas where appropriate. We should also ensure Rules of Origin in FTAs are simpler and more modern and reflect the realities of globalization. We will put in place internal mechanisms to monitor the implementation and the results of new FTAs"* (Comisión Europea, 2006: 10).

La importancia del acceso a recursos para apoyar el crecimiento de las industrias europeas también es resaltado en el comunicado. Aquí la tarea sería garantizar la provisión de recursos clave, en particular la energía, así como remover las medidas que restrinjan la consecución de estos:

> "Europe needs to import to export. Tackling restrictions on access to resources such as energy, metals and scrap, primary raw materials

sido la excepción, y a pesar de que la Unión ha llevado a cabo un alto número de acuerdos comerciales regionales, la mayoría tuvieron como principal motivación promover el desarrollo económico y la estabilidad política en el, a veces, convulso vecindario de la UE. Este es el caso de los Acuerdos de Asociación con los estados del sureste de Europa y los socios de la Europa mediterránea.

Esta política fue evidenciada en 1997 cuando el Consejo Europeo de Ministros emitió un comunicado que anotaba su preocupación por la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que la Secretaría de la OMC concibió como una sanción al lanzamiento de más acuerdos de este tipo (OMC, 1997). En la práctica, dicha comunicación inició una moratoria de facto por parte de la Comisión Europea (CE) a la firma de más acuerdos de libre comercio, más no a la culminación de los que ya se habían iniciado.

Diversos analistas (Woolcock, 2007 y Evenett, 2007) señalan el 2006 como el año en que se puede identificar la evolución más dramática en la política comercial de la UE. En este año, la CE emitió un comunicado (CE, 2006), en el que se detallan claramente que los objetivos de la nueva política comercial de la UE son los grandes mercados emergentes y, más importante, un distanciamiento de la política comercial anterior centrada casi exclusivamente en la elaboración de reglas en el ámbito multilateral. Textualmente el comunicado dice:

> *"There are two critical and linked requirements for European competitiveness. First, having the right internal policies, which reflect the external competitive challenge and maintain our openness to trade and investment. Second, ensuring greater openness and fair rules in other markets, in particular [in] our future major trading partners. Both must be underpinned by transparent and effective rules – domestic, bilateral, and multilateral"* (Comisión Europea, 2006: 4).

A pesar de esto, el documento afirma que la UE aún permanece "comprometida" con la OMC y que trabaja duro para revivir la Ronda de negociaciones de Doha, "tan pronto como las circunstancias en otros países lo permitan". Respecto al potencial y el aporte de las futuras negociaciones de acuerdos comerciales regionales, el comunicado expresa que si son llevadas a cabo "con cuidado" pueden construir sobre la OMC y abordar asuntos que aún no son objeto de negociación en dicho foro o ir más allá

> including certain agricultural materials, hides and skins must be a high priority. Measures taken by some of our biggest trading partners to restrict access to their supplies of these inputs are causing some EU industries major problems. Unless justified for security or environmental reasons, restrictions on access to resources should be removed."[111] (Comisión Europea, 2006: 7)

Otro elemento importante establecido en el comunicado, pero más fuertemente defendido por el actual comisario europeo de Comercio, Peter Mandelson, es la promoción de los valores europeos. Entre ellos, el comunicado cita estándares sociales y ambientales y la diversidad cultural. Mandelson, por su parte, ha destacado la necesidad y la conveniencia que tiene la UE de "darle forma a la globalización". "Quiero abogar por algo que yo llamo 'proyeccionismo' –una política en Europa y una concepción de la Unión Europea que nos equipa para forjar el *boom* de la apertura no a abandonarla y, al hacerlo, proyectar nuestros valores y nuestros intereses en un mundo cambiante" (Mandelson, 2008: 3).

Finalmente, el comunicado reconoce lo complejo y sensible de este tipo de acuerdos, por lo que, con realismo, reafirma la necesidad de asegurar que se compartan ambiciones similares con los socios prospectivos para evitar el fracaso de las negociaciones. También reconoce que la decisión de lanzar negociaciones sea tomada caso por caso, basada en criterios económicos, el nivel de preparación de los socios y "consideraciones políticas más amplias".

La similitud de los objetivos que la UE procuraría obtener por medio de su política comercial y, en particular, a través de acuerdos comerciales bilaterales o regionales con los objetivos de la "liberalización competitiva" seguida por los Estados Unidos no puede ser mayor (Cfr. Evenett & Meier, 2007). Donde quizás existan algunas diferencias es en cómo ve cada uno de estos actores el aporte de su política comercial al sistema multilateral de

---

111 "Europa debe importar para poder exportar. Una de las mayores prioridades debe consistir en hacer frente a las restricciones al acceso a recursos tales como la energía, los metales y la chatarra y materias primas, incluidos determinados materiales agrícolas, los cueros y las pieles. Las medidas tomadas por alguno de nuestros principales socios comerciales para restringir el acceso a sus fuentes de suministro de estos productos están provocando grandes problemas a algunas industrias de la UE. A no ser que estén justificadas por motivos medioambientales o de seguridad, deberían eliminarse las restricciones al acceso a los recursos" (versión en español del mismo texto citado).

comercio y los acuerdos comerciales preferenciales como herramienta para abrir más mercados. La UE pretende que su política comercial sea aditiva al sistema multilateral, mientras que los EE.UU. la ven como alternativa. La UE ve sus acuerdos comerciales preferenciales como una medida para evitar la desviación de comercio, mientras que los EE.UU. los ven estratégicamente como una herramienta para crear competencia por su mercado interno y así abrir los mercados de los demás países.

¿Por qué este cambio?

Entre las razones que diversos analistas señalan como explicación de este cambio de postura en la estrategia comercial de la UE están las siguientes (Woolcock, 2007: 5):

- El lento avance en las negociaciones comerciales multilaterales bajo la Ronda de Doha así como la reducción en la amplitud de esta. La llamada Ronda de Desarrollo de Doha fue lanzada en el 2001 y se esperaba que durara cinco años, sin embargo, ya lleva más que el periodo esperado y es difícil vaticinar cuándo concluirán por cuanto aún no existe acuerdo en los puntos más sensibles. Este retraso en las negociaciones se verá entorpecido en el 2008 porque los Estados Unidos enfrentarán un proceso electoral que desviará la atención hacia este. Adicionalmente, la Ronda de Doha descartó temas de interés para la UE como lo son las compras del sector público, inversión y competencia, y la UE ha declarado que el nivel de ambición de las negociaciones sobre acceso a mercados de bienes no agrícolas y servicios es menor de lo que esperaba.
- La agresiva estrategia en materia de Acuerdos de Promoción Comercial (APC) de los EE.UU., que ha formado una extensa red de acuerdos con socios comerciales importantes y no tan importantes, en todos los continentes. Además, la estrategia de "liberalización competitiva" de la administración Bush ha visto los APC como una alternativa a sus propuestas de negociación en el campo multilateral, así como en el regional de la fallida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Con ello, los EE.UU. han logrado no solo mejorar su acceso en mercados importantes sino también gestionar apoyo

–o al menos ausencia de oposición– a muchas de sus propuestas en el ámbito multilateral.

- Un tercer elemento sería el ímpetu en el crecimiento económico en Asia y la conclusión de un conjunto de tratados de libre comercio que ha acompañado este crecimiento. Dada la carencia de acuerdos comerciales entre la UE y los países asiáticos, ha existido una fuerte presión de exportadores e inversionistas europeos por fortalecer la presencia de la UE en Asia.
- El último factor sería el cambio en la dirección comercial de la UE. Mientras que la moratoria de nuevos tratados de libre comercio estuvo fuertemente asociada con la visión del anterior comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, el nuevo comisario, Peter Mandelson, se ha mostrado mucho más proclive a considerar este tipo de acuerdos.

La aproximación regional de la UE

La UE ha tenido diferentes motivaciones así como diferentes aproximaciones en materia comercial según sea la región geográfica y el grado de desarrollo económico de esta. Las dos grandes motivaciones que se pueden identificar son de carácter político y económico, con diferentes matices dentro de ellas (Woolcock, 2007: 3).

De esta manera, tenemos que las principales motivaciones de las negociaciones que la UE inició en 1990 con los países de Europa Central y del Este fueron de carácter político y de seguridad. Se trataba entonces de crear un mejor ambiente económico y político estable alrededor de Europa luego de la Guerra Fría. Estos acuerdos se llevaron a cabo en primer lugar con Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia y también con Rumania y Bulgaria; a continuación, con los tres Estados bálticos y, finalmente, con Eslovenia (Parlamento Europeo, 2000).

Entre 1998 y 2005, la UE concretó siete Acuerdos de Asociación Euromediterráneos con la República Árabe de Egipto, el Estado de Israel, el Reino Hachemí de Jordania, la República Libanesa, el Reino de Marruecos, la República de Túnez y la República Argelina Democrática y

Popular (Comisión Europea, 2007). De forma similar, estos acuerdos pretendían brindar el sustento económico para mitigar los altos flujos de emigración hacia Europa, así como para lograr estabilidad política de forma que se contuviera una de las principales causas de fundamentalismo e inestabilidad en la región.

En 1999, la UE propuso Acuerdos de Estabilización y Asociación con Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa Socialista de Yugoslavia, la antigua República yugoslava de Macedonia y Albania. Al igual que la adhesión de Rumania y Bulgaria, estos acuerdos son vistos como una forma de garantizar la seguridad alrededor de los límites europeos.

Por otra parte, se ha considerado que los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con los países de las regiones de África, el Caribe y el Pacífico fueron lanzados como mecanismos para promover el desarrollo en tales áreas, por cuanto los flujos comerciales entre ambas regiones son muy bajos para la UE (3% de las importaciones y 4% de las exportaciones), así como porque de los 78 ACP 40 son países catalogados como menos adelantados. Aquí cabe hacer la salvedad de que al interior de los ACP existen serios cuestionamientos sobre si en efecto el contenido de los AAE promueve su desarrollo e integración o lo inhibe (African Union, 2006), así como cuestionamientos de los Estados Miembro de la UE sobre si algunos temas introducidos en dichas negociaciones por la Comisión Europea –como inversión, compras del sector público y políticas de competencia–, exceden el mandato otorgado por el Consejo (UK, 2005).

Finalmente, están las motivaciones comerciales. En este caso, la UE negocia acuerdos comerciales regionales o bilaterales con países o regiones que cumplan alguno de los siguientes criterios, potencial del mercado (tamaño y crecimiento económico) y nivel de protección contra intereses de exportación europeos, neutralización de potencial desviación del comercio debido a acuerdos comerciales con terceros países, y cumplimiento de reglas comerciales internacionales. Es en este grupo de motivaciones podemos ubicar el interés mostrado por la UE en llevar a cabo negociaciones bilaterales y birregionales con países de América Latina.

Claramente la negociación del primer Acuerdo de Asociación con un país latinoamericano, como lo fue el caso de México, estuvo influenciada por la caída en las exportaciones de la UE hacia este país luego de que firmó

el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Mientras que en 1994 México importó desde los países de la UE bienes por un valor de US$9.058 millones, en 1995 esta cifra cayó a US$6.732 millones. La UE consideró clave lograr la paridad con el TLCAN mediante el Acuerdo con México, para así evitar que sus exportaciones se vieran desplazadas del mercado mexicano por las mejores condiciones arancelarias brindadas a los bienes procedentes de los Estados Unidos y Canadá.

En la misma categoría podríamos ubicar al Acuerdo de Asociación con Chile. Luego de que este último país anunció su interés de ser miembro asociado del MERCOSUR, y con la sombra de los Estados Unidos buscando crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Chile y MERCOSUR fueron los siguientes movimientos de la UE en Latinoamérica. En el caso de la negociación con el MERCOSUR, también podríamos afirmar que existe un claro interés por el tamaño y el dinamismo de este mercado.

De forma similar, la negociación de los APC de los EE.UU. con los países de Centroamérica y la República Dominicana, así como con Colombia y Perú, son el principal aliciente para que la UE haya decidido lanzar negociaciones comerciales con la región centroamericana y andina. Esto es evidente por cuanto ninguna de las dos regiones cumple con los requisitos que la UE pedía para iniciar las negociaciones, ni se han dado todas las condiciones que la UE esperaba para lanzarlas oficialmente. Muestra de ello es que ni Centroamérica ni los países de la Comunidad Andina han culminado el proceso de creación de una unión aduanera. En el caso de Centroamérica, si bien El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han avanzado mucho en la materia y cuentan con aduanas integradas y periféricas (SIECA, 2007), Costa Rica se mantiene más distante de este proceso, pues firmó el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana pero no ha establecido una fecha precisa para ponerlo en práctica (COMEX, 2007).

El caso de la CAN es más dramático pues, en lugar de avanzar sostenidamente en la creación de una unión aduanera, ha dado pasos en el sentido contrario con el consentimiento de la UE. En julio del 2007, trascendió a los medios que los miembros de la CAN dejaban de lado sus intenciones de establecer un arancel externo común y que, por consiguiente, a partir de agosto del 2007 cada nación podría fijar sus propios aranceles a

las importaciones realizadas desde terceros países (América Económica, 2007). Además, ante la negativa de Bolivia y Ecuador de seguir el ritmo y la amplitud de las negociaciones propuesto por Colombia y Perú, en noviembre del 2007 la UE aceptó negociar un acuerdo con los andinos "a diferentes velocidades" (EFE, 2007).

Entre las condiciones que aún no se han dado, destaca el avance satisfactorio de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio, la cual todavía es incierta y los borradores de los textos de agricultura y bienes no agrícolas han sido duramente criticados por distintas coaliciones de países en desarrollo (ICTSD y CINPE, 2008).

Teniendo en cuenta un horizonte de tiempo más amplio, es claro que las negociaciones que la UE han finalizado, así como las que se están llevando a cabo con países latinoamericanos cumplen con tres objetivos más. El primero de ellos, ya mencionado, es el del cumplimiento de reglas comerciales internacionales de interés para la UE. Dentro de estas claramente se ubican los denominados temas de Singapur que no fueron incluidos en Ronda de Doha, pero que forman parte de los AdA tales como inversión, compras del sector público y competencia.

El segundo objetivo es la profundización en temas de interés económico para la UE, como garantizar el acceso a materias primas y fuentes energéticas y lograr mayor acceso en sectores en los que la UE es competitiva como servicios y derechos de propiedad intelectual (Comisión Europea, 2006).

El tercer objetivo es el declarado en la III Cumbre UE-ALC en Guadalajara, México, en el 2004, cuando bajo la sombra de un agónico ALCA, los líderes de ambas regiones manifestaron su interés en crear una zona de libre comercio para 2010 (Pérez, Hernández y Orozco, 2006: 63).

Otras iniciativas de la UE, como las de negociar con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y con Corea del Sur, también han sido anunciadas luego de que los EE.UU. han aprobado o están en proceso de ratificar acuerdos comerciales con países de estas regiones, como Singapur, Tailandia, Malasia y Corea. Sin embargo, aquí también se puede intuir un interés por fortalecer vínculos comerciales con economías de rápido crecimiento y que aumentarán su importancia en el futuro.

¿Cuán flexibles son las negociaciones de acuerdos comerciales con la UE?

A diferencia de los Estados Unidos, que tiene un machote para negociar sus acuerdos bilaterales –fuertemente basado en el texto propuesto para el ALCA y el TLCAN–, el cual ha evolucionado y cuyos lineamientos son establecidos por el Congreso cuando le otorga la autorización para que negocie acuerdos comerciales (Autorización para la Promoción Comercial), la UE no tiene un machote de acuerdo definido. Analistas consideran que el texto del Acuerdo entre Chile y la UE es quizás uno de los más avanzados pero que representa un modelo tan solo para países con un nivel de desarrollo similar (Woolcock, 2007: 5), y que no es una propuesta tan ambiciosa en algunos temas como lo es el Acuerdo entre México y la UE por cuanto Chile aún no había negociado con los EE.UU.

Aún así cabe señalar algunos de los ámbitos en que puede haber cierta flexibilidad:

- En materia de la cobertura del comercio de bienes, generalmente la UE busca que sus acuerdos comerciales preferenciales cubran al menos el 90% del comercio. Esto por cuanto se procura cumplir con el Artículo XXIV del GATT, que establece la posibilidad de llevar a cabo este tipo de acuerdos siempre y cuando cubran una parte sustantiva del comercio. Sin embargo, en discusiones al interior del Comité sobre Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC, la UE ha mostrado cierta flexibilidad hacia la posibilidad de aceptar un umbral más alto. Contrario a esto, la UE también se ha mostrado anuente a interpretar una parte sustantiva del comercio como equivalente a la cobertura de la suma de todo el comercio entre dos socios. De acuerdo con esta última interpretación, en negociaciones con países en desarrollo, la UE bien podría aceptar una cobertura menor al 90% para el socio en desarrollo.

- En el campo de las reglas de origen, la UE tradicionalmente ha utilizado el sistema PANEURO, el cual algunos consideran complejo y poco flexible, y que es diferente al sistema dominante en América fuertemente basado en el TLCAN (Estevadeordal & Suominen, 2005). En este punto, la UE está considerando simplificar las reglas

de origen para sus socios menos desarrollados a través de la adopción del criterio de valor agregado y estableciendo un nivel de valor agregado que concuerde con la capacidad productiva del socio en desarrollo (Comisión Europea, 2005). Este tema es importante por cuanto estudios indican que las reglas de origen pueden equivaler a un arancel del cuatro por ciento, además de que reglas de origen incompatibles en diferentes acuerdos comerciales es contrario a la facilitación del comercio.

- En temas como compras del sector público, inversión, servicios y derechos de propiedad intelectual, ciertamente existe mucho menos flexibilidad en las negociaciones pues forman parte del fuerte interés ofensivo de la UE por lo que busca mayor acceso. Sin embargo, existen ciertos matices que vale la pena destacar. En primer lugar, existe la posibilidad de no avanzar mucho más de lo que se ha pactado en las negociaciones de la OMC. Muestra de ello es que, en el AdA con Chile, el acuerdo sobre compras del sector público es similar al Acuerdo sobre Compras del Gobierno de la OMC al que Chile se opuso en 1994.

- Las negociaciones sobre inversión le competen aún a los Estados miembro y no a la Comisión, y se considera poco probable que exista suficiente apoyo para incluir elementos controversiales en este tipo de acuerdos, como el arreglo de diferencias inversionista-Estado o la compensación por expropiación indirecta. A pesar de ello, el acuerdo con Chile incluyó provisiones más ambiciosas sobre inversión de las que anteriormente se habían establecido.

- En el caso del comercio de servicios, la cobertura de sectores incluidos puede limitarse más que las negociaciones con socios como los EE.UU., por cuanto la UE se basa en el modelo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, que combina lista positiva y lista negativa de sectores a incluir. Los EE.UU., por su parte, utilizan una postura de negociación más ambiciosa a través de la lista negativa. Sin embargo, la UE espera que sus socios de acuerdos preferenciales mejoren la oferta hecha ante la OMC.

- Las negociaciones más ambiciosas sobre derechos de propiedad intelectual de la UE se han caracterizado por solicitar a sus socios comerciales adherirse a una lista taxativa de convenios internacionales

sobre DPI administrados por la OMPI además de arreglos específicos en materia de indicaciones geográficas como lo fue en el caso de Chile (Roffe, 2007). Este punto también marca una diferencia respecto de socios comerciales como los EE.UU. que abogan por la inclusión de disposiciones específicas dentro de sus APC que van más allá de lo negociado en la OMPI y en la OMC.

La relación de la Comisión con otros órganos de la Unión

También se puede buscar cierta flexibilidad en las negociaciones, en los diferentes puntos de vista y niveles de ambición que tienen los distintos órganos de toma de decisiones de la UE, así como los mismos Estados miembro. La Comisión Europea debe obtener el mandato del Consejo Europeo para cualquier negociación que pretenda llevar a cabo. De esta manera, el mandato otorgado por el Consejo contiene de forma amplia los objetivos que la Comisión debe cumplir en la negociación.

A pesar de que este mandato es establecido por los Estados miembro, no constituye un cheque en blanco que es revisado al final del proceso de negociación. Los miembros de la UE han mantenido un escrutinio y divergencias públicas con la Comisión cuando ha considerado que la última se ha excedido o se ha desviado de los objetivos del mandato que le fue concedido.

Quizás los casos más notables sean la coalición de miembros formada por Francia en el 2005 para reducir el nivel de ambición de las negociaciones en materia agrícola que la Comisión estaba llevando a cabo bajo la Ronda de Doha (Evenett, 2006), así como las divergencias planteadas por el Gobierno del Reino Unido respecto a la inclusión de los temas de Singapur por parte de la CE en las negociaciones de los AAE con los países ACP (Evenett, 2007: 6-8).

El otro órgano de la UE que puede influenciar el proceso de negociación de los acuerdos regionales preferenciales es el Parlamento Europeo, que finalmente es el encargado de aprobar o rechazar el texto negociado que le remita la CE. En este órgano se han dado acontecimientos en favor de países en desarrollo con negociaciones en curso con la UE. Uno de ellos es nuevamente el caso de los AAE, en que líderes europarlamentarios han criticado el rumbo de las negociaciones de la CE con los países ACP por

la inclusión de los temas de Singapur. También analistas señalan como importantes recientes resoluciones del Parlamento en las que se aboga por la no inclusión del tema de DPI en las negociaciones de los AAE y también se expresan preocupaciones sobre la incorporación de provisiones ADPIC+ en estos acuerdos (Vivas y Roffe, 2008).

Finalmente, analistas han señalado la adhesión de nuevos miembros a la UE como un elemento que podría suavizar la postura de la CE respecto a temas como DPI y la apertura de servicios financieros. Los países recién ingresados a la UE estarían más interesados en medidas para promover la inversión extranjera directa y la subcontratación en general y en lograr un mayor acceso a los mercados de bienes de países con un nivel de ingreso medio (Evenett, 2007: 9).

La política comercial europea en materia de bienes

A pesar de los enormes avances hechos en materia de liberalización comercial por parte de la UE, como ha señalado la misma OMC (2007), aún quedan importantes tareas pendientes. Uno de los campos en donde esto queda claro es en el del comercio de bienes agrícolas y algunas manufacturas, como los textiles y las prendas de vestir.

En el caso de los bienes agrícolas, si bien es cierto los aranceles aplicados a estos bienes no son tan altos como los de economías desarrolladas como Japón, sí son más altos que los de otros como los EE.UU., e incluso que los de economías en desarrollo como Costa Rica. Adicionalmente, la cobertura de bienes agrícolas libres de arancel es mucho menor que la de bienes industriales. Los aranceles de nación más favorecida para el grupo de la agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca son en promedio del 10,9%, con tipos que llegan en algunos casos al 167,2%. Esta tendencia a la protección agrícola también se desprende de un análisis del régimen de licencias de importación con fines de vigilancia, administración de los contingentes y salvaguardia, en el que 98 líneas arancelarias –en su mayoría productos agrícolas– están sujetas a contingentes arancelarios (OMC, 2007) (véase Cuadro 11).

En el caso de bienes no agrícolas, si bien el arancel promedio es relativamente bajo, existen economías desarrolladas con tipos arancelarios más bajos y con una mayor cantidad de bienes manufacturados libres de arancel como Japón.

Por su parte, en los servicios, claramente la UE es una región sumamente competitiva en la provisión de estos, por cuanto es muy abierta a su comercio. Esto se ve reflejado en los datos de exportaciones presentados en el Cuadro 10, que lo colocan como el principal exportador mundial, así como la ambición de su oferta en la OMC con el mayor número de subsectores incluidos (115).

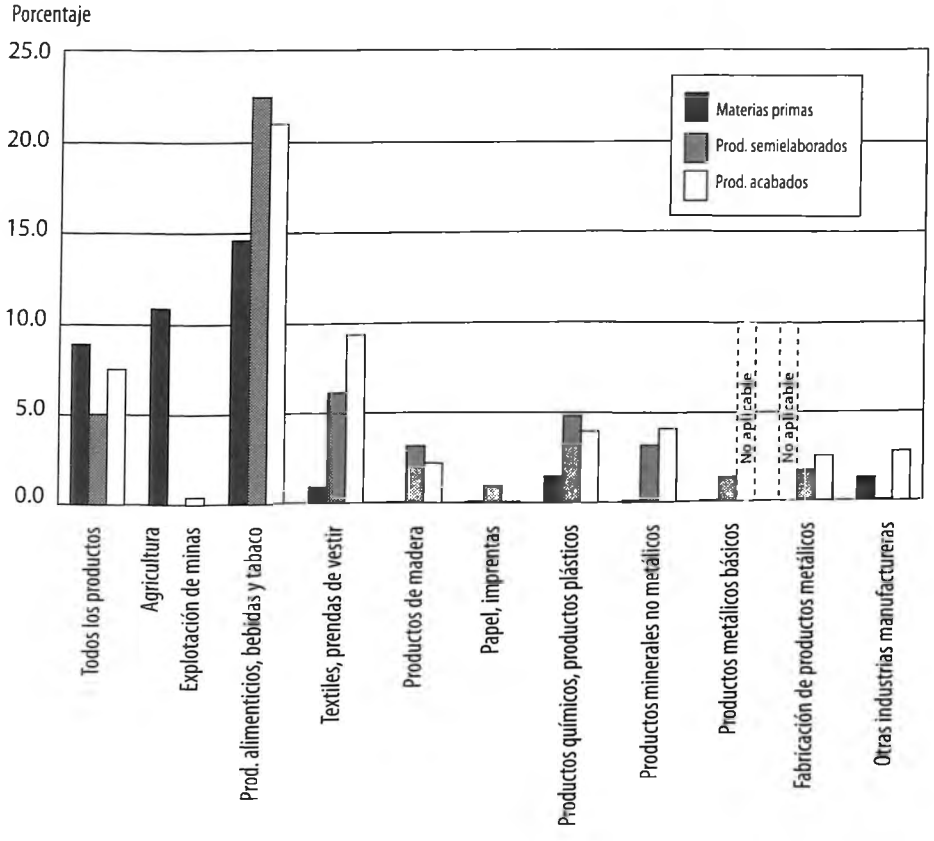
CUADRO 11
INDICADORES DE POLÍTICA COMERCIAL
PARA LA UNIÓN EUROPEA Y SOCIOS SELECTOS, 2006

Indicador de política comercial	Unión Europea*	Estados Unidos	China	Japón	Costa Rica
Cobertura de aranceles consolidados %	100	100	100	99,6	100
Arancel aplicado a bienes agrícolas %, media simple	15,1	5,3	15,7	24,3	12,3
Arancel aplicado a bienes no agrícolas %, media simple	3,9	3,3	9,0	2,8	4,9
Porcentaje de importaciones agrícolas totales libres de arancel NMF** en 2005	43,2	41,9	1,1	40,1	35,1
Porcentaje de importaciones no agrícolas totales libres de arancel NMF en 2005	58,8	41,9	43,6	74,1	66,2
Derechos no ad valorem, porcentaje del total de líneas arancelarias	4,6	8,2	0,4	3,6	0,0
Número de sectores de servicios con compromisos de liberalización en el AGCS	115	110	93	112	20
Número de acuerdos comerciales regionales en materia de bienes	22	9	5	4	4

* Incluye 25 estados. ** Nación más favorecida
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Organización Mundial del Comercio, 2007.

El grado de proteccionismo europeo en materia de bienes también se destaca haciendo un análisis sobre la progresividad arancelaria (véase Gráfico 3). La estructura arancelaria muestra progresividad mixta en el caso de los artículos de madera, el papel, los productos alimentarios, las bebidas y el tabaco, los productos químicos y los productos plásticos, y progresividad positiva en el caso de las industrias metálicas básicas, los textiles y las prendas de vestir, los minerales no metálicos, y las industrias de fabricación de productos metálicos.

GRÁFICO 3
PROGRESIVIDAD ARANCELARIA,
POR DIVISIONES DE 2 DÍGITOS DE LA CIIU, 2006



Fuente: OMC, 2007.

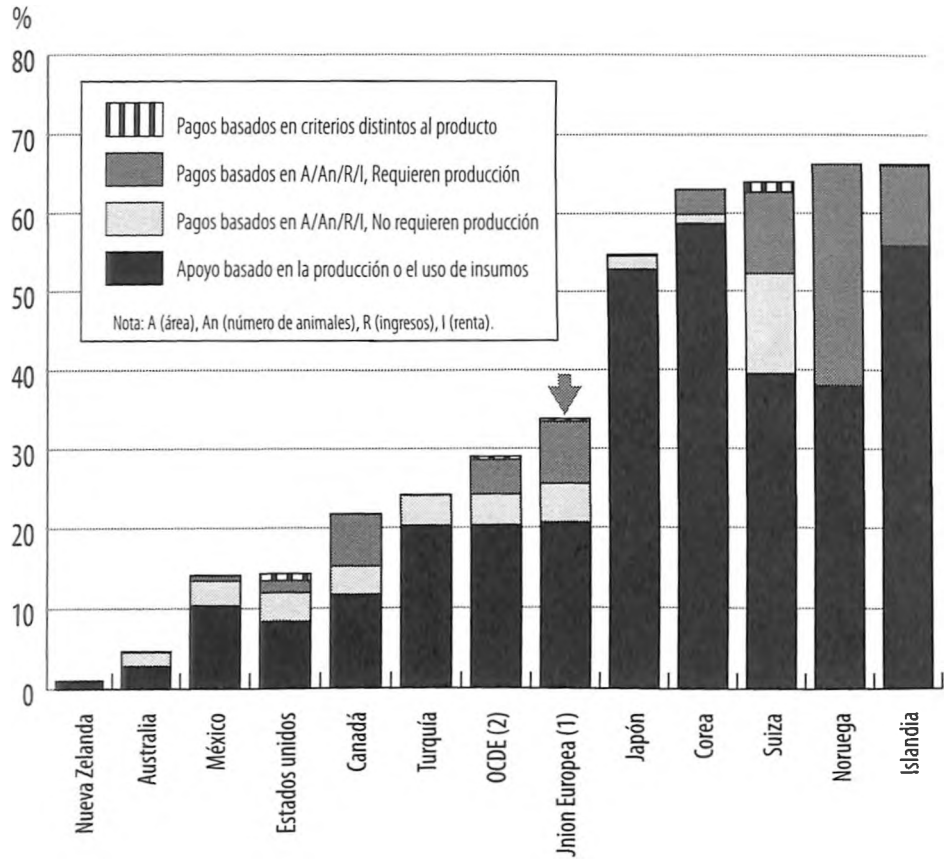
Una de las políticas mayormente criticadas por los socios comerciales de la UE son las subvenciones al sector agrícola. En efecto, la Política Agrícola Común establece una serie de desembolsos de forma directa e indirecta a los productores agrícolas europeos que venden sus productos tanto en el mercado local como en el internacional.

En el caso de las subvenciones a la exportación, según la OMC (2007), la UE otorga ayudas a la exportación de leche y sus derivados. También a la exportación de productos como trigo y harina de trigo, cereales secundarios, arroz, azúcar, mantequilla y aceite de mantequilla, leche desnatada en polvo, quesos, otros productos lácteos, carne de bovino, de porcino y de aves de corral, huevos, vinos, frutas, legumbres y hortalizas (frescas o elaboradas), alcohol y "productos incorporados" (productos agropecuarios como el trigo que están supeditados a su incorporación en productos de exportación como las galletas). Con excepción de las subvenciones otorgadas a los cereales secundarios y el azúcar, son en su mayoría subvenciones a la exportación directa. La OMC estima que el valor de las subvenciones a la exportación notificadas por la UE representa aproximadamente el 90% de todas las subvenciones a la exportación notificadas por los miembros de la OMC.

Durante la campaña de comercialización 2002/2003, los pagos por subvenciones a la exportación ascendieron a 3.100 millones de euros. Esto significó un aumento del 21,8% en comparación con los del 2001/2002. Los pagos más altos correspondieron a otros productos lácteos como el yogur, la leche, la nata y la leche entera en polvo (19%), la mantequilla y el aceite de mantequilla (17,4%), los productos incorporados (13,2%), el azúcar (9,3%) y la carne de bovino (9,1%).

Cabe aclarar que la mayor parte de los desembolsos que la UE brinda a sus agricultores no son las subvenciones a las exportaciones, sino las ayudas internas. La OCDE (2007) estimó que en el 2006 el valor conjunto de las ayudas que la UE brinda a sus agricultores como porcentaje del valor de la producción agrícola descendió al 32%. En 1986-1988 este mismo porcentaje ascendió a 41%. A pesar de ello, el nivel de apoyo a los productores agrícolas que la UE brinda aún está por encima del promedio de países de la OCDE (véase Gráfico 4).

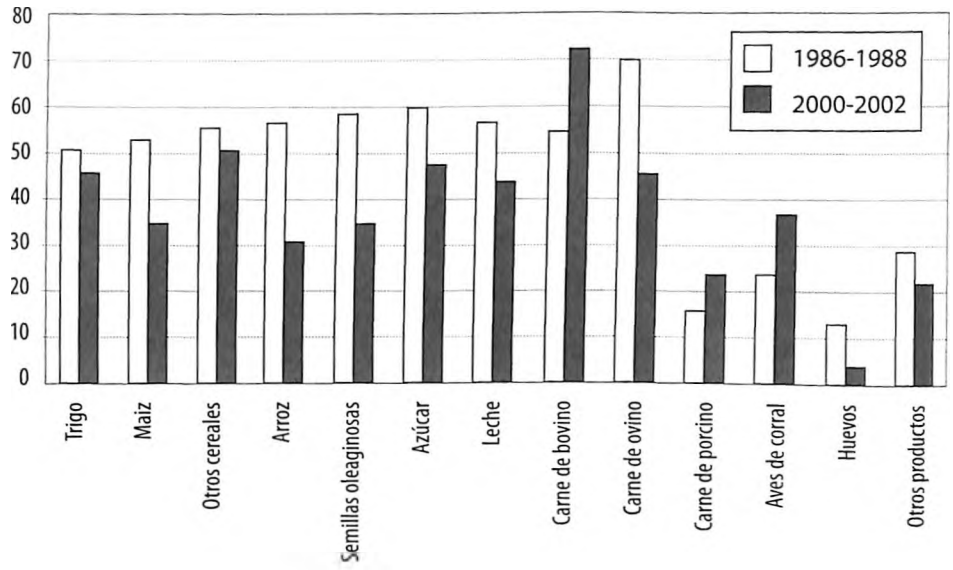
GRÁFICO 4
ESTIMACIÓN DE AYUDA AL PRODUCTOR SEGÚN PAÍS, 2004-06
(PORCENTAJE DEL VALOR DE LOS INGRESOS BRUTOS AGRÍCOLAS)



Fuente: OCDE, 2007.

Entre los productos que reciben el mayor porcentaje de la ayuda con respecto al valor de su producción tenemos productos catalogados como sensibles por los países centroamericanos tales como el arroz, el maíz, la carne de bovino y los lácteos, entre otros (véase Gráfico 5).

Gráfico 5
Unión Europea: estimación de la ayuda a los productores (%)



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, 2003.

Como hemos mostrado en otro trabajo (Pérez, Hernández y Orozco, 2006), el alto grado de apertura del mercado europeo en materia arancelaria a las exportaciones centroamericanas hace posible identificar los productos para los que una mayor liberalización por parte de la UE, o una eliminación de distorsiones como las subvenciones, le otorgaría beneficios inmediatos a las economías de la región. Este es el caso del banano, el azúcar, la carne, el tabaco y los productos pesqueros, entre otros. Desgraciadamente, estos pocos productos son muy sensibles para la UE, por lo que no es factible esperar que los liberalice en el corto plazo, ni que los liberalice del todo a cambio de algo.

Si ese algo es una mayor apertura del mercado centroamericano de bienes agrícolas, la situación se puede complicar dado que gran parte de los productos que reciben subvenciones en la UE son calificados como sensibles en CA y de hecho están protegidos por contingentes o crestas arancelarias.

Por otra parte, es factible pensar que el requisito que la UE fijó como condición para la negociación del AdA –materializar la unión aduanera y profundizar la integración– conlleve mayores beneficios para CA, no solo en el ámbito social y cultural sino en el económico.

La unión aduanera tendría el potencial de disminuir la desviación del comercio producto del AdA con la UE, así como de futuros acuerdos con otros socios. Pero quizás más importante aun, potenciaría el nada despreciable, en términos cuantitativos pero también cuantitativos, flujo de comercio intrarregional que actualmente se da.

Según la SIECA (2007), el mercado intrarregional es el segundo en importancia para CA (es el destino del 28,6% de las exportaciones y origen del 12,5% de las importaciones); el comercio entre los países del área ha sido mucho más dinámico que el extrarregional pues su crecimiento anual fue de 11,45% versus 7,64%, respectivamente, de 1960 al 2006. Adicionalmente, cerca del 75% de las empresas que comercian en la región son pequeñas y medianas. Las mercancías que se intercambian a lo interno de la región generan mayor valor agregado por cuanto sobresalen bienes agroindustriales e industriales como medicamentos, preparaciones alimentarias, productos a base de cereales, bombonas, botellas y frascos de plástico, entre otros.

Conclusiones

La evolución de la política comercial europea reciente muestra muchos elementos en común con la política de "liberalización competitiva" de los EE.UU. Entre los objetivos comunes están la búsqueda de avanzar en temas de interés para países avanzados, como las nuevas áreas de crecimiento y los temas de Singapur, la proyección de los valores y la visión de mundos propios y la consecución de objetivos políticos. Asimismo, la utilización de los acuerdos comerciales preferenciales para perseguir estos objetivos y garantizar el acceso a recursos es una herramienta comercial común. En el análisis también hemos señalado algunas diferencias, cabe destacar la visión del aporte de la política comercial al sistema multilateral de comercio.

Entre los principales cambios experimentados en la política comercial de la UE está la acentuación en el bilateralismo en detrimento del multilateralismo como medio para avanzar en la apertura e integración comercial. Este cambio implica un debilitamiento en la posibilidad de los países en desarrollo por obtener un trato asimétrico preferencial frente al bloque europeo, dado que su posición es más débil en negociaciones bilaterales o subregionales, que en negociaciones en el ámbito de la OMC, donde pueden formar una coalición o grupo más fuerte.

El análisis de la política comercial europea anteriormente realizado muestra que las principales motivaciones de la UE para negociar un AdA con CA son de tipo geoeconómico tal como lo define Lorot (1999). Se trata de neutralizar la desviación de comercio provocada por la negociación de un APC de CA con los EE.UU., así como de afianzar objetivos de largo plazo de la UE, como son la creación de una Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio para el 2010, la búsqueda de apoyo o la neutralización de la oposición en temas de interés económico para la UE que no están siendo disciplinados en el ámbito multilateral.

Nuestro análisis también señala que si bien existen reducidos márgenes de negociación e instancias a las cuales recurrir para flexibilizar la postura europea, en el caso de CA estos márgenes se verán aún más disminuidos por el antecedente que fijó la negociación con los EE.UU. y el objetivo expreso de la CE de lograr la paridad con los acuerdos que hayan alcanzado sus competidores.

El proteccionismo europeo en materia agrícola, mayor inclusive que el de los EE.UU., muestra lo difíciles que serán las negociaciones del AdA en este ámbito, máxime cuando estudios muestran que la UE tiene poco más que ofrecer a un alto precio, y los países de CA son los que más arriesgan ante la apertura comercial en el corto plazo.

Una de las pocas oportunidades por obtener beneficios inmediatos para pequeños y medianos productores que esta negociación abre es la profundización de la integración regional, en caso de que sea llevada a cabo con éxito y con amplia participación de este grupo en particular.

Bibliografía

African Union. (2006). *Nairobi Declaration on Economic Partnership Agreements*, (TI//TMIN/MIN/Decl. 2 (IV). African Union Conference of Ministers of Trade, 4th Ordinary Session, Nairobi, 12 –14 April.

América Económica. (2007). *La Comunidad Andina se olvida del Arancel Externo Común*. Consultado el 28 de marzo de 2007, en http://www.americaeconomica.com/portada/noticias/250707/ircanmier.htm

Comisión Europea. (2007). *Acuerdos euromediterráneos de asociación*. Consultado el 28 de marzo de 2007, en http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r14104.htm

_____. (2006). *Global Europe: Competing In The World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy,* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Committee of the Regions, Annex, Commission Staff Working Document, SEC, 1230, Brussels.

_____. (2005). 'The rules of origin in preferential trade arrangements: orientations for the future Brussels: The European Commition (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, CO M/2005/ 100 final), 16 March. Consultado el 28 de marzo de 2007, en www.eurocommerce.be/content.aspx?PageId=40188

_____. (1999). *La Comisión propone un proceso de estabilización y asociación para los países del sudeste de Europa*. Bruselas.

COMEX. (2008). *Ministros de comercio y economía firman convenio marco para unión aduanera centroamericana*. Consultado el 28 de marzo de 2007, en http://www.comex.go.cr/difusion/comunicados/CP-762.htm

EFE. (2007). *La UE acepta negociar a diferentes velocidades con los andinos*. Consultado el 28 de marzo de 2007, en http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe14-11-07.htm

Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2005). "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" In: *Economía*, Volume 5, Number 2, Spring 2005, pp. 63-103

Evenett, S. (2007). *The Trade Strategy of the European Union: Time for a Rethink*? Consultado el 28 de marzo de 2007 http://www.evenett.com/working/BruegelPaper.pdf

Evenett, S. y Meier, M. (2007). *An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of Competitive Liberalization*. Revised Mimeo (original version July 2006).

Evenett, S. (2006). *The WTO Ministerial Meeting in Hong Kong: What Next?* Journal of World Trade, April.

ICTSD y CINPE. (2008). Avances significativos en la Ronda de Doha todavía están lejanos. En *Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*. Marzo, Vol. IX No. 1.

Lorot, P. (2000). "La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationals". En: *Annuaire français des relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, pp. 110-122.

Mandelson. (2008). *Europe's openness and the politics of globalization*. The Alcuin lecture: Cambridge.

Naciones Unidas. (2008). *COMTRADE*. Base de datos en línea consultada el 28 de marzo. Consultado en http://unstats.un.org/unsd/comtrade/dqBasicQuery.aspx

OCDE. (2007). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*. Paris.

OMC. (2007). *Trade Policy Review of the European Communities - Report by the Secretariat*. Ginebra.

_____. (1997). Trade *Policy Review of the European Communities. Report by the Secretariat*. Ginebra.

Parlamento Europeo. (2000). *Los países de la Europa Central y Oriental*. Consultado el 28 de marzo de 2007, en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_3_3_es.htm

Pérez Rocha, M.; Hernández, G. y Orozco, J. (2006). *Hacia un acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?* Bruselas: Oxfam International & 11.11.11.

Roffe, P. (2007). *Intellectual Property, Bilateral Agreements and Sustainable Development: the challenges of implementation*. CIEL: Ginebra.

Roffe, P., Vivas-Eugui, D. and Vea, G. (2008). *Intellectual Property, Public Health and Primary Health Care in FTAs and EPAs: a Shift in Policy*? Mimeo.

SIECA. (2007). *Estado de situación de la integración económica centroamericana*. San Salvador.

UK. (2005). *Fair Trade? The European Union's Trade Agreements With African, Caribbean, and Pacific Countries. The UK Government's Response to the International Development Committee's Sixth Report of Session 2004-2005*. Presented to Parliament by The Secretary of State for International Development. Cm 6605. London. June.

UNCTAD. (2007). *World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. Ginebra.

Woolcock, S. (2007). *European Union policy towards Free Trade Agreements*. ECIPE: Bruselas.

Principios y orientaciones de la política agrícola común de la Unión Europea

Enrique Ulate Chacón

Introducción

En el proceso de construcción comunitaria europea, la política agraria ha sido la primera y más importante política común, de competencia exclusiva de la comunidad. Ella ha desempañado un papel fundamental para el despliegue económico y social europeo, después de la II Guerra Mundial.

La Política Agrícola Común nace a partir del Tratado de Roma y pasa a través de diversas etapas evolutivas, atendiendo a fenómenos endógenos y exógenos del mundo rural europeo, que van imponiendo la transformación y evolución de dichas políticas para adaptarla a las exigencias regionales y mundiales. Lo cierto es que, con esta política, se va originando y transformando una legislación especial agraria derivada de los órganos comunitarios europeos. Ello da origen, asimismo, a un verdadero derecho agrario comunitario, que en su aplicación pasa a formar parte de los ordenamientos jurídicos internos.

La evolución de las políticas agrícolas comunitarias refleja en gran parte el impacto del hecho técnico en la agricultura, tendientes a concebir nuevas formas de administrar y disfrutar los recursos naturales. Se reafirma,

cada vez más, la relación de interdependencia y vinculación entre la agricultura y el ambiente, derivada de la lógica interacción del ciclo biológico ligado al disfrute de los recursos naturales. Sin este equilibrio, la humanidad no podría subsistir.

Es importante recordar que en la formulación de la Política Agrícola Común (PAC)[112], el Tratado de Roma, actualmente Tratado de la Comunidad Europea, se establece el procedimiento de formación de dichas políticas, dando participación a los diferentes órganos comunitarios (antiguo Art. 43).

Le corresponde a la Comisión Europea, previa consulta al Comité Económico y Social, someter a conocimiento del Consejo de Ministros –de Agricultura– las propuestas correspondientes a la formulación de una PAC. El comité tiene un período de un mes para pronunciarse sobre la consulta de la comisión. Por otra parte, es importante indicar que para la formulación de dichas políticas, es necesario fijar plazos a los diferentes órganos comunitarios, para que cumplan con los propósitos señalados en los tratados y demás instrumentos complementarios y derivados. En el caso europeo, el plazo fijado por el tratado para la propuesta de una PAC, por parte de la Comisión, fue de dos años, la cual fue presentada el 7 de noviembre al Comité Económico y Social y el 11 de diciembre de 1959 al Consejo. La Conferencia de Stresa, de 1958, y el 1° Plan Mansholt, del 30 de junio de 1960, sentaron las bases de la política agrícola comunitaria[113].

Principios generales

En el Tratado de Roma, los Estados miembros de la Comunidad convinieron extender el *mercado común* a la agricultura y al comercio de los

112 Entre los diversos estudios jurídicos sobre la PAC europea y para una profundización desde el punto de vista del derecho público de la agricultura, véase Fernández Torres, Ramón. 2000. *La política agraria común. Régimen jurídico de la Agricultura Europea y Española.* Ed. Aranzadi: Navarra. p. 450.

113 En 1958 la Conferencia de Stresa definiría los tres grandes principios de la PAC: La *unidad de los mercados* (para garantizar la libertad de los intercambios comerciales entre los países miembros), la *preferencia comunitaria* (dando preferencia a la producción agrícola de la Comunidad y manteniendo una apertura hacia terceros países) y la *solidaridad financiera* (financiar en un presupuesto común los gastos agrícolas).

productos agrícolas[114]. Ello significaba la instauración progresiva de la libre circulación de los productos agrícolas al interno de la Comunidad, pero para ello era necesario crear una política agrícola común.

Las políticas agrícolas nacionales, que diferían de un Estado a otro, debían fundirse en una sola PAC, o ser sustituidas por esta. El establecimiento de dicha política común debía de cumplir como objetivos esenciales[115] –que actualmente se mantienen– los siguientes: a) Incrementar la productividad fomentando el progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como el empleo óptimo de los factores de la producción, en especial de la mano de obra, b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, c) estabilizar los mercados, d) garantizar la seguridad de los abastecimientos y e) asegurar al consumidor precios razonables.

Para lograr tales propósitos, era necesario tomar en consideración cinco principios fundamentales[116]:

- *La especialidad de la agricultura*: Que se refleja en las características especiales de la actividad agraria, sujeta a un doble riesgo, y siendo un sector estrechamente vinculado a la economía, requiere de un tratamiento especial.
- *La conformación de un mercado único*: Que implica que el comercio de los productos agrícolas debe ser libre entre todos los Estados miembros y, por tanto, se impone la supresión de los derechos

---

114 El Art. 38 del Tratado de Roma, actualmente Art. 32, dispone: "1. El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como lo productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos. (...) 4. El funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común".

115 El TCE, en su actual artículo 33 (antiguo 39), establece los objetivos de la PAC.

116 Sobre la evolución de la política agrícola comunitaria y sus principios básicos, véase, entre otros: Fernández Torres, Ramón. 2000. *La política agraria común. Régimen jurídico de la Agricultura Europea y Española.* Ed. Aranzadi: Navarra. pp. 45-56; Bosch Lombart, Desamparados. 2002. "La Agricultura en los Tratados de la Unión Europea. Las Organizaciones Comunes de Mercado. Principios. Sistema de armonización de normas en los Estados miembros", en María Adriana Victoria (directora), *De los derechos de los Consumidores a las obligaciones de los empresarios agroalimentarios,* Universidad Santiago del Estero, Publicaciones del CEIDACC: Santiago del Estero, pp. 155-167.

arancelarios, de los obstáculos de todo tipo y la armonización de las reglamentaciones administrativas de los productos agroalimentarios, especialmente en materia de sanidad animal y vegetal, veterinarias, etcétera. También implica la fijación de precios comunes, reglas comunes de importación y exportación, y la fijación de mecanismos de paridad monetaria para la fijación de precios agrarios.

- *El principio de preferencia comunitaria*: Que protege la producción del mercado interior de aquella de los mercados internacionales, es decir, se prefiere la agricultura europea para satisfacer las exigencias del mercado interno. Para ello, se han utilizado dos sistemas, la tarifa aduanera común y la protección de precios para algunos de los productos de mayor importancia y el sistema de las restituciones a la exportación o exacciones a las importaciones de terceros países[117].

- *El principio de solidaridad financiera*: Pues todos los Estados miembros de la Comunidad se comprometen a financiar conjuntamente la PAC, mediante sistemas de cofinanciamiento y coparticipación. Para ello, dentro del presupuesto Comunitario y a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, se cubren los gastos necesarios para el financiamiento de la Comunidad, o el cofinanciamiento entre la Comunidad y cada Estado miembro.

- *El principio de no discriminación*: La política agrícola, además de conseguir los fines indicados, debe excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad, lo que ha sido declarado por la CJCE como un principio (norma superior de derecho), por el cual las situaciones comparables no sean tratadas en modo diverso

117 "Para ello y en las OCM correspondientes a cada producto se señala unos precios umbral, esclusa o de frontera, que dependen del nivel de precios del mercado interior. Y cuando los precios internacionales son inferiores, los productos importados pagan una tasa (exacción variable o prelévement) hasta alcanzar el precio lumbral (ya que se parte de la base de que los precios internacionales están más bajos de precio que los europeos) y al contrario, los exportadores comunitarios reciben una subvención –restituciones a la exportación– en frontera por esa diferencia. Hay que volver a recordar que el sistema está sufriendo un progresivo desmantelamiento en la reforma de las OCM". Llombart, 2002, p. 160.

> y las desiguales no reciban un tratamiento igual, al menos que exista una justificación objetiva (Fernández, 2000).[118]

En la elaboración de la PAC, era indispensable tomar en consideración la situación de la política agrícola en cada uno de los Estados miembros, hasta ese momento independientes y diversas, a fin de buscar soluciones comunes a los problemas que se presentan en cada país.

En términos generales (Comisión Europea, 1978), se determinó que la agricultura europea de la década de 1950 se caracterizaba por la existencia de un bajo nivel de ingresos (rédito) de los agricultores, muy inferior a las otras categorías de profesionales comparables[119], y que para muchos mercados agrícolas importantes el equilibro entre la producción y la posibilidad de venta se veían amenazados[120].

Una característica digna de subrayar es que, en términos generales, la política agrícola de los Estados miembros siempre había sido orientada hacia objetivos sociales, y lo sigue siendo, a fin de sostener y mejorar el rédito de los agricultores. En todos los Estados miembros se habían establecido regulaciones para garantizar la venta y la estabilidad de precios

---

118 Sobre el principio, consúltese las sentencias de la Corte de Justicia de la C.E., siguientes: 4 de octubre de 1979 (*Dumortier, as. 64/76)*, 15 de diciembre de 1984 (*Sermide c. Cassa Coguaglio Zucchero)*, 1 abril 1982 (*Holdijk)*; 14 octubre 1973 (*Balkan c. Hauptzollamt Berlin-Packhof)*; 26 de junio de 1980 (*Pardini*).

119 Eran diversas las causas del bajo rédito de los agricultores: Las deficiencias de la estructura agrícola, pues más de los dos tercios de las haciendas tenían una superficie inferior a las 10 hectáreas; los aperos de labranza eran insuficientes, sobre todo en las pequeñas haciendas, y la escasa movilidad de la mano de obra agrícola; a ello se sumaba la evolución desfavorable de la relación entre los precios agrícolas y los medios de producción y de servicio necesarios en agricultura; en fin, la escasa elasticidad entre la oferta y la demanda de productos agrícolas. Comisión Europea, 1978.

120 Respecto a la producción agrícola, si bien se determinó que había aumentado considerablemente la producción así como el consumo, ello solo se refería a productos alimentarios de alto valor nutritivo (productos de origen animal, azúcar, grasas, verdura y fruta), mientras el consumo de otros productos alimentarios se había mantenido estable o había disminuido. En términos generales, la producción de la C.E. cubría el 87% de las necesidades básicas. Además, la Comunidad importaba casi un tercio del total de las importaciones mundiales de productos agrícolas, clasificándose como el primer importador del mundo; mientras que sus exportaciones representaban el 10% de las mundiales, colocándose en segundo lugar, pero a mucha distancia de E.U.

de los productos agrícolas, a través de diversos métodos. Sin embargo, ya la misma Comisión advertía la inconveniencia de este método, pues podía generar sobreproducciones[121], por lo que era necesario reforzar más la política de estructuras agrarias.

La Comisión Europea sustenta la política agraria común en el hecho de que considera la agricultura como parte integrante de la economía y elemento esencial de la vida social. Los problemas de la agricultura no podían resolverse sin una verdadera transformación y mejoramiento de la estructura agrícola, lo cual supone el mejoramiento de la infraestructura económica (transporte, enseñanza y formación profesional, desarrollo de actividades conexas y de servicios). El mejoramiento de las condiciones laborales y de la infraestructura económica permitiría el mantenimiento de la población rural y elevaría el nivel de los réditos; y propiciando la estructura agraria, se podría lograr un equilibrio en el desarrollo de las diversas zonas rurales.

La política de mercados (Organizaciones Comunes de Mercados) y políticas de estructuras

La política de estructuras[122]

El mejoramiento de las estructuras agrícolas (Vattier, 1987) debería implicar el desarrollo de empresas modernas que garanticen al agricultor

---

121 "Porque la experiencia reciente ha demostrado que un sostén demasiado acentuado de precios y de los mercados facilita la sobreproducción, se ha reconocido los límites de la política de precios como medio de sostén de los réditos. Es sobre todo por este motivo que los Estados miembros se han orientado con preferencia al mejoramiento de las estructuras agrícolas; los medios de políticas estructurales agrarias adoptados son similares, pero la importancia atribuida a las diversas ayudas, el alcance y la orientación de las medidas difieren bastante". Comisión Europea, *La politica agrícola comune,* 1978.

122 Para un análisis amplio del concepto de estructuras agrícolas y su regulación normativa, véase. Germano, Alberto. *Strutture in agricoltura*. Estratto dal *Digesto*, IV Ed., vol. XIX Civile, Torino, UTET, pp. 61-75. Germano ubica la empresa agraria en el núcleo central de la estructura, incluyendo luego los aspectos subjetivos (el empresario y el trabajo agrícola) y objetivos (la composición de la hacienda), así como los modos de acceso a la tierra, y las relaciones contractuales externas del empresario en las fases de comercialización y comunicación de los productos agrícolas en el mercado.

las condiciones de vida satisfactorias y una participación en el progreso, bajo el pleno respeto de su independencia y responsabilidad. Con la aplicación de métodos modernos, las haciendas mejorarían su productividad y el rédito durable para los agricultores. La estructura agrícola debía concebir empresas de diferentes formas y de importancia diversa, integrándose recíprocamente y respetando la empresa agraria familiar como el núcleo central del proceso productivo[123].

También se estableció que la especialización de la producción agraria no debía conllevar a una exagerado desarrollo del monocultivo, sino que se debían adaptar los sistemas de cultivo a lo diversos tipos de terreno y a las diversas zonas, atendiendo a las condiciones climáticas, así como a las condiciones de su colocación en el mercado.

Con la eliminación de las barreras comerciales, se corría el peligro de acentuar las deficiencias de carácter estructural. Por ello, la Comisión propone a los Estados miembros ejecutar una política agrícola común, basadas en tres acciones comunes:

a) Coordinar las políticas y disposiciones de mejoramiento de las estructuras productivas en los diversos Estados miembros de conformidad con la política agrícola común. Para ello, la Comisión informaría anualmente al Consejo sobre la coordinación de tales medidas y sobre la necesidad de ir armonizando y acercando las diferentes políticas nacionales de las estructuras agrícolas; b) basándose en informes anuales, la Comisión realizaría recomendaciones al Consejo para incrementar las actividades de los Estados y su contribución financiera para mejorar la estructura agrícola; c) la Comisión considera indispensable crear sistemas de ayuda

123 "Por una parte, es bien sabido que la dimensión o el tamaño de las explotaciones repercute de forma decisiva sobre la estructura de las empresas agrarias y sobre todas las condiciones objetivas en las que se desenvuelve el sector agrario. Incide en el incremento de la productividad, en el empleo racional de los factores de la producción, en los rendimientos de la explotación, en las condiciones de trabajo y en la remuneración del capital y, sobre todo, de la fuerza laboral empleada en la explotación. Y el tamaño reducido repercute negativamente sobre estos y otros aspectos de la estructura agraria. De aquí deriva la necesidad de ensanchar o unir las microexplotaciones, función que, en lo que concierne a la tierra o a la base física de la explotación incumbe a la concentración parcelaria y, en lo que atañe a la organización o a la empresa, corresponde a la asociación colectiva, que puede implicar, a su vez, una gestión común de las fincas más o menos intensa". Vattier, 2001, p. 21.

financiera; a partir de 1961, el Fondo Europeo para el Mejoramiento de las Estructuras Productivas destinaría subvenciones al financiamiento de proyectos de desarrollo económico regional. El Fondo estaría conformado por aportes de los Estados y, en parte, recibiría ayuda del Fondo de Orientación y Garantía Agrícola, en el marco de la organización común de mercado. La gestión de los fondos correspondería a la Comisión.

El Reg. 25/62, creó el Fondo Europeo de Orientación Agrícola y Garantías (FEOGA) a fin de favorecer el fortalecimiento de las estructuras agrarias. A él se sumó el Reg. 17/64, que fijó las primeras bases en materia de orientación y garantías.

Con el 2° Plan Mansholt, se incorporan las primeras medidas concretas dirigidas al mejoramiento de las estructuras, mediante el fortalecimiento de la figura del empresario agrícola a título principal (Dir. 72/159)[124], la jubilación anticipada (Dir. 72/160) y las zonas agrícolas en mayor desventaja (Dir. 72/268), directivas que fijan los lineamientos políticos y los objetivos generales de la política estructural, dejando a cada Estado la elección de los medios e instrumentos jurídicos concretos para su ejecución.

La política de mercados[125]

La política agrícola común estuvo desde el inicio orientada no solo al mejoramiento de las estructuras productivas sino también a una política de mercados y a la política comercial.

La política de mercados debía producir como resultado la creación, entre los mercados agrícolas de los Estados miembros, de un mercado común

124 La Dir. 72/159/CEE, del 17 de abril de 1972 relacionada con la modernización de las haciendas agrícolas, que introdujo la figura del empresario agrícola a título principal.

125 Para un análisis de los instrumentos de la política de mercados de la PAC, véase: De la Cuesta, José María. 1987. "La regulación de los mercados agrarios en España". En: *D.A.A.*, Año 9-10, julio-dic., pp. 3-16.

que tuviera todas las características de un mercado interno. Dicha política debía de tomar en cuenta varios aspectos:

- El equilibrio entre la producción y comercialización al mercado, tanto interno como externo de la Comunidad.
- El desarrollo de la producción de la Comunidad, respecto a terceros países.
- Asegurar a los productores una valorización y contribución a una justa remuneración de la actividad agrícola, equiparada a otros sectores económicos.
- Estabilizar los mercados para prevenir excesivas fluctuaciones en los precios y sus consecuencias desfavorables en los réditos agrarios.
- La organización común de los mercados agrícolas debía producir un nivel común de precios, dejando el desarrollo de una diferenciación en los precios de acuerdo con las diversas condiciones y comercialización.
- Garantizar un acercamiento en los precios en modo progresivo, que debía ser completado en 6 años.
- Estabilizar los precios a un nivel superior de aquellos fijados en los mercados mundiales, por grandes empresa agroexportadoras.
- Aplicar una política comercial común, mediante la armonización de las políticas comerciales de los productos agrícolas, basada en el desarrollo armonioso del comercio mundial (progresiva eliminación de restricciones al comercio, el desarme de las tarifas y la observancia de los acuerdos internacionales), que no debía constituir una amenaza para los intereses de la agricultura.

La política agrícola común, en materia de mercados, se basó en la creación de una serie de propuestas para crear Organizaciones Comunes de Mercados (OCM), por grupos de productos (Comisión Europea, 2000), comenzando por los cereales[126]:

126 "De nuevo el ejemplo paradigmático de la regulación de mercados, ahora a escala supranacional, va a ser el mercado de los cereales, a pesar de las muchas dificultades que presentaba especialmente por las diferencia inicialmente existentes entre los precios de garantía de los seis. Con ello se llega a la completa aplicación en un mercado de los principios inspiradores de

Primer grupo: El Grano, los cereales secundarios, el azúcar y los productos lacteos caseros. La Comisión propone crear una organización europea de mercado caracterizada por intervenciones de portada muy amplia, o en otras palabras, por los altos niveles de intervención sobre los mercados internos de la Comunidad y con una protección apropiada hacia el exterior.

Segundo grupo: Carne bovina, carne porcina, pollos y huevos, no fueron previstas intervenciones sobre el mercado interno, o solo intervenciones esporádicas. En este caso el sostén de los mercados es garantizado sobre todo mediante una reglamentación apropiada del comercio exterior, estrechamente ligado a aquella de los cereales secundarios.

Tercer grupo: Hortofrutícola y vinícola, esencialmente se basaría en el control de la calidad. Particularmente con el vino se procuraría adaptar la producción a las necesidades y exigencias de los mercados.

Se crean, en consecuencia, no una, sino varias organizaciones comunes de mercado, por sectores agrícolas, y se intervienen en mayor o menor grado de acuerdo con su importancia. Además de dichos órganos, la Comunidad les otorga un rol fundamental a las asociaciones y agrupaciones de productores, como elemento de regulación del mercado (oferta y demanda) de los productos agrarios, por lo cual se incentiva su organización[127].

---

la PAC, es decir, los principios de no discriminación, de preferencia comunitaria y de solidaridad financiera. Pero, a pesar de la completa novedad del proceso, la intervención en su vertiente protectora de la agricultura, continúa basada en los métodos ya tradicionales de protección de los mercados cerealistas: por una parte la defensa aduanera del mercado europeo en su conjunto, y, por otra, la intervención propiamente dicha, a través de garantía y de ayudas directas." De la Cuesta, J. M., 1987, p. 8.

127 "Las finalidades primordiales que el ordenamiento comunitario atribuye a las agrupaciones de productores agrarios, son, por una parte, la concentración de la oferta y, por otra, la racionalización de la puesta a disposición de sus producciones en el mercado por parte de los agricultores. Son, pues, una pieza fundamental para el funcionamiento de los mecanismos de intervención..." De la Cuesta, J. M., 1987, p. 9.

La evolución de estos mecanismos de precios, basados fundamentalmente en los precios de garantía,[128] de intervención y de retirada,[129] se puede resumir así:

> "Las OCM más típicas son aquellas basadas en los precios de sostenimiento y en las intervenciones del mercado... Están basadas en la implantación de precios institucionales, fijados por el Consejo o la Comisión, de diferentes categorías, para el mismo producto. Así, el precio indicativo, es el que garantiza el nivel de ingresos deseable al agricultor. Con referencia al mismo se calculan los restantes, por ej. El precio de garantía o de intervención, es aquel mínimo que garantiza al productor por los organismos de intervención, cuando el mercado sufre fuertes depreciaciones. Hasta la década de los 90 este precio estaba asociado a una obligación ilimitada de compra –por parte de las diversas oficinas de intervención por sector–. Estas mercancías comparadas por los poderes públicos son almacenadas para ser lanzadas al mercado en momentos de escasez o para la exportación, que también funciona con precios controlados". (Lombart, 2002 y Fernández, 2000).

Como se ha señalado, la PAC-OCM se basa en un sistema de precios, entre los cuales, se fijan precios indicativos mínimos, precio umbral o de fronteras y precios de intervención, así como el sistema de exacciones agrícolas a la importación y restituciones a la exportación (Germano, 2001), sistema que tendría un gran impacto en muy pocos años[130] y que

---

128 Este método de regulación de mercados logra la máxima protección del mercado de cereales, pues se garantiza la compra de cualquiera que sea la cantidad de la producción obtenida, por los organismos de intervención, cuya capacidad puede ser suplida también con ayudas en almacenes privados.

129 El precio de retirada también tiene una función protectora menor, sobre todo para los productos hortofrutícolas, por tratarse de precios de garantía menores en proporción con los del mercado, con la particularidad de poderse otorgar preventivamente o con posterioridad a la cosecha.

130 "De ahí que sea visible a partir de 1964 un notable esfuerzo de aproximación de los precios agrícolas, primero en el sector de los granos, origen a su vez del grave conflicto francoalemán sobre el precio del trigo, cuyas hondísimas ramificaciones institucionales ya han sido entrevistas con anterioridad, y, a continuación, con la fijación, en 1966, de precios comunes para la leche y los productos lácteos, la carne de vacuno, el azúcar, el arroz, las semillas oleoginosas y el aceite de oliva, y, en 1968 por fin, para el trigo. De esta suerte, es una idea aceptada de manera general que la PAC adquiere plena operatividad sólo desde este último año, precisamente cuando la mayoría de los mecanismos nacionales de control de los precios agrícolas han sido desplazados. Ello da fe del papel decisivo que el régimen de precios agrícolas desempeña en el modelo de PAC instituido entonces". Fernández, 2000, p. 64.

entraría en crisis en las décadas sucesivas, por estar en contradicción con la tendencia de los mercados mundiales[131].

El precio de los productos agrícolas, como lo ha señalado parte de la doctrina agrarista italiana, es fundamental para justificar una tutela especial al empresario agrario, toda vez que este no es determinado por una relación entre la oferta y la demanda, ya que si la oferta aumenta, el precio no desciende de modo proporcional, sino que tiende a bajar (Ley de King). Por ello se insiste que por el modo en que los empresarios inciden en el mercado, y su incapacidad de variar la producción en relación con la demanda, las empresas agrarias no serían capaces de incidir sobre el precio, de ahí la necesaria intervención, mediante los diferentes instrumentos creados, para garantizar un nivel equitativo de ingresos al productor y eliminar los riesgos del mercado y de la actividad agraria (Germano y Rook Basile, 2002).

La aplicación de las normas de la libre competencia, previstas en el Tratado de la Comunidad Europea, presenta la posibilidad de que esta materia tenga como excepción la agricultura, en la medida en que lo establezca el Consejo[132]. Era necesario conciliar las normas de la competencia y la creación del mercado único, con los fines previstos para la política agrícola (especialmente alcanzar un equilibrio entre los intereses del consumidor –precios justos– y los intereses del agricultor –elevar el nivel de vida de la población rural–).

Debemos recordar que, si bien los artículos de la libre competencia, particularmente aquellos que prohíben los monopolios y el abuso de posición dominante, gozan de la *aplicabilidad directa o efecto directo*, por ser normas concretas. Sin embargo, la aplicación de dichas reglas en materia agraria debe ajustarse a los principios de economía agraria y de especialidad de la agricultura.

---

131 "En cualquier caso, los problemas que a la financiación de la PAC ha suscitado el continuo crecimiento de los excedentes al amparo de la intervención protectora, ha venido generando determinados correctivos, como las cuotas en azúcar y productos lácteos, y lo que es más importante, una técnica relativamente reciente que lleva camino de convertirse en un verdadero principio de la PAC: la corresponsabilidad". De la Cuesta, J. M., 1987, p. 8.

132 TCE. Antiguo artículo 39 (actual artículo 33).

En efecto, en este sentido fue promulgado el Reg. No. 26/62[133] que establece claras excepciones de aplicación del régimen de la libre competencia en agricultura (Arpon de Mendivil y De Aldama, 1986), particularmente incentivando o favoreciendo a las agrupaciones y asociaciones de agricultores, y la organización de pequeños y medianos productores para que no sufrieran un impacto fuerte de las reglas del libre mercado, tal y como lo estableció la Corte de Justicia de la Comunidad Europea[134], al aceptar el primado de las normas de la política agrícola común[135].

---

133 Reg. CEE No. 26 del 4 de abril de 1962 relativo a la aplicación de ciertas normas de competencia a la producción y al comercio de los productos agrícolas.

134 "Además de este fundamento jurídico subyace a la promulgación del Reglamento número 26 un claro fundamento económico. Actualmente el sector agrícola se caracteriza por la existencia de un gran número de pequeñas y medianas explotaciones, de las que vive una fracción todavía muy importante de la población activa. Las estructuras de esas explotaciones que han conservado en su mayoría un carácter familiar, no responde ya a las necesidades actuales, siendo demasiado pequeñas y al no disponer de medios financieros suficientes, no han podido modernizarse y disfrutar de las ventajas del progreso técnico. Sin embargo, una agricultura moderna no puede desarrollarse más que si las superficies de cultivo son suficientemente extensas y si los que las explotan pueden disponer de medios técnicos potentes, tanto en el estadio de la producción como en la de la comercialización. Por tanto es necesario que los agricultores se agrupen y pongan en común sus medios para alcanzar este objetivo. El Reglamento número 26 ha sido promulgado para estimular esa evolución. En efecto, busca favorecer los acuerdos que puedan contribuir a la modernización de la agricultura, puesto que sustrae a las reglas normales de competencia acuerdos susceptibles de contribuir a la creación de explotaciones más amplias, a su modernización técnica y a la racionalización de la comercialización de productos agrícolas. Así, el Consejo ha previsto que las disposiciones del art. 85, párrafo 1, no serían aplicables a las asociaciones entre productores y a los acuerdos concluidos entre organizaciones comunes de mercado, porque son necesarios para la modernización de las estructuras agrícolas. Es así como ciertos reglamentos de organización de mercados fomentan la creación de asociaciones de productores e incluso les confían algunas funciones en la gestión de los mercados de que se trate". Ver Arpon de Mendival, 1986, p. 15.

135 TJCE. Sentencia del 29 de octubre de 1980 (Causa *Maizena contra el Consejo*).

Etapas sucesivas de la PAC[136] y su entrada en crisis

En la década de 1980, la Comunidad Europea había alcanzado altos índices de productividad, hasta llegar a tener excedentes productivos en algunos sectores. Debido a lo anterior y a las grandes presiones del mercado mundial, especialmente derivadas de los acuerdos internacionales del GATT, se comienzan a aplicar políticas de estabilización estructurales, tendientes a desestimular la producción agrícola.

En el marco de las OCM, se mantiene el sistema de precios, pero además se fijan cuotas para ciertos productos, con lo cual se castigaba a los productores que producían más de lo previsto. Se siguió aplicando el sistema de cobros parciales.

En materia de políticas estructurales, los Reg. No. 797/85[137] y 2328/91, siguen orientados –con mayor incidencia– a favorecer el régimen jurídico de las estructuras agrarias, especialmente de las haciendas de los empresarios a título principal; pero además se incorporan planes de mejoramiento material de las haciendas, medidas de prejubilación, extensivización y, particularmente relevante, los incentivos para no cultivar –*set aside*–. Comienza a introducirse la visión de la agricultura como instrumento

136 La doctrina ha señalado, al menos, cuatro etapas evolutivas: "Así, la primera fase se identifica con la edificación del armazón institucional de la ordenación positiva de la agricultura europea en el Tratado constitutivo de la CEE y de las Organizaciones Comunes de Marcados (OCM, a partir de ahora) y se extiende hasta la fecha un tanto convencional de 1970. La segunda fase (1970-1980) comprende el proceso de desarrollo y consolidación de las grandes estructuras jurídicas y financieras que sirven de soporte de la intervención pública de la agricultura, no obstante experimentar alteraciones importantes consecuencia de las graves tensiones derivadas de los excesos productivos. La tercera fase (1980-1992) se singulariza por la aparición y multiplicación de fuerzas centrífugas que castigan con mucha dureza la PAC, pese a la puesta en marcha de puntuales medidas correctoras de éxito dispar. Y a cuarta etapa (1992-1999) está personificada por la reforma 'Mc Sharry' (y su desarrollo ulterior), y su corolario, el acuerdo agrícola del GATT/1994, cuyo alcance y operatividad obligan a un tratamiento diferenciado en un capítulo posterior". Fernández, 2000, pp. 35-36.

137 El Reg. 797/85/CEE, del 12 de marzo de 1985, sobre el mejoramiento de la eficiencia de las estructuras agrarias.

para el mantenimiento del espacio rural[138]. Efectivamente, ya en el Libro Verde de la Comisión (1985) y en la comunicación de esta visión al Parlamento y al Consejo, se propone la importancia de la preservación del espacio rural (comprensivo del tejido económico, social, humano, ambiental, natural y paisajístico de la agricultura) para garantizar *Il futuro del mondo rurale*[139].

La década de 1990 es quizás la etapa más dura para la PAC europea, pues representa la entrada en crisis del modelo proteccionista europeo a favor de su agricultura y el replanteamiento global de la PAC. La crisis y el replanteamiento de dicha política han sido provocados por causas internas y externas, a los cuales la Unión Europea ha debido buscar soluciones diversas y urgentes para la agricultura europea.

En 1992 se inicia la etapa del desacoplamiento, siempre por influencia externa del GATT, en cuyas negociaciones los grandes países desarrollados, y particularmente la U.E., se comprometen a la reducción gradual de los precios agrícolas y de las ayudas proteccionistas a la agricultura. En el marco de las reformas estructurales, asumen especial importancia las medidas sobre la reducción del *set aside* (15%), la extensivización de la agricultura, la protección del ambiente y los espacios naturales, la prejubilación y la reforestación[140].

A partir de la *Agenda 2000 (por una Unión más fuerte y ampliada)*, se inicia la cuarta etapa de evolución de las políticas agrícolas comunitarias, en la cual deben ser valorados los criterios políticos y económicos de adhesión de nuevos miembros (PECO), especialmente de los países de Europa del Este, y, además, una valoración integral de la PAC de cara a la ampliación, sobre todo considerando la disponibilidad de los recursos financieros y las consideraciones de tipo agroambiental. La

---

138 El Reg. No. 1760/87/CEE, del 15 de junio de 1987, referido a la modificación de diversos reglamentos relacionados con las estructuras agrarias y la adecuación de la agricultura a la situación de los mercados y el mantenimiento de espacios rurales.

139 COM (88) 501 del 29 de julio 1988. Il futuro del mondo rurale.

140 Estas medidas se ponen en funcionamiento a partir de los Reglamentos comunitarios 2078/92, 2079/92 y 2080/92.

revisión general de la PAC (que comprende el desacoplamiento, las medidas de acompañamiento ambiental y la redimensión de las políticas de mercados) se fija nuevos objetivos, más allá de los contenidos en el exiguo articulado del Tratado de la C.E. sobre Agricultura. En efecto, se señalan la competitividad, la calidad, la seguridad y la tutela de los consumidores, las estrategias de desarrollo rural, la sostenibilidad ambiental y la simplificación.

El proceso de reforma de la PAC, se inicia por una revisión profunda del contenido normativo de las OCM y de las políticas estructurales, mediante un proceso de simplificación de la legislación agraria, que ha conllevado a la reducción significativa del marco jurídico de las OCM (sembradíos, producción láctea casera, carne bovina, aceite y vino)[141].

La incorporación de una renovada política estructural, vinculada con el desarrollo rural sostenible, que pasa a ser el segundo pilar y, quizás, el más importante, de la futura política agraria europea. Ello produce, además, una transformación del régimen de las ayudas públicas, cada vez más orientadas al desarrollo rural (García, 1995).

---

141 Los Reg. 1251/99, 1252/99 y 1253/99, referidos a la OCM sobre sembradíos (granos y oleaginosas), se fija la reducción del precio de intervención en un 15%, en dos fases, un pago único de ayuda a superficie, la simplificación de los pagos y la reducción del *set aside* obligatorio del 15% al 10% (véanse los Reg. 2316/99 de Actuación, y el 2461/99 sobre materias primas para productos no destinados al consumo humano o animal); la OCM de la leche encuentra su nuevo marco jurídico en los Reg. 1255/99 y 256/99, mediante los cuales se prorroga el régimen de las cuotas hasta el 2008, se reducen los precios en un 15%, se fijan los criterios para la cesión de cuotas y se incorporan medidas de sostenimiento al rédito mediante el pago por superficie, y sostenimiento a la comercialización; los reglamentos 1254/99 y el de actuación, en la OCM de carne también establece la reducción de los precios de intervención en un 10%, las ayudas directas, la creación de portafolios nacionales de gastos y premios por destace de ganado; la reforma de la OCM del vino, mediante Reg. 1493/99, fija su atención en aspectos cualitativos (VQPRD), favoreciendo la creación de organizaciones de productores y organismos de "filieras" (cadenas productivas), establece nuevos derechos de replantación, restructuración y reconversión de viñedos.

La nueva política orientada al desarrollo rural

Durante muchos años, las políticas agrarias modernas han dado apoyo a la agricultura –y lo siguen dando– y han creado instrumentos jurídicos nuevos para adaptar sus funciones a las exigencias alimentarias del mercado y del ambiente.

Es importante para el juez agrario conocer las nuevas proyecciones de esas políticas agrarias (económicas, sociales y ambientales), pues su conocimiento y posible aplicación, ajustándola a las necesidades y realidades de cada país, pueden constituir un modo de solucionar los graves problemas estructurales que enfrenta nuestro sector agrícola.

En primer lugar, debe indicarse que todos los países de la Unión Europea reconocen en la agricultura una *especialidad*, caracterizada por factores naturales y su dependencia a los ciclos biológicos y factores climáticos, lo que justifica una tutela y apoyo especial al sector (Massot, 2000a). Por otro lado, aparte de impulsarse un apoyo a la producción agraria se reconoce la triple función de la agricultura desde el punto de vista económico, social y ambiental. En este último campo se mueven las recientes reformas orientadas a alcanzar un desarrollo rural sostenible. No sin razón, la PAC es considerada como la más importante de las políticas comunitarias.[142]

Siguiendo la PAC europea, debe considerarse que cualquier política agrícola debe diseñar los mecanismos jurídicos necesarios para garantizar la suficiencia alimentaria, estabilizar los precios del mercado agroalimentario y asegurar un nivel de réditos justo al agricultor. Para ello se requieren hacer ajustes estructurales que muchas veces deben afectar el sistema de distribución de la tierra y fortalecer las empresas agrarias, especialmente

142 En efecto, el 45% de los créditos comunitarios están dirigidos a la política de mercados agrícolas. A nivel normativo, el 80% de la producción del derecho derivado es derecho agrario. Y en el campo jurisprudencial, una tercera parte de las sentencias del Tribunal de Justicia se refiere a casos agrarios.

pequeñas y medianas, para que logren alcanzar un nivel de competitividad adecuado a las exigencias del mercado.

Esas medidas hoy día vienen complementadas con otras llamadas "plurifuncionales", pues aparte de la actividad esencialmente agraria de producción, se procura impulsar los bienes y servicios en el medio rural, e incorporar nuevas formas alternativas mediante las cuales el sector rural pueda alcanzar un mejor desarrollo sostenible. No obstante, este planteamiento a favor de una política rural debe conciliarse con el modelo de una economía social de mercado que es, justamente, el que plantea en un principio la Unión Europea.

En este sentido, según la Declaración de Cork (1996), se está redefiniendo la PAC a fin de garantizar un desarrollo rural sostenible:

> "[Esta] debe constituir una prioridad de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que sustente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación (punto 1)... además debe basarse en un enfoque integrado que englobe dentro de un mismo marco legal e instrumental el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación económica (especialmente a través de las pequeñas y mediante empresas y de los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas (punto dos)" (Massot, 2000a:1).

Con él se pretende resolver el grave desequilibrio existente en las zonas rurales, que la actividad agraria por sí misma es incapaz de resolver.

La PAC, cuyos principios centrales están incorporados en el Tratado de la C.E. (artículo 32 y ss.) (Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea, 1999), contiene un objetivo general y otros objetivos específicos, que constituyen el marco general y el fundamento normativo para el diseño de las políticas de los instrumentos derivados.

El objetivo general consiste en coadyuvar al pleno funcionamiento del mercado común. Internamente a través de la Unión Aduanera y externamente mediante el desarrollo armónico del comercio mundial, la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y la reducción de las barreras arancelarias.

Entre los objetivos específicos, los hay de naturaleza económica, social y política:

- Incrementar la producción agraria, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, el empleo óptimo de los factores de producción, especialmente el trabajo agrícola.
- Estabilizar los mercados.

Entre los objetivos sociales destacan:

- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola: el aumento de la renta individual de quienes trabajan en agricultura.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos (seguridad alimentaria).

A estos objetivos que podremos llamar "tradicionales", por estar consolidados desde hace muchos años, se suman nuevos objetivos que pretenden garantizar la cohesión económica y social, la protección del medio ambiente, la defensa de la salud pública y la protección de los consumidores.

De esos tres objetivos se desprenden claramente la triple función que debe cumplir la agricultura en el desarrollo y espacio rural: *económica, social y ambiental o ecológica*. Ello fue expresamente previsto en la Carta Rural Europea de 1996.

La Carta Rural Europea de 1996: Un modelo a seguir

En 1996 los Estados parte de la Comunidad Europea aprobaron la llamada "Carta Rural Europea", con el propósito de establecer los principios para una política de gestión, de desarrollo estable y de tutela a las áreas naturales y rurales (Art. 1). En ella se define el espacio rural como "el territorio constituido por el espacio agrícola, destinado al cultivo y la crianza, y por el espacio rural no agrícola, destinado a usos distintos de

la agricultura, en particular a la instalación o a las actividades de los habitantes en el ambiente rural" (Art. 2).

Por sus características,[143] el espacio rural está destinado a cumplir una triple función:

- **Económica**: en cuanto asegura la producción y la alimentación, es la sede de pequeñas y medianas empresas y, por tanto, de actividades económicas (agrarias, industriales, artesanales y de servicios) que deben ser mantenidas y desarrolladas (Art. 6).
- **Social**: en cuanto favorece el desarrollo de las relaciones entre los habitantes del ambiente rural, brinda hospitalidad a los habitantes de zonas urbanas y, en general, constituye para las poblaciones rurales un punto de convergencia de su identidad cultural resultado del vínculo entre tradiciones (folclor) y territorio (Art. 8).
- **Ambiental o ecológica**: en cuanto comprende espacios naturales y paisajes. Es la sede de la biodiversidad, de la flora y del patrimonio forestal. Por su medio, se preserva la base natural de la vida: el suelo, el agua y el aire, mediante su utilización racional, además de protegerse los espacios verdes, el paisaje natural y el paisaje transformado por el hombre "paisaje agrícola" (Art. 7).

En la Carta se establece, en su Título IV, una serie de orientaciones y medidas a fin de revitalizar el espacio rural, y se da apoyo a la creación de nuevos mecanismos e instrumentos jurídicos relacionados con diversos

---

143 Entre dichas características se enumeran: a) la preponderancia de la actividad agrícola en la ocupación del territorio, la cual constituye la espina dorsal; b) la prevalencia de los espacios verdes libres, con vocación ecológica; c) una baja densidad de población; d) una repartición difundida de la propiedad; e) comunidades o aglomeramientos habitacionales de pequeñas dimensiones, que permiten una cierta personalización de las relaciones humanas y en la participación directa de los ciudadanos en los quehaceres comunales; f) una importancia relativamente mayor de las actividades del sector primario o bien una relativa preponderancia de las profesiones manuales y prácticas, que implican una polivalencia que favorece la autonomía y la ayuda recíproca entre los sujetos vecinos; g) la existencia de un paisaje natural, transformado por el trabajo humano y constituyente por eso patrimonio de la humanidad; h) en fin, una cultura local o regional basada sobre un saber vivir derivada normalmente de la tradición o de las costumbres (folklor), por cuanto este saber vivir se ha puesto en entredicho por las tecnologías modernas y por los medios de comunicación sean físicos o audiovisuales (artículo 3, Carta Europea).

sectores: la gestión del territorio; la agricultura; la silvicultura; el comercio, la industria y la artesanía; la habitación y la salud; el turismo rural y el agriturismo; la infraestructura, transportes y servicios; la instrucción, la investigación y sensibilización; la cultura y el ambiente y, finalmente, la cooperación científica y tecnológica.

Entre tales aspectos, los más desarrollados se refieren a la gestión del territorio (ordenamiento territorial), la agricultura y el ambiente.

En cuanto a la gestión del territorio debe destacarse que: a) la política de gestión territorial en zonas rurales debe permitir un desarrollo estable de las actividades tradicionales, tales como la agricultura, la silvicultura y la artesanía, las cuales pueden garantizar la permanencia de la vida económica en el ambiente rural, incentivando el ejercicio de actividades complementarias y asegurando la tutela del ambiente natural; b) cualquier política en este sentido se funda en el principio humanístico: el hombre constituye el centro ideal de los proyectos y consiguientes decisiones (Art.10).

Respecto a la agricultura, los Estados se comprometen a "definir y aplicar una política agrícola finalizada al mantenimiento de la actividad agrícola, considerada como espina dorsal del espacio rural, además a promover la seguridad alimentaria y la tutela de la naturaleza" (Art. 11). En general, se reconoce a la agricultura un rol prioritario en la ocupación y gestión del espacio rural, y en el diseño de las políticas agrícolas cada país se compromete a adoptar las disposiciones fiscales y retribuciones que favorezcan la "pluriactividad" y la diversificación o multifuncionalidad de la agricultura. En otros términos, se reconoce al agricultor "el estatus de persona privada investida de una función de servicio público o interés general".

En cuanto al ambiente, los Estados se obligan a adoptar medidas para la protección y sistematización de los suelos, de las aguas y del aire; desarrollar reservas biogenéticas y protección de biotipos en riesgo de desaparición; incrementar los estudios de impacto ambiental; favorecer los proyectos de desarrollo en las regionales rurales favorables a la tutela ambiental, etc.

Por su contenido, la Carta Rural Europea puede ser considerada un verdadero "Código Rural", en donde se sientan las bases y los principios necesarios para garantizar un desarrollo rural sostenible. Normas y principios

que, posteriormente, son concretados por la misma Comunidad Europea a través de reglamentos o directivas, finalmente adoptadas y aplicadas por los Estados miembros mediante legislación nacional o regional.

Veremos, a continuación, algunas de las acciones comunes emprendidas en este importante ámbito.

Las acciones comunes: medidas estructurales y para el desarrollo rural

Las medidas estructurales orientadas a la agricultura tienen carácter horizontal y son financiadas con el Fondo Europeo de Orientación y garantía agrícola (FEOGA). En esencia, están orientadas a mejorar y modernizar las empresas agrarias, favorecer la transformación y comercialización de la producción agrícola –y actividades conexas– y fomentar el asociacionismo o la agricultura de grupo.[144] Otras medidas de acompañamiento están referidas a tres programas específicos: las medidas agroambientales para fomentar prácticas agrícolas menos intensivas y la conservación de espacios naturales, el fomento a la prejubilación de los agricultores a partir de 55 años y la reforestación de tierras agrarias para reducir los excedentes.[145]

Pero las más recientes intervenciones (también provenientes de la confluencia entre la política agraria y otras políticas) están orientadas al desarrollo rural, tales como el fomento de la industrialización agraria, la artesanía alimentaria, el agroturismo o la capacitación de los pobladores rurales, y medidas agroproductivas como la concentración parcelaria, los regadíos y las infraestructuras rurales, entre otras. Todas estas intervenciones son llevadas a cabo internamente mediante programas operativos regionales. En este tipo de ayudas, se destacan particularmente las orientadas a zonas desfavorecidas. La tendencia es consolidar

144 Están contenidas fundamentalmente en los Reglamentos C.E. 950/97, 951/97, 952/97. DOCE L142 de 2-6-97.

145 En ese sentido, están orientados los reglamentos CE 2078/92, 2079/92 y 2080/92.

un verdadero Fondo de Desarrollo Rural y propiciar el pago de *ayudas directamente* a los productores mediante la *regionalización crediticia*, especialmente a través de convenios de colaboración o contratos de explotación territorial.

En particular, conviene destacar que el Reglamento para el Desarrollo Rural (1257/99) es un texto único basado en el principio de subsidiariedad y de simplificación normativa. Establece en su Título I el ámbito de aplicación y los fines: Promover el desarrollo y adecuación estructural en regiones con retardo en el desarrollo; establecer medidas para la reconversión económica en zonas con dificultades estructurales; y mantener y fortalecer las actividades agrícolas y su reconversión.

El Título II está referido en su totalidad a *las medidas para lograr el desarrollo rural* estableciendo la normativa de base para impulsar el apoyo a los siguientes temas: I. Inversiones en las haciendas agrícolas. II. Apoyo a los agricultores jóvenes. III. Formación profesional. IV. Jubilación anticipada. V. Zonas con desventajas y zonas sujetas a vínculos ambientales. VI. Medidas agroambientales. VII. Mejoramiento de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas. VIII. Silvicultura. Promoción de la adecuación y del desarrollo de las zonas rurales; modalidades de aplicación.

Por otra parte, deja a cargo de cada uno de los Estados miembros la elaboración de los *planes para el desarrollo rural*, sobre todo por medio de planes regionales, tomando en consideración las características geográficas y los cuales deben extenderse por un período de siete años, a partir del 1 de enero del 2000. Estos planes para el desarrollo rural deben incluir, entre otros aspectos, las medidas agroambientales que se desarrollarán en la zona geográfica, según las exigencias de cada una.

Una novedad muy importante en este reglamento es que el Título III, Capítulo V, establece mecanismos de control y evaluación en los programas para el desarrollo rural, mediante los procedimientos que se establezcan, pero basados en indicadores físicos y financieros. Se establece la posibilidad de establecer, para estos fines, *Comités de Control*. En otros términos, se produce una política de desconcentración y descentralización de la política agrícola comunitaria.

En vista a esta nueva regulación en el derecho agrario comunitario europeo, el desarrollo rural sostenible se ha convertido, decididamente, en el *segundo pilar* de la PAC.[146] En efecto, en este reglamento se funden todas las ayudas orientadas a este sector. Algunos lo han llamado el "Código Rural del siglo XXI" (Vattier, 2001) y otros destacan la incorporación de los criterios para crear un Fondo Rural (Massot, 2000a) para el desarrollo rural sostenible: se incluyen todo los gastos agrarios y se crea una sola partida para los gastos rurales.

El Reglamento de Apoyo al Desarrollo Rural (1257/99), se complementa con nuevos reglamentos: el de Financiamiento de la Agricultura (1258/99), es decir, que establece la distribución de tareas y recursos destinados a la orientación y garantías agrarias; el Reglamento sobre Fondos Estructurales (1260/99), que dirige la política estructural sobre todo a zonas de desarrollo retardado, a zonas con dificultades estructurales y al desarrollo de recursos humanos; y el reglamento que fija las normas comunes (No. 1259/99) sobre medidas horizontales para los pagos previstos para el sostenimiento de la agricultura, aplicando criterios de sostenibilidad ambiental y de modulación.

El éxito de la nueva PAC dependerá, en consecuencia, del éxito de los programas regionales y zonales de desarrollo rural, responsabilidad de las autoridades internas (estatales y regionales) y también de la participación y gestión de la sociedad civil.

---

146 "Il mantenimento di aree rurali vitali ed il loro sviluppo economico, indirizzando al mercato la ricchezza di risorse in esse contenute, assurge ad elemento fondamentale della PAC. L'importanza di questa svolta é dimostrata dal finanziamento delle misure di sviluppo rurale in tutte le zone rurali dell'Unione e questo fie dalla sezione Orientamento alla sezione Garanzia". Raggionieri, M., Diritto Rurale Comunitario, Milano, Giuffré, 1999, p.144.

Reforma de la PAC y el criterio de la multifuncionalidad en el contexto de la globalización[147]

La nueva política agrícola común es la reforma más radical y más amplia que jamás se haya emprendido desde la creación de la PAC: las políticas de mercado se reequilibran y se acompañan de una política de desarrollo rural global y coherente que consagra la vinculación de la agricultura al territorio (Comisión Europea, 2000).

La diversificación, la multifuncionalidad y las técnicas de desarrollo integral se convierten en los motores frente a las aperturas del mercado que pueden garantizar el progreso solidario y con justicia social (Franco, 1998).[148]

Los nuevos desafíos de la PAC (frente a las exigencias internas y externas)

La reforma radical de la política agrícola europea obedece a una serie de causas externas, vinculadas con el proceso de internacionalización del derecho agrario (Romano, 1996), e internas, por exigencias que nacen de las propias realidades regionales.

Entre los factores externos, se produce un aumento de la demanda mundial de alimentos, no solo en los países subdesarrollados; la liberación del

147 Sobre la defensa del modelo agrícola europeo y su concepción *multifuncional*, así como las alternativas europeas en las negociaciones de la OMC, véase, entre otros: Massot, 2000b. "La política agraria común ante el reto de la globalización: ser o no ser multifucional, ésta es la cuestión". En: *Derecho Agrario y alimentario*, Año XVI, No. 37, jul-dic., pp. 63-81.

148 "Progreso con solidaridad y justicia social. Desarrollo económico negociado con las fuerzas emergentes y la representación de las marginadas. Más Estado democrático igualitario. Inversiones en la mejora de la estructura agrícola, ayudas a la instalación de los jóvenes agricultores, racionalización de la producción, comercialización y distribución de los productos con intervención del Estado para evitar desequilibrios e injusticias, instrumentos jurídicos para garantizar la calidad de los productos y su comercialización, más control sanitario de los artículos alimentarios, producción ecológica, estímulo a las actividades de diversificación y especialización de la producción, educación continuada, formación e investigación orientada, cooperación científica y técnica, más seguridad social agraria".

entorno del comercio internacional (Franco, 1998), que afecta particularmente el comercio de los productos agrícolas; y, por último, el proceso de ampliación de la Unión Europea, en el cual ya ha existido una línea de consenso para la distribución de los fondos agrícolas.

Es indudable el impacto que han tenido los acuerdos de la Ronda Uruguay, que dieron como resultado los Tratados de Marrakech sobre Agricultura, los cuales imponen obligaciones a los Estados partes, y específicamente a la Comunidad Europea, para reducir los subsidios a la agricultura, las medidas proteccionistas y, en general, el comercio desleal de productos agrícolas en los mercados mundiales.

Los acuerdos sobre agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias y de propiedad intelectual, imponen modificaciones importantes en la legislación interna de cada Estado. En el caso de la Comunidad Europea, dichas modificaciones deben ser concretadas mediante la normativa comunitaria, pues la Corte de Justicia no ha reconocido la aplicación directa de dichas medidas en el ámbito de la Comunidad.

Entre los factores internos, se señalan cuatro:

> "El riesgo real de aparición de nuevos desequilibrios de mercado en algunos sectores; la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, que responsabiliza a los legisladores comunitarios de la integración de los aspectos medioambientales en la legislación; el hecho de que la PAC debe dar respuesta al creciente interés del consumidor por la seguridad de la alimentación, la calidad y el bienestar de los animales; y finalmente, la necesidad de adaptar la PAC a una mayor descentralización, transparencia y normas más simples" (Comisión Europea, 1999).

La nueva política comunitaria ha señalado como prioridades esenciales: asegurar la *competitividad* del sector agrario de la Unión Europea, tanto en los mercados comunitarios como en los crecientes mercados de exportación; promover métodos de cultivo que contribuyan al mantenimiento y mejora del paisaje y del entorno rural; y contribuir a sostener el modo de vida de los agricultores al tiempo que se promueve el desarrollo económico del conjunto de la economía rural. En otros términos, se pretende consolidar un sector agrícola europeo más moderno y sostenible, con el objeto de garantizar el mantenimiento a largo plazo de la agricultura en un entorno rural dinámico. La nueva PAC rural tiene como destinatarios

no solo a los productores, sino, en general, al conjunto de la población rural, respetando las exigencias del consumidor y las necesidades de la sociedad civil.

Los objetivos políticos incorporados en el Tratado de la Comunidad Europea se renuevan sobre la base de las nuevas disposiciones reglamentarias de desarrollo rural y las modificaciones de las Organizaciones Comunes de Mercado, con el criterio de la simplificación y racionalización de la legislación agroambiental y agroalimentaria. El propósito es mantener el modelo social de agricultura europeo, reconociendo su naturaleza multifuncional. Tales objetivos, en una óptica evolutiva, se plasman así:

"La nueva política se propone promover:

- Un sector agrícola competitivo capaz de explotar las oportunidades que existen en los mercados mundiales sin ayudas excesivas, garantizando al mismo tiempo un nivel de vida adecuado para la comunidad agraria.
- Métodos de producción seguros, capaces de suministrar productos de calidad adaptados a la demanda del consumidor.
- Diversidad, que refleje la rica tradición de la producción alimentaria europea.
- Mantenimiento de las comunidades rurales vivas, capaces de generar oportunidades de empleo para la población rural.
- Un sector agrícola sostenible en términos medioambientales, que contribuya a preservar los recursos naturales y el patrimonio natural y a mantener la belleza visual del paisaje rural.
- Una política más global y sencilla, que delimite claramente las decisiones que deberán adoptarse conjuntamente a escala comunitaria y las que deberán seguir siendo competencia de los Estados miembros.
- Una política agrícola que establezca un vínculo claro entre apoyo público y la gama de servicios que la sociedad en su conjunto recibe de la comunidad agraria" (Comisión Europea, 1999).

Los nuevos mecanismos de la PAC: competitividad, sostenibilidad y calidad

Los avances alcanzados en la Agenda 2000 (De val Arnal, 1998) y la puesta en práctica efectiva de los nuevos objetivos agrarios, llevaron a la aprobación de nuevos reglamentos comunitarios, unos que modificaron y simplificaron el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados, otros sobre desarrollo rural y, en fin, sobre la disponibilidad de los fondos que se destinarían a la reforma del sector agrícola.

Los nuevos reglamentos, que incluyen los diversos sectores productivos, el nuevo marco del desarrollo rural, las normas horizontales de los regímenes de apoyo directo y la financiación de la PAC, tienen como efectos de reforma los siguientes:

- *Rebaja en los precios para fomentar la competitividad empresarial*

  Se introducen reducciones en los precios de apoyo al mercado, que van desde el 15% (cereales) hasta el 20% (ganado vacuno). En el sector lechero, se aplicará una reducción del 15% a partir del 2005-2006. Las reducciones son graduales y tienen como propósito ir acercando los precios de los productores europeos a los del mercado mundial. El efecto de esta medida es promover la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales, lo que traería efectos positivos en la demanda interna y en la exportación, y permitirían una progresiva integración de nuevos Estados miembros, de cara a la ampliación.

- *Garantizar el nivel y calidad de vida adecuado para los agricultores, pero también para la comunidad agraria en general*[149]

  La reducción de los precios institucionales debe ir acompañada de una política de crecimiento en las ayudas directas a los agricultores,

149 Sobre este aspecto, puede consultarse el interesante trabajo de Ballarín Marcial, Alberto. *Ponencia sobre la calidad de vida en las áreas rurales*. En: *Derecho Agrario y Alimentario*, Año XII, No. 29, jul-dic., 1996, pp. 62-75. En la misma revista, también Ballarín Marcial, *La declaración de Cork 9 de noviembre de 1996*, pp. 76-77.

para garantizar el mantenimiento de un nivel de vida adecuado de la población rural. Es decir, la idea de sostener directamente la renta de los agricultores refleja la separación entre la ayuda y la producción.

Por otro lado, se incentiva todas aquellas actividades complementarias y de servicios rurales que puedan ir mejorando el rédito agrario de los pobladores rurales.

- *Defensa del modelo agrario (multifuncional) de la Unión Europea en el mercado mundial*[150]

  La nueva política pretende lograr una mayor incidencia en los mercados internacionales, sobre todo, en el ámbito de las negociaciones multilaterales de la Ronda del Milenio, en la cual la Unión Europea ha defendido el "modelo multifuncional" europeo y no ha cedido prácticamente en sus negociaciones comerciales frente al socio mayor, Estados Unidos.

- *Una política de calidad alimentaria (Lorvellec, 2002)*

  La nueva reforma refleja una particular atención y preocupación por la defensa de los consumidores, exigentes de una mayor calidad y seguridad alimentaria. A ello se suman las políticas de protección al ambiente y la salud y el bienestar de los animales en las prácticas agrícolas.

---

150 "Cualquiera de los modelos de apoyo multifuncional presentados, o una eventual síntesis de los mismos, permitiría a la UE abandonar una política de apoyo automático en función de los volúmenes de producción a favor de un marco contractual, más microeconómico y más justo, en función de los factores no productivos presentes en cada territorio. Este enfoque tendría la virtualidad de: 1) ser temporal, guardando la facultad de modificar las condiciones exigidas a nivel general, cada 6 años por ejemplo, como ya se hace en Estados Unidos; 2) facilitar una aplicación coherente de los distintos instrumentos de apoyo a favor de las cuatro funciones básicas de la actividad agraria, ya mencionadas; 3) preservar su carácter supranacional al mismo tiempo que posibilitar una aplicación descentralizada y territorial en atención a las distintas formas de producción y de ocupación del espacio existente; 4) reforzar los actores sociales presentes en el territorio mediante la redistribución de papeles entre la administración y la sociedad civil, priorizando la acción local endógena y en red (*network policy*)". Massot, 2000b, p. 80.

Tanto en las políticas dirigidas al fortalecimiento del mercado agrícola, como en las medidas agroambientales para el desarrollo rural, deben cumplirse, por parte de los productores agrarios –y en la entera cadena agroalimentaria–, normas mínimas de respeto al ambiente, la higiene y el bienestar animal.

- *Integración de objetivos medioambientales*

  La PAC concreta los principios planteados en el Tratado de Ámsterdam, sobre la incorporación de las medidas ambientales en las diferentes políticas. En este caso, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas medioambientales necesarias a través de tres tipos de programas: "En primer lugar puede ser suficiente la aplicación de las medidas agroambientales de los programas de desarrollo rural. En segundo lugar, los Estados miembros podrán efectuar pagos directos con arreglo a las organizaciones de mercado, a condición de que se respeten los requisitos medioambientales de aplicación general. En tercer lugar, pueden condicionar estos pagos al cumplimiento de determinadas condiciones medioambientales" (Comisión Europea, 1999).

- *Gestión descentralizada*

  Se ha previsto una forma de pagos directos a los productores, diferente de la que se aplicaba desde 1992, a fin de descentralizar las ayudas y hacerla más ágil y menos onerosa para los productores. Una parte de los pagos directos –sobre todo en los sectores de carne de vacuno y lechero– adopta la forma de un monto global a nivel nacional, cargándolo al presupuesto del FEOCA, y por el cual los Estados miembros distribuyen los recursos. Ello permite que cada Estado fije las prioridades nacionales o regionales específicas, pudiendo asignar los recursos libremente, sujeto a determinados criterios comunitarios que eviten riesgos de competencia desleal.

- *Simplificación en la legislación agraria (Comisión Europea, 2001) y competitividad*[151]

  Tanto el Parlamento como el Consejo Europeo han impulsado la necesidad de simplificar las disposiciones comunitarias en materia de agricultura con dos fines específicos: por un lado, hacer que la legislación agraria sea lo más clara y transparente posible y facilitar al máximo el acceso a ella; por otro, reducir las tareas administrativas que la PAC impone a los agricultores y demás interesados, así como a las autoridades nacionales y comunitarias, a lo estrictamente necesario.

  El Consejo ha adoptado las propuestas de la Comisión en el marco de la reforma de la PAC, particularmente en los ámbitos del desarrollo rural, donde se ha producido una simplificación significativa, al reducir a tres reglamentos[152] las modificaciones orientadas a aplicar nuevas medidas estructurales para el desarrollo sostenible.

  También ha simplificado las disposiciones reglamentarias en las diversas organizaciones comunes de mercados y ha tomado medidas específicas para simplificar los procesos administrativos y reducir las obligaciones impuestas a los agricultores, creando un régimen especial (sistema de solicitudes y pago) de ayudas a los pequeños agricultores.

  Las características de la nueva legislación agraria comunitaria son las siguientes: la simplicidad y el carácter informal; la reducción del

---

151 La simplificación de la legislación agraria, en términos de efectividad para que los empresarios agrarios sean más competitivos en el mercado internacional, se basa en el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos de las estructuras agrarias, de los mercados y del desarrollo rural, resaltando las externalidades positivas y la multifucionalidad de la agricultura. En este sentido, véase el interesante aporte de Germanó, Alberto. *La competitivitá giuridica: orientamento strategico e semplifizacione normativa nell'ordinamento nazionale*. In: *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione Europea*. Atti del Convegno, Macerata, 18 giugno, 1999, pp. 35-53.

152 Se trata de los reglamentos comunitarios No. 1257/1999 del Consejo, del 17 de mayo de 1999, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos: No. 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del ya citado, y el No. 2603/1999 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural.

número de reglamentos; la adopción de medidas horizontales (régimen especial para pequeños productores, directrices sobre ayudas estatales, promoción de productos agrarios, sistemas integrados de gestión y control, mecanismos comerciales y paquetes de precios); la adopción de medidas orientadas a los mercados y sus cadenas agroalimentarias; y simplificación administrativa de los órganos pagadores. En términos generales, se trata de aumentar la claridad, la transparencia y la accesibilidad de la legislación agraria.

Esta tendencia a la simplificación de la legislación agraria ha comenzado a tener impacto en las legislaciones nacionales, donde se han generado verdaderas "leyes marcos" o códigos para el desarrollo rural, de orientación y simplificación de la normativa.

La multifuncionalidad, piedra angular del desarrollo rural sostenible

La nueva política de desarrollo rural de la Unión Europea se ha convertido en el segundo pilar de la PAC. Tiene por objeto fundamental crear un marco coherente y sostenible para el futuro de las zonas rurales europeas, que recupere y aumente la competitividad y que contribuya al mantenimiento del empleo.

Las intervenciones estructurales favorecen la diversificación y la ampliación de la economía de las zonas rurales; se trata de explotar el potencial endógeno de esas zonas para crear nuevas fuentes de empleo y desarrollar formas de ingresos adicionales, a fin de estabilizar la población rural.

La nueva política para el desarrollo rural sostenible se centra en el criterio de la *multifuncionalidad* y por un enfoque *multisectorial*. En efecto, se procura recompensar a los agricultores por los servicios que proporcionan al dar respuesta a las expectativas de los consumidores y de la sociedad en general. Entre tales servicios se incluyen los servicios ambientales, la conservación del patrimonio rural y el paisaje agrario y ambiental, entre otros, los cuales contribuyen a generar fuentes de ingreso alternativos. Por otra parte, se pretende desarrollar fuentes de ingresos y de empleo propiciando los servicios rurales.

El modelo *multifuncional* de la agricultura europea pone énfasis en la triple función que desempeña el agricultor (económica, social y ambiental) en el ejercicio de sus actividades agrarias y conexas, lo cual permite conservar la calidad de vida en el mundo rural.

> "La *multifuncionalidad* de la agricultura europea queda plenamente reconocida: Además de la producción alimentaria, los agricultores desempeñan una función decisiva en la protección y salvaguardia del medio ambiente, de los paisajes y de un patrimonio cultural rural rico en tradiciones y en conocimientos" (Comisión Europea, 2000).

Bibliografía

Arpon de Mendivil y de Aldama, A.(1986). *La aplicación de las normas de competencia comunitarias a la agricultura. En: Derecho Agrario y Alimentario (D.A.A.)*, Año II, No. 3-4, ene-jun, pp. 13-25.

Ballarin, A. (1996). *Ponencia sobre la calidad de vida en las áreas rurales. En: Derecho agrario y alimentario*, Año XII, No. 29, jul-dic., 1996, pp. 62-75.

———. (1996). *La declaración de Cork 9 de noviembre de 1996. En: Derecho Agrario y Alimentario (D.A.A.)*, Año II, No. 3-4, ene-jun, pp. 76-77.

Bosch, D. (2002). *La Agricultura en los Tratados de la Unión Europea. Las Organizaciones Comunes de Mercado. Principios. Sistema de armonización de normas en los Estados miembros. En: María Adriana Victoria (directora). De los derechos de los Consumidores a las obligaciones de los empresarios agroalimentarios.* Universidad Santiago del Estero: CEIDACC. pp. 155-167.

Comisión Europea. (2001). *La simplificación de la legislación agraria. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.* Bruselas: COM, 48 final.

Comisión Europea. (2000). *La nueva política agrícola común. Una agricultura para la Europa de mañana.* Bruselas: Publicaciones de la Unión Europea. OJO FALTA CIUDAD

Comisión Europea. (1999). Reglamentos comunitarios: No. 1257/1999 del Consejo, del 17 de mayo de 1999, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y garantía agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos; No. 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del ya citado; y el No. 2603/1999 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural.

Comisión Europea. (1999). *Reforma de la PAC: Una política para el futuro. Dirección de Agricultura*, junio.

Comisión Europea. (1978). *La politica agrícola comune (Resumen de las primeras propuestas de la Comisión de la C.E.). En: Appendice alle Lezioni di Diritto agrario comparato, anno Accademico 1978-1979*, Romagnoli, E. Università degli Studi di Firenze.

De la Cuesta, J M. (1987). *La regulación de los mercados agrarios en España. En: Derecho Agrario y Alimentario (D.A.A.)*, Año 9-10, julio-dic. p. 3.

De Val Arnal, J. (1998). *Derecho agrario europeo: Agenda 2000 y el empleo en el sector agrícola*. OJO FALTA EDITORIAL Y CIUDAD

Fernández, R. (2000). *La política agraria común. Régimen jurídico de la Agricultura Europea y Española*. Aranzadi: Navarra.

Franco, J M. (1998). *Neoliberalismo y agricultura en la perspectiva del Estado negociador vx. Estado democrático igualitario. En: Actas del Congreso Español de Derecho agrario y ordenación rural*, Zaragoza, 4 y 5 de diciembre de 1998.

García, S. (1995). *El régimen de las ayudas públicas en el Sector Agrario. En: Derecho Agrario y Alimentario (D.A.A.)*, Año XI, No. 26, ene-jun., pp. 48-56.

Germano, A y Rook Basile, E. (2002). *La politica di cooperazione della Comunità Europea ed i paesi ACP.* En: G. Giappichelli (editore). En la disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli. Torino.

Germano, A. (2001). *Manuale di Diritto Agrario,* Torino, Giappichelli, 4ª. Ed

_____. (1999). *La competitivitá giuridica: orientamento strategico semplifizacione normativa nell'ordinamento nazionale". En: La riforma delle politiche agrarie dell'Unione Europea.* Atti del Convegno, Macerata, 18 giugno, pp. 35-53.

_____. *Strutture in agricoltura. Estratto dal Digesto*, IV Ed., vol. XIX Civile, Torino, UTET, pp. 61-75.

Lorvellec, L. (2002). *Les politiques agricoles, sources du droit de la qualité en agro-alimentaire*. En: *R.D.R.*, No. 305, ago-set., pp. 415-420.

Massot, A. (2000a). *La política agrícola común En: Políticas públicas en la Unión Europea*.Barcelona: Editorial Ariel.

_____. (2000b). *La política agraria común ante el reto de la globalización: ser o no ser multifucional, ésta es la cuestión. Derecho agrario y alimentario*, Año XVI, No. 37, jul-dic., pp. 63-81.

Paggi, G. (1997). *Politica economica agraria dell'UE.* Bologna: Edagricole.

Raggionieri, M. (1999). *Diritto Rurale Comunitario*. Milano: Giuffré.

Romano, P. (1996). *El proceso de internacionalización del Derecho agrario*. Santiago: Universidad del Litoral.

Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea tras su revisión por el Tratado de Amsterdam. (1999). Madrid:Ciencias Jurídicas,.

Vattier, C. (2001). *Desarrollo rural, empresa agraria y explotación agrícola*. Véase en Sanchéz, A. (coordinador): *Manual de Derecho Agrario Euro-Latinoamericano,* pp. 185-198,

_____. (1987). *Reforma de estructuras y concentración parcelaria. En: Derecho Agrario y Alimentario (D.A.A.)*, No. 6-7, oct, pp. 21-36.

Hacia una caracterización de la política de comercio e inversiones de la UE: breve análisis de cara a la negociación del Acuerdo de Asociación con Centroamérica

Alonso Ramírez

Introducción

La sociedad, señala Robinson (2003), actualmente pasa por una etapa de transición caracterizada por la modificación del capitalismo global. En esta el factor central es una integración cada vez mayor de los lazos económicos, financieros, productivos y comerciales, lo que lleva a una consolidación del proceso de acumulación en el marco de circuitos transnacionales. Esta etapa supone una gradual supresión del sistema interestatal como marco institucional del desarrollo capitalista, a favor de una reestructuración cuya esencia es la integración de las economías para favorecer procesos de acumulación que superan la escala nacional.

Este puede comprenderse como el entorno que da significancia a los tratados de libre comercio, los cuales se tejen como puntos de una intricada red de relaciones entre las naciones, al punto de que el sistema pueda acumular casi sin oposición o límites estatales preestablecidos.

Una de las prácticas productivas centrales de esta transición es la provisión de servicios. Hace varias décadas era difícil concebir la existencia de servicios trasfronterizos, más allá de aquellos relacionados con la concesión de obras públicas. En la actualidad, la liberación de las trabas a las redes comerciales permite concebir incluso actividades productivas con centros de operación distribuidos globalmente donde el fin último consiste en la reducción de costos.

Para la Unión Europea (UE), la expansión continua de su actividad en el sector servicios resulta central y es pilar de la economía regional. Es indudable que esta actividad sea la prioridad –entre muchas otras– de cara a cualquier negociación comercial, sobre todo en el marco de su competencia global con Japón, Estados Unidos y los nuevos poderes económicos en ascenso.

Este breve artículo pretende: 1) analizar el peso del sector servicios dentro de la economía del bloque europeo, 2) interpretar su importancia en el marco de su estrategia comercial, 3) comparar la aplicación de esta estrategia en circunstancias puntuales de negociación y 4) observar cómo esto se traduciría en intereses ante el diálogo que actualmente sostienen la UE y Centroamérica de cara a la firma de un acuerdo de asociación (ADA).

Comercio de servicios, la Agenda de Lisboa y la Agenda Global

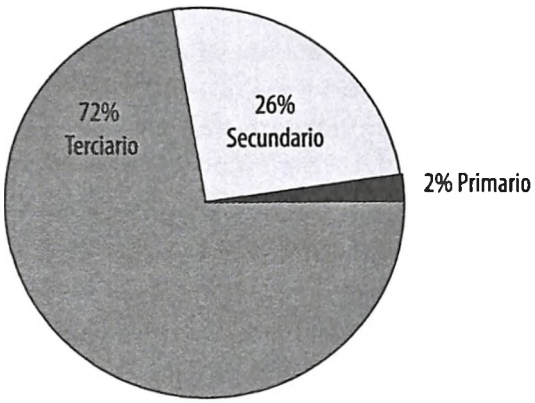
La Unión Europea es una economía que se fundamenta, primordialmente, en actividades relacionadas con el comercio de servicios. Si bien es cierto que su producción agrícola e industrial no es para nada despreciable, pues superan sin mucho esfuerzo la producción total de muchas otras naciones –incluyendo a Centroamérica–, lo cierto es que el valor relativo del sector servicios supera con creces la de los otros dos.

De acuerdo con datos de la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat), el sector terciario[153] significó el 72% del valor agregado bruto

153 Por sector terciario se entienden las actividades relacionadas con servicios de intermediación financiera, comercio al por mayor y al detalle, turismo, telecomunicaciones y transporte, servicios gubernamentales y servicios sociales.

de la UE, superando claramente al secundario[154] con un 26% y al primario con un 2% (véase Gráfico 6).

GRÁFICO 6
UNIÓN EUROPEA:
VALOR AGREGADO BRUTO POR SECTOR PRODUCTIVO. 2007



Fuente: Elaboración propia, con datos de Eurostat, recopilados en 2007.

Así las cosas, los servicios cuentan con una gran importancia dentro del modelo económico europeo. Incluso este sector se contempla como uno central dentro de la Agenda de Lisboa (AL), la política de desarrollo y cohesión regional. La AL funciona como el pivote central de otras múltiples políticas comunitarias con afectación tanto fuera como dentro del bloque. Fue planteada en el 2000 como un plan a 10 años con el objetivo de que la UE se consolidara como la economía más competitiva, innovadora y socialmente cohesionada del mundo (Consejo Europeo, 2000a).

La aplicación de la AL, sin embargo, se ha caracterizado por importantes retrasos dados los problemas de cohesión entre las políticas internas de la UE, hecho que se ha marcado aún más en un entorno económico y político

154 Por sector secundario se entienden las actividades relacionadas con manufactura, minería y construcción, y por sector primario se entienden las actividades agropecuarias, acuícolas y silvícolas.

poco favorable, permeado por el *impasse* resultante del rechazo, vía referéndum, de la Constitución Europea en Francia y Holanda (Begg, 2006).

Como resultado de este trasfondo negativo, la AL se ha desenvuelto en dos momentos. El primero (2000-2005), la caracterizó por concebir ocho objetivos precisos, aunque poco integrados mutuamente, hecho que en parte causó un reducido grado de implementación. La segunda etapa (2005 hasta la actualidad), se basa en cuatro grupos de objetivos. En ambos momentos, el peso de los servicios ha sido central.

Para el 2005, con la renovación estratégica, aunque la mención directa de varios subsectores de servicios desapareció,[155] siempre es importante en el listado de políticas prioritarias en el marco del objetivo 1 –destinado a la promoción de la UE como foco para la atracción de inversiones y de venta de servicios al extranjero–. En este, la AL contiene varias políticas en el marco bilateral y multilateral destinadas a la eliminación sistemática de barreras comerciales en subsectores como energía, telecomunicaciones y finanzas, entre otros.

Incluso con su renovación programática, la AL no ha logrado responder efectivamente a las fallas en cohesión que obligaron dicho cambio. Las preocupaciones por un inminente incumplimiento de las metas han obligado más bien a la nueva administración alemana de la Comisión y del Consejo Europeo a reducir el tono de la Agenda en vista de un inminente fracaso (Begg, 2007).

A pesar de sus fallas, la AL ha logrado trascender las políticas comunitarias europeas estableciendo un marco analítico general para la planificación de las demás, y, de esta forma, ofrece el fundamento ideológico y conceptual para otras estrategias europeas. Como ejemplo se señala el documento del 2005 denominado Agenda Global (AG), que resume los lineamientos principales y las prioridades básicas en materia de comercio exterior de esta estrategia europea.

---

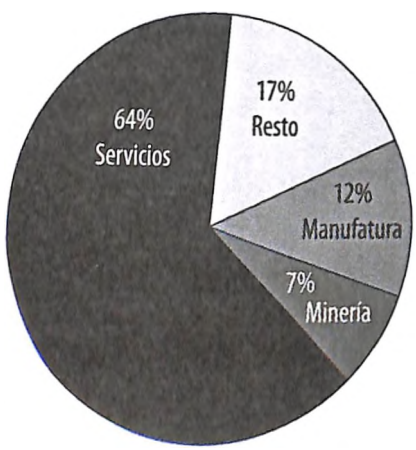
155 En la primera versión de la Agenda de Lisboa, dos objetivos centrales afectan temas importantes en materia de servicios para la UE. El objetivo 4 hablaba de la necesidad de constituir industrias en red relacionadas con la provisión de servicios en telecomunicaciones, utilidades y transporte, y el objetivo 5 señalaba como fin la creación de un sistema eficiente e integrado de servicios financieros (WEF, 2004).

La AG se justifica en el contexto dibujado por el colapso del Programa de Desarrollo de Doha (PDD), agenda central de negociación en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La UE argumenta que, en un entorno en el que los principales competidores económicos de la UE firman acuerdos bilaterales de libre comercio con diversas zonas geográficas, Europa se ha quedado atrás esperando nuevos avances en el marco multilateral y ello ha llevado a una situación desventajosa. Por este motivo, el enfoque comercial de la UE debe variar.

La estrategia comercial de la UE, así, se levanta sobre dos pilares. El primero corresponde a políticas internas del bloque, donde se busca la elevación de la competitividad interna y la atracción de inversiones por medio de una mayor apertura del mercado interno al mundo y una reconstitución de su esquema institucional de seguridad social –contemplando diversas medidas de privatización y reducción de beneficios laborales–.

El segundo pilar procura variar la naturaleza del acercamiento de la UE con otras partes comerciales. Si bien discute aspectos ligados al comercio de bienes, la AG otorga un peso sustancial a las llamadas 'nuevas áreas de crecimiento', las cuales incluyen derechos de propiedad intelectual (DPI), servicios, inversiones, compras gubernamentales y leyes de competencia.

Gráfico 7
Unión Europea: distribución de la IED europea hacia el mundo por sector de actividad. 2001-2005



Fuente: Elaboración propia, con datos de Eurostat, 2005.

A todo esto subyace el interés de la UE de promocionar mejores condiciones de acceso a inversiones, en el marco de dos proyectos que fueron centrales a la propuesta impulsada por ese bloque en el marco multilateral: los Temas de Singapur[156] y el Acuerdo Multilateral de Inversiones. Debe destacarse que ambas propuestas fueron rechazadas tajantemente por los países en vías de desarrollo en sus respectivos contextos de negociación. Su rechazo, no obstante, no ha impedido que la UE integre en los Acuerdos de Promoción Económica (EPA), que negocia con sus excolonias en África, el Caribe y el Pacífico (ACP), cláusulas relacionadas con principios comerciales sostenidos en ambos acuerdos.

En torno al tema de inversiones, el sector servicios es trascendental, pues, de acuerdo con datos de Eurostat (2005), la inversión extranjera directa (IED) originada en la UE está primordialmente relacionada con el comercio de servicios (véase Gráfico 7).

Aunado a la referencia a temas y sectores comerciales, la AG cuenta con una parte que refiere a los medios para su ejecución. En esta señala que, en vista de las carencias del marco multilateral –aunque no contempla su abandono–, resulta imperativo utilizar otras herramientas comerciales, como los tratados de libre comercio (TLC), en tanto permitan la realización de negociaciones, y sobre todo avances en relación con los temas que superan el marco establecido en la OMC (comercio en servicios, inversiones, Temas de Singapur, etc.).

Claro está, agrega la AG, la UE priorizaría la negociación de acuerdos de esta naturaleza bajo dos condiciones principales: 1) los posibles socios comerciales se estudiarían de acuerdo con su peso potencial como mercados para la UE y 2) cuando una parte potencial haya firmado acuerdos similares con competidores de la UE (dígase EE.UU. y Japón, entre otros), se buscaría, como mínimo, paridad comercial. Esta segunda condición define en gran medida las expectativas europeas de cara a la actual negociación del ADA con Centroamérica.

156 Los temas de Singapur consisten en cuatro temáticas de liberalización en comercio: inversiones, derechos de propiedad intelectual, facilitación de comercio y compras públicas.

Negociación de servicios en el marco de la OMC

Como se decía, la Unión Europea ha sido históricamente uno de los bloques comerciales que más ha impulsado la agenda de servicios en el marco multilateral. Concretamente, estas negociaciones se realizan como parte de una ampliación gradual de compromisos del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés), en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Dada la naturaleza distinta del comercio de bienes y el de servicios, las negociaciones comerciales en esta materia se dan de forma disímil. Hoy por hoy, la OMC reconoce 12 sectores básicos de negociación que incluyen cerca de 160 subsectores puntuales. En todos los sectores y subsectores, las discusiones correspondientes se relacionan con la obtención de condiciones de reciprocidad y acceso a mercados en el marco de los cuatro modos de provisión de los servicios definidos por el GATS.

Cuadro 12
Modos de provisión de los servicios de acuerdo con el GATS

Modo de provisión	Caracterización
Modo 1: Suministro transfronterizo	De acuerdo con este modo, un usuario de un país A recibe servicios de la parte B a través de la infraestructura presente en este último. El servicio en cuestión puede incluir consultorías y capacitación en diversos niveles.
Modo 2: Consumo en el extranjero	Los nacionales del país A se han trasladado al país B donde pueden recibir los servicios de empresas del A en calidad de turísticas o estudiantes.
Modo 3: Presencia comercial	El servicio es suministrado en el país A por una sucursal, filial u oficina de representación de una empresa del país B, ubicada y establecida en el territorio de A y de propiedad y control de la casa matriz en B.
Modo 4: Movimiento de personas físicas	Un nacional del país A suministra en el país B un servicio en calidad de proveedor independiente o como empleado de una empresa proveedora del país A.

Fuente: Elaboración propia con base en GATS, 2006.

La negociación en este sentido, discurre por grados de aceptación y exclusión por parte de los países mediante el establecimiento de listas negativas o positivas donde se descartan las actividades puntuales, los subsectores y el grado del acceso ofrecido para cada uno.

En lo atinente a la propuesta europea en el marco de la OMC, esta se ha caracterizado por la búsqueda de una liberalización importante particularmente en los modos 1 al 3 con esfuerzos menores realizados en el 4. Un documento de la Comisión Europea que planteaba la estrategia del bloque de cara a la ejecución del PDD promovía: 1) la eliminación de las barreras de entrada que reducen la posibilidad de que empresas europeas de servicios compitieran como entidades proveedoras en países extranjeros, incluyendo la eliminación de límites a la propiedad accionaria, restricciones legales a empresas extranjeras o cuotas compulsorias en *joint-ventures*, 2) el desarrollo de disciplinas de regulación en el marco del GATS con el objetivo de evitar el involucramiento de autoridades gubernamentales en la forma en la que las empresas europeas proveen los servicios correspondientes, 3) una liberalización relacionada con el desarrollo sostenible, incluyendo sectores como servicios ambientales (manejo de acueductos y alcantarillados, disposición de desechos, saneamiento, mitigación de la contaminación y protección de la naturaleza) y 4) facilitar una participación mayor de los países en vías de desarrollo, mediante una liberalización de sus sectores con lo que se promovería una mayor atracción de inversiones y empleo en dichas naciones (Consejo Europeo, 2000b).

Ajustado al peso todavía notable del sector público sobre los servicios en países como Costa Rica, la ejecución de una estrategia de este tipo supondría la ampliación y la profundización del proceso de liberalización comercial iniciado con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA), incluyendo servicios de provisión de agua y labores de manejo de desechos.

Los esfuerzos de la UE en el marco de la OMC, sin embargo, han tendido a centrarse en torno a dos sectores importantes: servicios financieros y telecomunicaciones. En esta escala, varios documentos en la materia han señalado el interés de facilitar controles más flexibles sobre el movimiento internacional de capitales en los primeros y mecanismos de regulación para facilitar la interconexión y asignación de licencias de operación en los segundos (Consejo Europeo, 2000c y d).

La propuesta de servicios de la UE y sus negociaciones en América Latina

De acuerdo con datos de la Dirección de Comercio Exterior de la Comisión Europea, este bloque actualmente está al inicio, en medio o al final de múltiples procesos de negociación simultánea con varios otros bloques en Asia, América y África. Esto constituye una coyuntura propicia para estudiar e incluso augurar una posible oferta europea en servicios para Centroamérica de cara al ADA actualmente en negociación.

En América Latina, solo resaltan dos experiencias sobre todas las demás ya que la UE ha negociado a la fecha dos ADA, uno en el 2000 con México y otro en el 2004 con Chile; ello sin tomar en cuenta que recientemente ha finalizado también su negociación con CARIFORUM (aunque se debe destacar que falta aún su aprobación por los Poderes Ejecutivos del bloque europeo y el de las naciones de esa región americana, hecho que ha generado múltiples polémicas).

Tanto México como Chile suponen dos casos que presentan condiciones disímiles pero que, dado los contextos propios de negociación, permiten comprender bien los factores que pesarían en la negociación comercial entre el istmo centroamericano y el bloque europeo.

Por un lado, el contexto mexicano pareciera asemejarse más al centroamericano, en tanto que para el momento en que se negoció el ADA, ese país ya había firmado y ratificado el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Otro factor de peso, aunque disímil con el caso de CA, es que México forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que le obligaba a acceder y poner en práctica varios acuerdos en materias comerciales y sobre inversiones –incluso el AMI–. Ambas condiciones forzaban a México a aceptar: 1) que la UE exigiese paridad en vista del acuerdo firmado con Estados Unidos y 2) la exigencia europea de firmar varios convenios centrales en materia servicios e inversiones, dado su vínculo anterior a la OCDE.

Por otro lado, Chile no había sobrellevado una negociación previa con Estados Unidos, ni era ni es parte de la OCDE, lo que impide que se presenten las dos condiciones antes estipuladas. A esto se debe agregar que el Gobierno

chileno había iniciado un proceso de liberalización comercial muy bien planificado desde 1970, y en ese sentido, contaba con un marco jurídico más sólido en materia de inversiones y comercio de servicios. Así, hubo dos condiciones que fueron significativas en la negociación de Chile, contrapuesta a la que se dio con México, primero, ese país logro mantener el Decreto Ley 600, que regula horizontalmente el marco de recepción de inversiones, y segundo, en la negociación Chile logró exigir a la UE el establecimiento de listas positivas de cara a la negociación comercial en servicios (Aguilar y CEPA, 2008).

Cuadro 13
Algunos resultados de las negociaciones de la UE con México y Chile en servicios

Rubro	ADA UE-México	ADA UE-Chile
Servicios en general	• Se ofrece acceso a mercados en todos los modos y servicios, exceptuando varios compromisos puntuales (primordialmente en torno a financieros, se incluyen aquí las telecomunicaciones).	• Se ofrece acceso a mercados en todos los modos y servicios, exceptuando servicios profesionales, correos, telecomunicaciones (licencias y concesiones) e investigación.
Telecomunicaciones	• Las condiciones para los servicios en general trascienden este aspecto.	• Establece limitaciones horizontales de pertenencia de capitales y otorgamiento de licencias y concesiones de operación. • Limita el peso de personal extranjero en las empresas y obliga a que estas presten el servicio como proveedores nacionales con capital nacional.
Servicios financieros	• Permite NMF y TN en todos los subsectores, exceptuando en banca de desarrollo y uniones de crédito, retiene límites de personería para establecimiento de entidades de factoraje y banca múltiple. • Establece límites de contenido de capital extranjero en hipotecarias y sociedades de inversión.	• Mantiene las condiciones dadas en el DL 600 relacionadas con empresas financieras de capital extranjero. • Establece múltiple desligues de NMF y TN para varios tipos de empresas financieras.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los ADA ratificados por la UE con México y Chile, 2008.

La diferencia en ambos casos se tradujo en condiciones más favorables dentro de la negociación para Chile, en comparación con México. Dichas condiciones incluyen, para el primer país, desligues en materia de acceso a mercados para los modos 1, 2 y 4 en varios servicios financieros, incluyendo bancarios centrales, pensiones, asesoramiento financiero, factoraje, seguros de vida y personales, planes de pensiones voluntarios y reclamos de seguros. De igual forma, a través del DL 600, Chile logró dar continuidad a múltiples restricciones en el modo 3, sobre la presencia de capital extranjero en empresas subsidiarias europeas así como reglas en torno a la personería jurídica para el ejercicio de funciones. Finalmente, Chile también logró asegurar el monopolio estatal en administración de servicios públicos postales y de correos.

En el caso contrario, México, al enfrentar la condición doble descrita (paridad y OCDE), al tiempo que era el primer país latinoamericano en enfrentar un ADA con la UE, se vio limitado a una lista negativa con la cual logro pocas exclusiones, obligando a que su acuerdo superara los términos negociados en el marco de la OMC (OMC Plus). Ello se tradujo en la ausencia de restricciones importantes en materia de servicios financieros y telecomunicaciones, aunque algunos límites de baja trascendencia pudieron lograrse para empresas financieras como bancos de desarrollo, casas de crédito y seguros personales y de vida (donde se mantuvo el monopolio estatal).

Paridad CAFTA, el enfoque regional y su impacto en la negociación del ADA entre Centroamérica y la Unión Europea

Para Centroamérica, el contexto tiende a asemejarse más a las condiciones con que México negoció el ADA con la UE, que aquellas bajo las cuales actuó Chile. Esto se debe primordialmente a que en el 2005, el istmo aprobó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

En dicho acuerdo, Centroamérica y, por supuesto, Costa Rica incluida, negoció términos muy similares a los del NAFTA, con condiciones que incluso obligaron a este país a acceder a la liberalización inmediata de dos monopolios públicos históricos, el de seguros (existente desde 1924) y el de telecomunicaciones (presente desde 1949). Aunado a ello, la negociación en los restantes subsectores no se caracteriza por limitantes importantes más allá que la obligación de ostentar concesiones en materia de telecomunicaciones, restricciones de evaluación en torno a servicios profesionales y otras menores relacionadas con servicios marítimos, construcción y uso de terrenos en la zona marítimo-terrestre, distribución de petróleo e hidrocarburos al por mayor, concesión de puertos, aeropuertos y ferrocarriles, así como la exclusión a empresas privadas sobre la operación de servicios públicos ambientales.

Por lo demás, las restricciones en materia financiera fueron limitadas a la constitución de bancos cooperativos o solidaristas y a la operación de seguros de vida y personales. Centroamérica, por su parte, se plegó a una posición poco variada, accediendo a términos muy cercanos a los establecidos previamente por EE.UU. en el NAFTA.

Estas condiciones negociadas suponen un factor de peso de cara a la negociación con la UE en vista del objetivo explícito de ese bloque por acceder, como mínimo negociado, a un nivel paritario con Estados Unidos. Ello, en vista del ejemplo dado en la negociación con México, lo que hace pensar que es probable que los europeos conciban al DR-CAFTA como el mínimo negociable.

Ahora bien, aunque para el caso mexicano se hablaba de una segunda condición relacionada con temas como inversiones, Centroamérica no se aleja de esa situación. En el istmo es notable la presencia previa de acuerdos bilaterales de inversiones entre los países y varias naciones europeas; acuerdos, que, sin lugar a dudas, serían expandidos y ampliados en el acuerdo de asociación.

Debe considerarse que la región es, en no menor medida, una zona de importancia en materia de recepción de inversiones por parte de la UE, especialmente en términos de una creciente participación en sectores prioritarios como telecomunicaciones, financieros y de utilidades. Así también debe reconocerse que, dada la poca capacidad de diversificación de las

canastas exportadoras nacionales, la recepción de inversiones y remesas constituyen importantes fuentes de divisas que contrarrestan los crecientes déficit comerciales dentro de la balanza de pagos. De forma sencilla, la estabilidad macroeconómica y cambiaria de los países centroamericanos –sobre la que se sustenta su base productiva– depende, en parte, de la presencia de un flujo continuo de inversiones desde el extranjero.

Ahora bien, el efecto de este aspecto particular de la conducta económica regional tras el ajuste estructural, se ha reflejado en la privatización y subsecuente transnacionalización de algunos servicios públicos y comerciales importantes. Así, tras la privatización de las telecomunicaciones en varios países centroamericanos (exceptuando Costa Rica), se ha dado paso a una importante participación de empresas de capital europeo. Tal es el caso de Telefónica de España, que, a través de su marca comercial Movistar, se ha insertado con éxito en el mercado de telefonía móvil guatemalteco (22,4%), salvadoreño (30%), nicaragüense (40,8%) y panameño (concesionaria de las bandas TDMA y CDMA, cerca de la mitad del mercado). Otras empresas europeas ha hecho notables avances, como es el caso de la británica Cable & Wireless, que controla, por concesión, la banda GSM (la segunda mitad del mercado) en Panamá y el grupo Millicom (Luxemburgo), que, por medio de su marca Tigo, controla una parte importante del mercado móvil hondureño y, en conjunto con capital local, un 29% del salvadoreño.

Esta tendencia es similar en el sector eléctrico, aquí el peso del capital español es también notable. La privatización de las empresas públicas relacionadas con la distribución eléctrica en Guatemala, Nicaragua y Panamá, ha dado paso a un control importante por parte de la española Unión Fenosa. Esta controla un 66% del mercado de Guatemala, el 95% del nicaragüense y 51% del panameño; control que en conjunto la convierten en la mayor empresa productora y comercializadora de energía en la región centroamericana con 4,7 millones de MWh, seguida de lejos por la estadounidense AES con 2,6 millones, con quien compite por la mitad del mercado panameño. Otra empresa importante relacionada al tema energético es la española Iberdrola, que produce 2,5 millones de MWh regionalmente.

Cuantitativamente es justo decir que las empresas de servicios europeas tienen un mayor peso en los mercados nacionales centroamericanos.

Cualitativamente, sin embargo, puede decirse que existen pretensiones para que, a través de procesos paralelos a la integración centroamericana, puedan constituirse como empresas que laboren a escala regional. Por ejemplo, el Plan Puebla-Panamá contempla una vertiente de integración de los subsistemas eléctricos y de telecomunicaciones de forma que sea posible la comercialización intrarregional de energía y servicios, a través de sistemas interconectados. En este proyecto, aparte de los accionistas nacionales (empresas privadas y públicas de producción de energía eléctrica), la empresa española ENDESA funge como accionista extrarregional.

Otro sector importante para la IED europea es el financiero. Hasta fechas recientes, el peso de empresas europeas en materia financiera era poco. La última empresa europea que había logrado insertarse había sido la británica Lloyds TSB fue adquirida por el consorcio salvadoreño Cuscatlán.

No obstante, recientemente, Centroamérica ha empezado a sobrellevar un proceso de regionalización bancaria que permite concebir una mayor integración financiera en la región. Así, gradualmente han aparecido consorcios de capital nacional que se expanden de forma regional como son el salvadoreño Cuscatlán, el nicaragüense Promérica, el guatemalteco Industrial-Townson Continental o el panameño Banistmo. La conformación de estos grupos financieros constituye el efecto de la solidificación de nuevos grupos de poder económico en la región centroamericana, enmarcado en el proceso de cambio en el estilo de desarrollo.

Ahora bien, como efecto consecuente de la consolidación de estos grupos, ha empezado a integrarse un flujo importante de capital extranjero destinado a adquirirlos en su totalidad o en parte; así, el caso más importante fue la venta de un 51% de Banistmo al grupo financiero británico HSBC, con lo que se traspasaron las principales sucursales bancarias en Panamá, Costa Rica y Honduras. Otros casos incluyen la venta de BAC Centroamérica a la estadounidense GE Consumer Financing o de Intefin en Costa Rica a la canadiense Bank of Nova Scotia; y recientemente el del mismo grupo Cuscatlán al conglomerado norteamericano Citibank. De acuerdo con estudios realizados en la Universidad Simeón Cañas de El Salvador, existe posibilidad de que el mercado acceda a la aparición de nuevas operaciones bancarias de capital extranjero, dos casos de renombre serían los bancos españoles BBVA y BSCH con operaciones en Panamá.

Con esto no se asume que la inserción de grupos transnacionales contempla un desplazamiento de los grupos nacionales de poder económico. Al contrario, confirma una tendencia según la cual estos tienden a complementarse con aquellos de origen transnacional. Así, la inversión tiende a aumentar el peso de la presencia bancaria en los países, al tiempo que retienen liderazgo y capital nacional para su administración.

Esta condición permitiría concluir que, en el marco de la negociación propiamente dicha, es poco probable que las concesiones en materia de servicios e inversiones, por sí solas, no supongan un conflicto notable. Eso sí, enmarcados en el esfuerzo por balancear garantías de acceso ofrecidas en servicios con expectativas de negociación –dígase la reducción o eliminación de aranceles en múltiples productos agrícolas centroamericanos– sí pueden generar focos de conflicto.

Comentarios finales

De acuerdo con lo que se puede leer de los principales documentos estratégicos de la UE, es evidente que el contexto afectará de forma clara la negociación del ADA con Centroamérica, especialmente en materia de servicios, esto por varias razones.

Primero que nada, como vimos, la importancia del comercio de servicios para la UE excede con creces la de otros sectores económicos. Así las cosas, es muy claro que, si bien la propuesta de negociación europea se concentraría en temas relacionados con el comercio de bienes, la prioridad reside en mantener términos que permitan competitividad para los europeos.

Segundo, de acuerdo con la AG, la competitividad europea depende de su situación comparativa de acceso a mercados con sus principales competidores, específicamente Estados Unidos para el caso que se estudia. Las condiciones del DR-CAFTA ofrecen a EE.UU. un acceso preferencial y comparativamente mejor que el europeo, cosa que obligaría a la UE, al menos, a buscar una equiparación. Esto es muy importante sobre todo si se considera el papel de la IED europea en el marco de varias actividades en materia de servicios en el istmo centroamericano.

Tercero, aunque vistos de forma individual los países centroamericanos no ostenten un peso considerable como destino económico para inversiones y servicios europeos, lo cierto es que su valor como región es notable. Actualmente Centroamérica sobrelleva una regionalización en varios sectores económicos precisos, siendo el tema financiero uno en el que hay un avance importante. Como señala Segovia (2005), una de las consecuencias del cambio de modelo económico en la región es la renovada capacidad de los grupos económicos más fuertes (incluidos los de empresas transnacionales) para regionalizar sus operaciones económicas.

Esto explicaría, en parte, el interés europeo por auspiciar mecanismos para profundizar la integración económica regional por medio de la firma de acuerdos centroamericanos como el Tratado de Inversiones y Servicios, donde se homologan las condiciones del DR-CAFTA entre estos países. Esto se puede interpretar como un esfuerzo destinado a facilitar operaciones regionales por parte de servicios europeos o, también, orientado a permitir procesos de triangulación comercial donde el destino último es el mercado norteamericano.

Bibliografía

Aguilar, C y CEPA. (2008). *Posibles sectores perdedores en la región centroamericana y Panamá, de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA)*. Bruselas: Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México.

Ansorena, C. (2007). *Competencia y regulación en la banca: el caso de Nicaragua*. México D.F: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Argumedo, P. (2007). *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de El Salvador*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Balsells, E. (2007). *Competencia y regulación en el sector de la banca en Guatemala*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Begg, I. (2006). *Lisbon relaunched. What has changed? Is it working better?* Bruselas: Centre for European Policy Studies.

_____. (2007). *Lisbon II, two years on: an assessment of the Partnership for Growth and Jobs*. Bruselas: Centre for European Policy Studies.

Consejo Europeo. (2000a). *The Lisbon European Council – an agenda of economic and social renewal for Europe. Contribution to the Special European Council in Lisbon*. Comunicación pública de la Comisión Europea. Bruselas: Comisión Europea.

_____. (2000b). *GATS 2000: negotiations in services*. Comunicación de las Comunidades Europeas y de sus países miembros al Consejo de Comercio en Servicios de la OMC. Bruselas: Comisión Europea.

_____. (2000c). *GATS 2000: telecommunications*. Comunicación de las Comunidades Europeas y de sus países miembros al Consejo de Comercio en Servicios de la OMC. Bruselas: Comisión Europea.

_____. (2000d). *GATS 2000: financial services*. Comunicación de las Comunidades Europeas y de sus países miembros al Consejo de Comercio en Servicios de la OMC. Bruselas: Comisión Europea.

EUROSTAT. (2005). *European Union foreign direct investment yearbook 2007. Data 2001-2005*. Bruselas: Oficina Estadística de la Comunidad Europea, Comisión Europea.

GATS. (2006). T*he General Agreement on Trade in Services, an introduction*. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.

González, R. (2007). *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Panamá*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Herrera, M. (2007). *Competencia y regulación en la banca: el caso de El Salvador*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Hidalgo, A. (2005). *Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial UCR.

Ramsses, M. (2007a). *Competencia y regulación en la banca: el caso de Honduras*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

_____. (2007b). *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Honduras*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rivera, E. y Rodríguez, A. (2007). *Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change and Globalization*. Verso, Londres.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para la democracia y el desarrollo regional*. San José: Fundación Friederich Ebert.

Urízar, C. (2007). *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Guatemala*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

WEF. (2004). *The Lisbon review: an assessment of policies and reforms in Europe*. Ginebra: World Economic Forum.

CAPÍTULO IV

Posición de los actores sociales de cara a la negociación

Las mujeres: la mitad de la población que pierde bajo relaciones comerciales eminentemente económicas

Ana Rosa Ruiz Fernández

¿Qué podemos entender por los tres compromisos con los cuales se negocia el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea?

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica se presenta como un acuerdo integral que implica compromisos en el diálogo político, la cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio.

Bajo estos compromisos, Costa Rica ya presentó una posición nacional ante esta negociación (COMEX, 2008). Su lectura nos permite comprobar que la estrategia esta centrada exclusivamente en el último compromiso, es decir, el establecimiento de una Zona de Libre Comercio. Esta afirmación se sustenta por cuatro razones fundamentales:

- Primero, la posición nacional establece como diálogo político cumplir con una serie de principios de política exterior: paz, juridicidad, democracia, libertades fundamentales y derechos humanos, desarme y manejo sostenible del medio ambiente. Este marco nos provoca

las siguientes preguntas: ¿cómo concretar estos principios en una estrategia de diálogo político? Y además, ¿qué sucede con el diálogo político nacional? Parece que el diálogo se da a nivel regional y de la Unión Europea. Entonces, ¿cuál es la estrategia hacia el país? Estas preguntas surgen después de leer la posición nacional (COMEX, 2008) y el documento de "Proceso de información y consulta con la sociedad civil" (COMEX, 2008), donde sus planteamientos no están lejos de lo que acaba de pasar con el proceso de negociación con el TLC con los Estados Unidos. *"En términos de democracia, esto significaría un retraso y la negación de la base de legitimación de cualquier decisión que se tome a nivel del estado, incluso aquellos temas de política exterior"*, más aun cuando el Acuerdo pretende "*lograr posiciones nacionales que representen un buen balance de los intereses existentes en la región*" (COMEX, 2008: 3). Desde el movimiento de mujeres, como parte de la sociedad civil activa y comprometida, este aspecto es fundamental porque tenemos que lograr un consenso nacional en la agenda económica del país que fortalezca las capacidades productivas internas y establezca relaciones comerciales internacionales justas y equitativas, para todos y todas.

- Segundo, la cooperación se define como un mecanismo que prevé "intensificarse en materia política, comercial, económica, social, cultural y otros ámbitos de interés mutuo" (COMEX, 2007). Sin embargo, en la posición nacional, la cooperación esta circunscrita en lo "comercial", cuando solo se menciona en el apartado 1.4 de Defensa comercial, 1.8 en Medidas Sanitarias y fitosanitaria y en el apartado 3 de Contratación Pública y el 6 de Comercio y desarrollo sostenible. Es decir, una cooperación hacia y por el comercio, no teniendo en cuenta los otros aspectos mencionados. Por lo tanto, ¿dónde queda la materia social, cultural y económica de los diferentes sectores productivos? Para poner un ejemplo, el de las mujeres productoras que se encuentran principalmente en el sector informal. En este marco, ¿cómo hacer para que la cooperación fortalezca capacidades productivas para la inserción local, regional e internacional? ¿Será esto posible bajo una concepción eminentemente comercial y de competencia internacional?

- Tercero, es el tema de desarrollo. ¿De cuál desarrollo aspiramos? Cuando estamos ajustando el país a códigos eminentemente de

comercio internacional. Luego, ¿es posible pensar en una cooperación pensada hacia el desarrollo? Planteo este aspecto, porque la Declaración de Viena a partir de la cual se inician las negociaciones con la Unión Europea, se señala: "*Acogemos con satisfacción la Declaración Conjunta de la UE sobre el Consenso Europeo sobre el Desarrollo, que coloca la erradicación de la pobreza en el centro de la cooperación para el desarrollo de la UE, en el contexto del desarrollo sostenible, con la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que se aplica a todos los países en vías de desarrollo*" (Unión Europea,2006:18) . Esta declaración asumida por los países se quedará solo en buenas intenciones ya que estas propuestas comerciales no están amparadas a un plan nacional que garantice estos componentes de desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza. Por el contrario, las palabras de los negociadores de Costa Rica con el TLC-EE.UU., especialmente, con los derechos humanos.

- Un cuarto aspecto que nos cuestionamos es en qué plano queda la cooperación cultural para "*fomentar el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo*", según la Declaración de Viena (2006:22). Costa Rica es un país con una gran diversidad no solo ambiental sino también cultural, donde tenemos poblaciones indígenas con una identidad propia.

En resumen, el marco de principios con los que inicia la negociación es ambigua porque se queda en intenciones y no en compromisos reales que permitan tener seguridad de un beneficio real para países tan vulnerables y dependientes del comercio internacional.

La posición nacional de Costa Rica ante el Acuerdo de Asociación. ¿Cerca o lejos de los principios de la Declaración de Viena (Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe)?

La Declaración de Viena es el resultado de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, Austria, en mayo

del 2006, donde los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe y Centroamérica tomaron la decisión de entablar negociaciones relativas a un Acuerdo de Asociación. En el punto 3, se reafirma el compromiso de que "*la democracia, el Estado de derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico y el respeto del Derecho Internacional son esenciales para la paz y la seguridad*" (2006:2). Desde el punto de vista de las mujeres, estos aspectos son esenciales. Históricamente y aún hoy las funciones de reproducción y cuido sigue siendo una tarea que recae exclusivamente en las mujeres. Esta división sexual del trabajo genera discriminación hacia las mujeres al impedir que tengan las mismas oportunidades para una inserción política y económica. Por ello, es clave:

- Una democracia participativa y representativa que garantice que las mujeres estén accediendo, participando y ejerciendo un poder político y económico.
- Un Estado de derecho que permita proveer servicios básicos fundamentales de educación, salud, agua y electricidad, que al no existir significará para ellas un recargo de funciones.
- Una erradicación de la pobreza consciente de que los efectos caen principalmente en las mujeres. Mientras sean consideradas "inactivas" seguirán siendo trabajadoras de baja remuneración y enfrentando discriminación.
- Un desarrollo incluyente que integre a las pequeñas y micro comunidades que abastecen y sostienen economías domésticas y de subsistencia. En estas se ubica mayoritariamente la actividad económica de las mujeres. Estas están muy lejos de un concepción de mercado y competitividad internacional.

Actualmente, la negociación tiene como un principio del diálogo político los derechos humanos y, como organizaciones de mujeres, nos preguntamos: ¿qué se entenderá por estos cuando la Declaración de Viena establece categorías que no aparecen en la posición nacional de Costa Rica?, a saber algunas de estas categorías son:

- *Democracia y derechos humanos*. En este apartado la Declaración de Viena señala: "*Trabajaremos en favor de una plena igualdad de género otorgando especial atención a que la mujer goce plenamente de todos los derechos humanos y se continúe avanzando en esa vía, reafirmando la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, así como la Declaración de Beijing + 5 y su documento de resultados*" (2006:3). Estos aspectos no son señalados en la posición nacional como compromisos explícitos de Costa Rica. Al no aparecer habrá una gran probabilidad de que no sean incluidos en el acuerdo a firmar. Lo señalamos porque esta fue la experiencia enfrentada con el TLC con los Estados Unidos. En dicho tratado, inicialmente se incorporó en la posición nacional en el apartado C. Objetivos y elementos principales de la posición costarricense, inciso 9. Larobal; sin embargo, en el tratado firmado no fueron incorporados como un referente para dar contenido a la inversión, al empleo, al acceso de mercado, entre otros. Por tanto, que podemos ahora esperar las mujeres del "goce pleno de todos los derechos humanos" (Unión Europea, 2006:3).

  De igual forma llama la atención que no se visibilice que existen en Costa Rica diferencias importantes al contar con poblaciones indígenas cuya cultura y economías deben ser protegidas. La Declaración de Viena se compromete a "*seguir (...) avanzando en el fomento y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas a nivel local, nacional, regional e internacional. El pleno ejercicio de esos derechos resulta esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral, así como para su plena participación en la sociedad*" (2006:3). No obstante, la posición nacional de Costa Rica no aprovecha este marco para establecer diferencias que permitan evidenciar las asimetrías entre los países. Costa Rica cuenta con comunidades indígenas que deberían tener un tratamiento especial para garantizar sus derechos plenamente.

- *Crecimiento y empleo*. La calidad de crecimiento y del empleo fue un tema fundamental en las pasadas negociaciones con el TLC. Hoy, el Acuerdo de Asociaciones y la posición nacional de Costa Rica dice hacer referencia a la Declaración de Viena que señala: "*Reafirmamos nuestro compromiso con la promoción de un crecimiento económico equitativo y sostenido con el fin de crear más y mejores empleos y*

luchar contra la pobreza y la exclusión social" (2006:16). Este aspecto para el movimiento de mujeres es de central importancia porque no es cualquier crecimiento ni cualquier empleo. En la producción de bienes y servicios, las mujeres productoras se colocan mayoritariamente en el sector informal, y en la Declaración de Viena se señala la importancia de que este sector se incorpore al formal. Sin embargo, este aspecto no aparece en la posición de Costa Rica en las siguientes áreas: cooperación, comercio y desarrollo sostenible y propiedad intelectual, entre otros. Una estrategia clara en este aspecto, favorecería a las mujeres que han promovido actividades productivas que pueden encadenarse a procesos productivos hacia el mercado nacional e internacional.

En el campo laboral, el informe del Estado de la Nación (2007) señala que *"las mujeres han venido ganando participación en el mercado laboral, en el que constituyen una fuerza creciente, aunque con problemas de calidad en la medida en que se trata de trabajadoras ocupadas en empleos desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social), a tiempo parcial (es decir, el subempleo visible), temporales o contratados por períodos definidos y empleos asalariados fraudulentos (difíciles de medir, pero estimados parcialmente a través del subempleo invisible)"*(2007:55). Mientras esta situación sea una realidad, las acciones afirmativas para que las mujeres tengamos iguales oportunidades de empleo e igual salario deben ser consignas fundamentales en todo tratado o acuerdo económico. Costa Rica ha circunscrito esto ante la OIT (Convenio 100, sobre no discriminación en remuneración, y Convenio 111, sobre no discriminación en materia de empleo y ocupación), pero deben ser reafirmados y vigilados por el Estado en toda negociación comercial. Más aún cuando se afirma:

> *"Nos comprometemos a fomentar y facilitar el diálogo en el contexto de las relaciones laborales y a los niveles nacional, subregional y birregional"* (Unión Europea, 2006:16).

- *Migración*. Este tema debe ser parte explícita de la posición nacional que considere el derecho de los seres humanos a un trato digno en todos los países. En este sentido, es lamentable que siga siendo un tema ausente aún cuando la misma Declaración de Viena asegura:

> *"Nos comprometemos a avanzar en nuestro diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de nuestra cooperación*

> *y entendimiento mutuo sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones y destacamos nuestro compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes*" (2006:20).

Para las mujeres, este tema es ineludible, en especial, con las trabajadoras domésticas migrantes que están siendo empleadas en el sector servicios con bajas condiciones laborales. Un sector que igualmente debe ser visibilizado y tener una exigencia especial de los empleadores y las empleadoras.

- *Tecnología e información.* Este es un recurso que está proporcionalmente relacionado con el poder adquisitivo. El que tiene poder económico tendrá el acceso a la información y a la tecnología. En nuestras economías, este recurso está lejos de ser accesible para una gran mayoría si no existen políticas públicas y acciones afirmativas.

  Por ello, coincidimos con lo que se plantea en la Declaración de Viena, a saber:

  > "*Reconocemos el papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en apoyo de la cohesión social, la integración regional y la competitividad de nuestras economías. Concedemos gran importancia a nuestra colaboración con miras a su desarrollo futuro en nuestras regiones y para fomentar un acceso universal, equitativo y asequible a las tecnologías de la información, especialmente a través de estrategias integrales que aborden los nuevos desafíos y las oportunidades de la convergencia tecnológica*" (2006:21).

  Nos obstante, dentro de la posición nacional aparece nuevamente el compromiso con la propiedad intelectual; un aspecto que se introduce sin crear excepciones en la adquisición de la tecnología y la información para aquellas poblaciones con baja capacidad económica para obtenerla. En particular, se compromete con el convenio internacional Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) indicando que permitirá defender *"a su vez el derecho al uso de las semillas por parte del pequeño y mediano agricultor"* (COMEX, 2008: 43).

  > "Inicialmente solo se otorgaba propiedad intelectual sobre cosas y nunca sobre seres vivos, pero en 1930 Estados Unidos empezó a dar un tipo de propiedad intelectual sobre frutas, árboles y plantas ornamentales. En 1961 se conforma en Europa la Unión para la Protección

> de Obtenciones Vegetales (UPOV) que se ha organizado alrededor de acuerdos de sus miembros, el más reciente de 1991. (...) Según el Convenio UPOV-91, si un o una agricultora compra una semilla (pagando la licencia correspondiente o regalía) la siembra y luego reserva unas semillas para la siguiente cosecha, tendría que volver a pagar una nueva regalía, aunque provengan de su propio trabajo... ¡Si no paga, va a la cárcel!" (Fernádez, 2007)

Esta lógica mercantil, dejará a muchos campesinos y muchas campesinas en una condición de exclusión si no existe un protección especial a su producción y comercialización de sus productos.

¿El Acuerdo respeta o protege el Estado de derecho de Costa Rica?

Costa Rica ha promovido el acceso de toda la población a los derechos esenciales: educación, agua, salud, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y tierra, principalmente. Esto ha creado una base social con oportunidades de educación y trabajo. Sin embargo, estos derechos son hoy incorporados dentro de acuerdos comerciales que entran en una lógica de libre de mercado.

Esta posición la sustentamos cuando aparecen en la posición nacional tres aspectos que preocupan:

- Ámbito de aplicación y cobertura en el capítulo de Contratación Pública. En este apartado se amplía la cobertura a nivel comunitario (COMEX, 2008: 40). Este aspecto es delicado si no se establecen las excepciones que protejan a los sectores más vulnerables: micro, pequeño y mediano productor o productora agrícola; micro, pequeño y mediano comerciante y poblaciones indígenas.
- En los apartados 2.1. Comercio de Servicios, 2.2. Servicios Financieros, pagos corrientes y movimiento de capital y 2.3. Establecimientos, se señala que el tratamiento es a partir de lista positiva. Esto es un avance puesto que no asume la lista negativa que deja todo abierto a excepción de los servicios explicitados. Sin embargo, la preocupación es quiénes definirán y bajo qué mecanismo(s) los servicios que entrarán

a competir o estarán bajo los términos del Acuerdo. Debe ser un tema de discusión, consenso nacional y consulta a diferentes sectores.

- En los mismos apartados señalados anteriormente, se indica la no privatización y si se deja abierta la apertura. ¿Qué significa la apertura desde la población que requerimos de los servicios públicos fundamentales, principalmente las mujeres, en el tema de educación, salud y vivienda? A nuestro criterio, menos presupuesto asignado al servicio público, baja calidad en el servicio, poca elección de productos, mal trato, pocas opciones regionales y más requisitos, entre otros.

En general, se están colocando los servicios públicos bajo este contexto al disminuirles los presupuestos o asignarles un salario indigno a las personas que desempeñan cargos públicos. Por ello, la consigna es no privatización ni apertura de ningún servicio público. Se debe garantizar que la gran mayoría tenga acceso real, equitativo y justo a los servicios públicos fundamentales para la vida, ya que una privatización o apertura significará para las mujeres asumir los costos. Frente a la situación de una persona enferma, que no pueda acceder a un servicio de salud, será otra mujer quien tenga que asumir su cuido. En general, cuando se tiene en el hogar a alguna persona a quien cuidar, invariablemente es una mujer la que ofrece su ayuda para atenderla y, por regla general, sin remuneración.

Estas estrategias abiertas y sin excepciones están creando más pobreza y exclusión. Uno de los fines indelegables e ineludibles del Estado debe ser garantizar derechos para que toda la población pueda ejercer sus derechos contando con servicios públicos de calidad. Esto genera personas con capacidades y oportunidades. Ello es más importante que crear opciones privadas donde serán muy pocas personas las beneficiadas. Atender estos asuntos, es trabajar para la reducción de las desigualdades y exclusiones existentes en nuestra sociedad, que llevan a la gran mayoría de la población a vivir en condiciones de pobreza con todos su males y consecuencias.

Conclusiones

Creemos que el equipo negociador de Costa Rica enfoca su mirada en torno a lo económico, a aspectos puramente comerciales; ello colaborará

con el aumento de las exclusiones sociales y productivas que ya existen en Costa Rica.

Es necesario entonces, que la posición nacional de Costa Rica, elaborada por este gobierno, revise los compromisos que está asumiendo dentro del marco de la Declaración de Viena, que pareciera que considera el comercio dentro de una visión de desarrollo sostenible y humano. Esta declaración no es la panacea pero plantea aspectos que, si son asumidos, deberían considerarse de una manera realista y comprometida y bajo un diálogo social más que político.

Bibliografía

COMEX. (2007). *Consultas Públicas en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Consultado en: www.rree.go.cr/carta-aacue.doc

_____. (2008). *Posición nacional ante el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. San José, Costa Rica: de Comercio Exterior de Costa Rica.

_____. (2003). *Posición nacional ante el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y ante la Agenda Integral de Cooperación 1era. Edición*. San José, Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Fernádez, F. (2007). *UPOV es traición*. Consultado en: http://www.tribunademocratica.com/2007/03/upov_es_traicion.html

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2007). 1ª. Ed. San José, Costa Rica: Estado de la Nacion.

Unión Europea. (2006). *Declaración de Viena*.Viena, Austria.Consultado en: http://www.aacue.go.cr/dialogo/1.5%20Declaración%20de%20Viena.pdf.

Posición ambientalista frente al Acuerdo de Asociación UE-CA

Isaac Rojas

Me referiré a reflexiones que, desde Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe, hemos elaborado con respecto al llamado Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Posición frente al Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea

Centroamérica vivió junto con algunos países europeos procesos muy importantes en la región, como por ejemplo el fin de las dictaduras, sin embargo, para la década de 1990 e inicios del 2000, los cuerpos diplomáticos de los países europeos empezaron a cambiar y pasaron a ser dirigidos por personas cuya prioridad es el mercado y los negocios. Ejemplo de esto es la defensa que de los intereses comerciales de las grandes transnacionales europeas hacen estos funcionarios.

Hay que sumar la actitud que ha asumido la Unión Europea en lo que se refiere a las demandas que existen en los tribunales internacionales arbitrales contra gobiernos de Latinoamérica. Ya hay gobiernos de América Latina que han sido demandados en estos tribunales por las

transnacionales europeas. En la actualidad, si bien todas las leyes no han sido aprobadas todavía, con el CAFTA, Costa Rica corre el riesgo de que si una empresa quiere demandar lo puede hacer. Sabemos ya que un capítulo similar estaría en el futuro AdA por lo que desde nuestra organización consideramos que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea no tiene gran diferencia respecto del Tratado de Libre Comercio que firmó Centroamérica con los Estados Unidos.

La gran diferencia que se podría establecer entre el Acuerdo de Asociación y el CAFTA, es que un bloque es percibido como más elegante que el otro (Estados Unidos) en decir las cosas, pero en general los intereses de la Unión Europea y de los Estados Unidos son muy parecidos y esto se puede ver en los foros comerciales como la Organización Mundial del Comercio, así como en los documentos oficiales de la Unión Europea.

Las organizaciones de Amigos de la Tierra en América Latina asumimos una posición de oposición frente a este tipo de mecanismos, como los acuerdos comerciales, aunque se les quiera disfrazar bajo el nombre de Acuerdo de Asociación. Un AdA viene a incrementar la huella ecológica que la Unión Europea ha dejado en América Latina desde hace 500 años o más y que se ha venido ahondando con casos como el de los servicios de energía en Colombia.

Por otro lado, no se puede asegurar que la Unión Europea está negociando con Centroamérica con el objetivo de lograr una mayor cohesión social ya que el acuerdo está supeditado a los intereses comerciales. El mayor interés que tiene la Unión Europea está relacionado con la industria farmacéutica y los beneficios de la radicalización de la legislación en materia de propiedad intelectual. Está claro que la Unión Europea no viene por menos de lo que se negoció con los Estados Unidos, por lo tanto el intercambio de semillas o el simple hecho de guardar semillas será criminalizado, viendo la legislación que tendremos con el CAFTA más los cambios ocurridos en algunos países europeos y lo que la Unión Europea defiende a nivel global.

La Unión Europea no se va a oponer a estas medidas porque es lo que también ha venido buscando en otros foros internacionales como la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual. Al final de cuentas, en estos foros lo que se quiere es que el conocimiento tradicional, las

variedades de semillas criollas y tradicionales, se supediten a los mecanismos de propiedad intelectual que han venido elaborando en la cultura dominante. Esto se puede ver en el acuerdo de derechos de propiedad intelectual relacionado con el comercio, el ADPIC de la OMC y todas las derivaciones que han venido teniendo, así como la radicalización de estas normas, que ya de por sí son bastante agresivas, que tienen los tratados bilaterales. De igual manera, la Unión Europea está muy interesada en el tema del agua, y esto se sabe desde que comenzó la negociación con Estados Unidos, con un simple mapeo se puede determinar que las grandes transnacionales del agua son europeas y la Unión Europea ha venido trabajando para protegerlas.

Volviendo al tema de las farmacéuticas, con el acuerdo se tratará de ir mas allá de lo que se tiene en la OMC, mecanismos que garantizar que la biopirateria se va a asegurar. Lo cual resulta contradictorio si se analizan las discusiones que se están dando en otros foros, como la Convención en Diversidad Biológica, donde el debate radica en los certificados de origen, si se tiene que decir de dónde vienen las muestras, de dónde vienen los genes. Esto queda en el aire con el TLC actual y probablemente la Unión Europea tampoco lo vaya a defender en el acuerdo, pero sí lo hace de alguna manera en la Convención en Diversidad Biológica. Este punto es muy importante porque se ve cómo estos acuerdos vienen a erosionar acuerdos multilaterales en materia ambiental. La misma situación de la Convención se puede trasladar al Protocolo de Kyoto.

Participación ciudadana

Con respecto al tema de la participación ciudadana, de acuerdo con lo que plantea el jefe negociador de Costa Rica, Roberto Echandi, el escenario es muy parecido al del CAFTA, cuartos adjuntos y reuniones sectoriales, con el objetivo de establecer cuál es la posición de los distintos sectores de la sociedad. El problema de estas reuniones es que usualmente solo un grupo restringido de sectores tienen los recursos para asistir o asisten porque saben que sus intereses son los que se defienden en este tipo de negociaciones, por ejemplo el caso de la agroindustria.

Actualmente se está buscando establecer un vínculo con el CC-SICA para hacer estos mecanismos de participación, el problema es que para las organizaciones que no compartimos estos principios y que no nos interesa participar, estos mecanismos se convierten en un obstáculo más para el trabajo que venimos haciendo. Además, estas organizaciones se convierten en las legitimadas, en organizaciones oficiales para la consulta ya que están de acuerdo con mecanismos excluyentes de participación ciudadana mientras que a las demás se nos intenta invisibilizar.

Desde nuestra perspectiva, el acuerdo de asociación con la Unión Europea no es un acuerdo de cooperación; no se puede afirmar que viene a generar mayor cohesión social si la prioridad de este tipo de acuerdos siguen siendo los intereses comerciales. En relación con la participación ciudadana, se deben buscar nuevos mecanismos que permitan una participación activa de la sociedad civil. Eliminar los cuartos adjuntos que demostraron con creces, en el CAFTA, no servir para la vigencia del derecho humano a la participación ciudadana.

Posición campesina frente al Acuerdo de Asociación UE-CA

Lorenzo Cambronero

Primero, tenemos que decir que estamos inmersos dentro de un modelo de desarrollo que excluye a todos los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, hace ya casi 30 años que nuestros gobiernos de turno no incluyen dentro de sus agendas al sector productivo nacional, han incluido un sector productivo transnacional y es el único sector al que le apuestan como única salida para el desarrollo: convertirnos en empleados del gran capital que, en última instancia, pone las reglas del juego en nuestros países latinoamericanos y tercermundistas.

Solamente voy a compartir un ejemplo para ilustrar cómo se ha pervertido este modelo en aras de mantener el poder político y económico, la manipulación de nuestra sociedad, la mediatización y la institucionalidad. Cuando se realizó el referéndum para definir el TLC con los Estados Unidos, tal fue el interés voraz de este gobierno, el sector empresarial y los medios de comunicación, que no dejaron de manipular al pueblo ni siquiera en la tregua que según el Tribunal Supremo de Elecciones debíamos respetar y más bien el Tribunal funcionó como un aliado del gobierno de turno y pudimos comprobar que las empresas manipulaban

y jugaban con el empleo de las personas amenazando para que votaran favorablemente. Igual pudimos constatar con personas que nos contaron que algunas empresas ofrecían dinero para comprar los votos y aparentemente mucha gente recibió dinero.

Ahora bien, con respecto al tema del Acuerdo de Asociación que se está negociando, no es otra cosa que un TLC que disfrazan con el componente medioambiental y de cooperación, pero en el fondo más bien yo me atrevo a decir que va mucho más allá del TLC con USA.

Es importante señalar que la Unión Europea no reconoce las grandes asimetrías existentes entre las dos regiones, hay una desigualdad enorme que no se quiere aceptar y es que la UE invierte miles de millones de Euros en subsidios a la producción, porque para ellos la alimentación es un asunto estratégico. En los países centroamericanos, lo que abunda es el abandono por parte de los gobiernos y más bien en lugar de darle las condiciones al agricultor, al campesino para que pueda salir adelante, criminalizan la lucha de su movimiento. No podemos engañarnos, el Acuerdo de Asociación es excluyente y al igual, o peor, que el TLC con USA nos seguirá empobreciendo.

Siguiendo con las desigualdades, la Unión Europea plantea mantener dos tipos de arancel para sus productos sensibles (aranceles mixtos) específicos y absolutos (porcentuales), y nosotros los centroamericanos debemos entrar en un proceso, igual que ellos, de desgravación arancelaria, pero nuestros aranceles son muy bajos comparados con la protección que tienen los europeos; la UE no acepta empezar ni siquiera de igual a igual.

La posición del Movimiento Campesino de Costa Rica es que no podemos aceptar este TLC igual que lo hicimos con los Estados Unidos, porque quienes negociaron entregaron nuestro sector a espaldas nuestras y hoy están repitiendo la misma historia. También es importante señalar que hemos planteado un posicionamiento técnico (11 de junio del 2008) y a estas alturas no hemos obtenido respuesta ni información alguna. El sector productivo costarricense debe ser excluido de esta negociación, porque somos sectores muy vulnerables y los gobiernos de turno, ni siquiera después de la crisis anunciada, han tomado medidas serias para rescatar nuestra alimentación, solo algunas acciones paliativas nada más.

Posición de las organizaciones del Sector Agropecuario sobre los aspectos normativos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Económica Europea

El Acuerdo de Asociación plantea las siguientes limitaciones, oportunidades o amenazas importantes para las condiciones futuras del sector productivo campesino, que deben ser tomadas en cuenta por parte de los negociadores centroamericanos durante las presentes negociaciones de este acuerdo.

Principalmente deben ser tomadas en cuenta las siguientes consideraciones:

Trato nacional y acceso de mercancías al mercado

- La existencia de enormes asimetrías en subsidios, servicios gubernamentales de apoyo y productividad y medidas de ayuda interna con que cuentan los productores agropecuarios de la Unión Europea, así como la ausencia de un arancel externo común en la región, justifica las posiciones de exclusión de los sectores agropecuarios sensibles a nivel centroamericano del Acuerdo de Asociación.
- Dadas las condiciones de la UE de manejar aranceles mixtos, específicos y absolutos (porcentuales) por productos sensibles, en la negociación deben de abrirse y eliminarse ambos tipos de aranceles, en particular para aquellos productos de interés centroamericano que cuenten con posibilidades de acceso al mercado europeo.
- En razón de la fórmula del arancel virtual que ha presentado Centroamérica para iniciar el proceso de desgravación arancelaria, el programa de desgravación arancelaria de los productos que finalmente se desgraven debe partir del arancel aplicado más alto vigente en los países centroamericanos, por lo que, por ninguna razón, Centroamérica debe aceptar iniciar el programa de desgravación con un arancel promedio o con uno inferior al arancel aplicado más alto vigente de partida del país que lo tenga en vigencia.

- En razón de los elevados aranceles vigentes en la UE sobre los productos agropecuarios sensibles, la UE debería igualar como punto de partida los aranceles aplicados de Centroamérica para aquellos productos que sean finalmente considerados dentro de un programa específico de desgravación arancelaria dentro del Acuerdo.
- Debe incluirse un mecanismo de salvaguarda agrícola especial bilateral dentro del Acuerdo de Asociación para los productos agropecuarios sensibles, que entren dentro del programa de desgravación arancelaria y que no resulten finalmente excluidos, como mecanismo necesario para poder enfrentar en el futuro la magnitud de los subsidios y medidas de ayuda interna que reciben los productores europeos.
- No debe renunciarse, de ninguna manera, a la Salvaguarda Agrícola Especial del Artículo 5) del Acuerdo de Agricultura de la OMC, instrumento vital para que los países en desarrollo puedan contar con opciones de una defensa rápida y efectiva de su sector agropecuario nacional, ya que este instrumento constituye un valioso soporte de defensa de mercado para productos agropecuarios, como arroz, carne de bovino, carne de cerdo, pollo y lácteos, que en el futuro pueden llegar a requerir una neutralización de condiciones potenciales de competencia desleal y desigual por subsidios y medidas de apoyo interno que otorga la UE a sus productores, y que pueden complicar la producción de los agricultores centroamericanos ante las eventuales caídas en los precios internacionales que expondrían por bajos precios de mercado, al desmantelamiento o quiebra de la producción nacional.
- Deben incluirse compromisos condenatorios y de prohibición expresa de uso de los subsidios a la exportación en el marco del comercio preferencial del Acuerdo de Asociación con Europa, ya que, de no hacerlo, estaremos habilitando a los Estados Unidos la posibilidad de utilizar subsidios a la exportación en su comercio con Centroamérica.
- No deben abrirse cuotas o contingentes de importación libres de aranceles a favor de los productores o exportadores de la Unión Europea, dadas las fuertes distorsiones por subsidios y medidas de ayuda interna que recibe la producción europea.

- El tema de medidas no sectoriales debe ser trasladado al Capítulo de Obstáculos Técnicos al Comercio del AdA. Además, debe definirse con claridad, dentro del AdA, cuáles serán las condiciones de tratamiento específico preferencial para atacar la eliminación de barreras no arancelarias o impedir la adopción de obstáculos técnicos al comercio adicionales a los ya existentes, para sectores sensibles que estén regulados por reglamentos técnicos en ambos grupos de países.
- Deben establecerse reservas potenciales expresas en áreas vitales que puedan restringirse de inmediato o a futuro, por ser bienes de interés público, como la exportación de agua embotellada, la importación y exportación de armas y municiones, los materiales pornográficos o la exportación de objetos de valor arqueológico.

Reglas de origen

- Dentro del marco normativo del capítulo debe quedar expresamente señalada la excepción a la aplicación del criterio de "de mínimis", por medio de lo cual se permitiría materia prima no originaria o cultivada y cosechada en los países del Acuerdo por hasta un 7%, en productos como café, azúcar, arroz y lácteos, entre otros.
- Las reglas de origen deben reflejar la realidad de integración de los sectores productivos de la región centroamericana y, por lo tanto, se debe trabajar en la flexibilización de las duras reglas de origen específicas del SGP Plus que tiene vigentes la UE y que ha presentado la UE en su propuesta del Acuerdo de Asociación.

Defensa comercial

- No se puede aceptar la propuesta de texto de la UE en este capítulo sobre interés público, ya que se entiende como un mecanismo para suspender o impedir la aplicación de medidas de derechos *antidumping* y de derechos compensatorios por subsidios o prácticas desleales de comercio sobre productos europeos, al tener que someter, de forma previa a la adopción de estas medidas, a procesos de consulta pública,

que podrían poner en riesgo la adopción de este tipo de medidas y, por lo tanto, afectar la producción nacional.

- Se deben establecer criterios de mínimis que eviten la aplicación en el futuro de derechos compensatorios o de derechos *antidumping* sobre las exportaciones de Centroamérica a Europa, cuando estas sean poco significativas (menos del 7%) respecto del total de las exportaciones recibidas por la UE de otras partes del mundo.
- La salvaguarda especial agrícola bilateral del Acuerdo de Asociación debe ser de aplicación bilateral sobre países específicos, retrotraerse al arancel de partida más alto vigente, aplicar sobre una lista de productos agropecuarios reducidos, ser de aplicación inmediata, no requerir de la adopción de medidas de compensación y tener un periodo mínimo inicial de duración de hasta 18 meses.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

- Se debe proceder a la corrección del proyecto de Capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) el Acuerdo, para incorporar los siguientes requisitos:
  - Creación y operatividad de un comité de gestión, con amplias facultades de acción y búsqueda de entendimientos a nivel de los bloques y de los países afectados, que nos eviten tener que recurrir a los esquemas de solución de diferencias multilaterales de la OMC y al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.
  - Definición de iniciativas específicas de cooperación técnica y de recursos en la materia, las cuales se deberán de armonizar con el pilar de diálogo político y comercial, con el fin de que rindan cuentas de los proyectos y recursos de cooperación que se puedan gestionar ante las autoridades políticas.
  - Creación de apéndices específicos o protocolos de entendimiento, con listas de productos estratégicamente relevantes, para minimizar el efecto de futuras barreras técnicas o sanitarias al comercio.
- Limitar la libre movilidad de los bienes en la región centroamericana que pretende la Unión Europea dentro del AdA, únicamente a

aquellos productos que cumplen de forma previa y simultánea con todos y cada uno de los siguientes requisitos:

- Si el producto cumple con el estándar sanitario más alto vigente de la región.
- Si se produce una armonización de la reglamentación técnica y sanitaria de la región para ese producto específico.
- Si el producto cumple con un reglamento sanitario vigente en la UE, que por regla general sea más estricto que el de todos los países de Centroamérica.
- Si el producto específico de que se trate no se encuentra en estado de exclusión dentro del programa de desgravación arancelaria del Acuerdo de Asociación y, a la vez, si este producto cuenta ya con un AEC debidamente consolidado por parte de los países de la región centroamericana para evitar las prácticas de triangulación comercial y fraude.

- Rechazar abiertamente el tema de bienestar animal en este capítulo del Acuerdo, el cual debe eliminarse o excluirse como un requisito o un compromiso derivado de la negociación, y como máximo este tema debe limitarse o reducirse a asegurar únicamente el estado de inconciencia de los animales de forma previa a su sacrificio.
- Debe limitarse la conformación de nuevas barreras sanitarias por estándares mínimos de residuos de agroquímicos de la UE, que son inferiores a los que a nivel mundial establece como obligatorios el CODEX Alimentario a los países, en particular sobre los principales productos de exportación de Centroamérica y por la prohibición en el futuro del uso de ingredientes activos, amparados en el principio de trato nacional de aquellos agroquímicos cuyos registros han sido eliminados para su uso en la Unión Europea.

Propiedad intelectual

- Limitar la protección de indicaciones geográficas o de denominaciones de origen dentro del Acuerdo de Asociación, únicamente a los

vinos y bebidas espirituosas, que es lo que ha admitido y reconoce la Organización Mundial de Comercio (OMC).

- No aceptar y rechazar abiertamente cualquier requisito de mayor penalidad o de delitos de tipo penal, que vayan más allá de los ya vigentes en el país, por violaciones a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Política de competencia

Debe comprender el desarrollo de compromisos con la siguiente cobertura:

- La prohibición de acuerdos entre empresas que conduzcan a una restricción sensible de la competencia por fusiones o adquisiciones.
- La prohibición de un abuso de posición dominante o de dominio por parte de una empresa en relación con los demás competidores.
- La supervisión de las empresas con derechos especiales o exclusivos.
- El control de prácticas predatorias e injustas y desleales de mercado por parte de empresas o grupos con posiciones dominantes en el mercado.
- Regular el control de ayudas estatales que se otorguen a cualquier actividad productiva.
- Creación de una ley marco de competencia regional en Centroamérica, que claramente recoja los principios generales citados, para que estos se implementen por medio de las propias legislaciones nacionales de los países.

Comercio y desarrollo sostenible

- El comercio justo constituye un tema transversal entre los pilares de cooperación y de comercio, el cual debe contar con un amplio programa dentro del Acuerdo de Asociación, que concrete iniciativas en

materia de capacitación y cooperación para los sectores productivos agroexportadores, principalmente de grupos organizados de pequeños y medianos productores.

- En materia laboral y ambiental, se debe de apoyar la iniciativa de la UE de promover y cumplir con un procedimiento de ratificación automática de convenios de la OIT y sus futuras modificaciones por parte de los países participantes en el Acuerdo de Asociación.
- Rechazar el compromiso de ratificar el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos, por cuanto el Convenio de Rotterdam y sus Anexos podrían prestarse para la prohibición de uso de los ingredientes activos grado técnico que no han sido registrados en el mercado de la Unión Europea.
- Rechazar la ratificación del Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, porque Centroamérica carece de flota atunera en ese oceano.

CAPÍTULO V

Posibles escenarios e impactos

América Central entre la espada y la pared: ¿dónde está el plus en el AdA?

Andrés León y Koen Voorend

Introducción

El 7 de octubre del 2007, una muy pequeña mayoría votó en un referéndum nacional para la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana con los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Los otros firmantes ya habían implementado CAFTA entre el primero de marzo del 2006 y la misma fecha del 2007. Estos son: Estados Unidos, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Ahora, el istmo centroamericano encuentra otro gigante en el mundo global de comercio tocando su puerta. La Unión Europea (UE) y los países centroamericanos (incluyendo Panamá), esta vez como región –y no bilateralmente–, empezaron las negociaciones de un Acuerdo de Asociación (AdA) el pasado 22 de octubre del 2007 en San José, Costa Rica. Mientras que el TLC con los Estados Unidos recibió mucha atención, parece que el AdA pasa inadvertido, a pesar de que las negociaciones ya están

avanzadas. El discurso de la UE es muy diferente, con un fuerte énfasis en temas de desarrollo, por lo cual parece que se trata de un tipo de acuerdo y negociación distinto de la realizada con EE.UU.

¿Pero qué es el Acuerdo de Asociación y cómo se compara con el CAFTA? ¿Cómo se puede explicar esta falta de oposición en este caso, a pesar de que la UE toma el CAFTA como punto de partida? ¿Qué implica el AdA en términos de acceso al mercado de la UE y en términos de reciprocidad en comparación con el CAFTA? Este artículo compara los tratados de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, por un lado, y el de Centroamérica y la Unión Europea, por el otro, Además, basado en la documentación extensiva que ya existe para el caso de CAFTA, tratamos de identificar algunos posibles impactos del AdA en Centroamérica.

Primero, ponemos los tratados de libre comercio en el contexto de las transformaciones económicas estructurales que ha visto la región en su paso al Nuevo Modelo Económico (NME). Después, vemos los impactos que ha tenido el CAFTA en la región, que nos da la base para la siguiente sección, lo cual es una comparación del AdA con el CAFTA. Aquí, usamos las experiencias de México y Chile, dos países que ya han firmado acuerdos de asociación con la UE, los cuales forman la base de las negociaciones actuales. Cerramos con algunos comentarios finales.

El Nuevo Modelo Económico y los tratados de libre comercio bilaterales

América Central ha experimentado un cambio profundo en sus dinámicas de acumulación (Segovia, 2002, 2004a/b, 2005 y FMI, 2007). De acuerdo con Segovia, la región pasó por una transformación estructural a partir de la década de 1970 *"el cual ha provocado cambios sustantivos en el funcionamiento global de las economías y las sociedades del área. En la década de los noventas dicho proceso se aceleró debido a la aplicación de la reforma económica basada en el llamado Consenso de Washington, la cual, al igual que en el resto de América Latina, buscó la*

instauración deliberada de un Nuevo Modelo Económico, cuya piedra angular es la liberalización del comercio" (2004: 12).

Así, los modelos económicos nacionales fundamentalmente basados en la agricultura cambiaron radicalmente durante los ochentas y noventas: "Como resultado, a lo largo de dicho período, Centroamérica registró un quiebre estructural que por una parte provocó el colapso definitivo del modelo agroexportador tradicional" (Segovia, 2004: 7). Las economías se diversificaron y los sectores secundarios y terciarios ganaron importancia. Sin embargo, a pesar de que los países centroamericanos han experimentado tendencias generales similares, las tranformaciones estructurales de sus economías han tomado rutas muy distintas, lo cual es muy evidente si comparamos Costa Rica y El Salvador.

Una de las características generales más importante del Nuevo Modelo Económico es la nueva inserción internacional de la región, la cual implica una nueva y más fuerte integración con terceros estados, especialmente los Estados Unidos pero también con la Unión Europea. Hoy en día, las economías centroamericanas se caracterizan por una clara orientación hacia afuera, con un rol central de las importaciones y exportaciones, y una integración regional como base para la expansión de los nuevos espacios de acumulación.

Otras características del NME son, primero, el papel predominante del sector privado, especialmente las corporaciones grandes vinculadas a servicios en sectores como finanzas, energía y turismo; segundo, la importancia del sector financiero dentro de los procesos de acumulación de capital; tercero, una concentración de sus beneficios en zonas rurales; cuarto, el modelo es intensivo en mano de obra barata y no calificada, pero no ha creado suficiente empleo de buena calidad para absorber el exceso de mano de obra en la región; y, finalmente, convive con un espacio político marcado por la predominancia de poliarquías, pero todavía con altas niveles de corrupción, estructuras de poder jerárquicas y de participación cerradas (Segovia, 2004).

Coherente con los cambios estructurales y el claro perfil liberalizante del NME, la firma del TLC entre Costa Rica y México en 1994 anunció una nueva fase en las relaciones comerciales y económicas del istmo centroamericano, tanto a lo interno de la región como con el resto del mundo.

Desde un proceso de "integración cerrada", tal como fue promovido bajo el marco de MERCOMUN entre las décadas de 1960 y la de 1980, la región adoptó un proceso de integración más abierta, con una importancia creciente de las exportaciones a terceros mercados y la centralidad de la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos generales, con la consolidación del NME, Centroamérica ha ido avanzando en un proceso de liberalización de comercio muy agresivo, especialmente en cuanto a la firma de tratados de libre comercio. Desde 1994, cuando Costa Rica firmo un TLC con México, el istmo ha firmado más de 20 tratados (véase Cuadro 14). Todos estos acuerdos vienen a reforzar el NME y se han convertido en una herramienta fundamental para su consolidación.

CUADRO 14
TLC FIRMADOS POR LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

Socio externo	Países centroamericanos involucrados
México	Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras
Chile	Costa Rica y El Salvador
Canadá	Costa Rica
República Dominicana	Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador (reemplazado por el CAFTA)
Panamá	Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua
CARICOM	Costa Rica
Taiwán	Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, hasta la fecha, no cabe duda de que el CAFTA es el TLC más importante que ha negociado la región. Los Estados Unidos representa el mercado más importante para las exportaciones centroamericanas, y el origen de la mayoría de las importaciones. Además, la hegemonía económica y política de los Estados Unidos en el istmo ha sido un factor constante durante toda la historia de América Central.

Mientras que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha continuado siendo muy dinámico. Con un volumen comercial de alrededor de $3.912 millones en el 2005, y con un crecimiento histórico de

11,68%, es evidente que la transición al NME, y con ella los TLC, han significado una transformación profunda en este mercado, tanto con respecto a la configuración interna como a la manera en que se relaciona con terceros mercados.

Dentro de este contexto, los países centroamericanos han firmado el CAFTA (como países individuales) y están en este momento negociando el AdA con la Unión Europea (como región). Los impactos de los tratados de libre comercio están íntimamente vinculados con el NME, y por eso, es muy probable que estos sean muy similares. A continuación, entonces, vemos los efectos del CAFTA, lo cual nos permite acercarnos a los posibles impactos del AdA.

CAFTA: promesas y la realidad

La promesa del CAFTA[157]

CAFTA fue presentado por las élites estadounidenses y centroamericanas como una enorme y única oportunidad para el istmo para alcanzar el desarrollo económico y social. Con el tratado de libre comercio, se iba a dar a la economía el dinamismo que necesitaba, promover crecimiento económico y atraer inversión extranjera directa (IED). En términos muy sencillos, el CAFTA era igual a crecimiento económico, y este, a desarrollo. Primero, América Central iba a poder exportar más y mejorar su balanza comercial con los Estados Unidos. Segundo, el TLC iba a atraer mucho más IED, lo cual beneficiaría la economía de los países centroamericanos, pero sobre todo crearía empleo. Tercero, con más empleo, iba a haber menos pobreza. Y finalmente, al haber menos pobreza, menos habitantes de Centroamérica tendrían que emigrar a otros países, sobre todo a los Estados Unidos.

Como se afirmaba en un documento del Banco Mundial del 2005:

> "El análisis muestra que es probable que la gran mayoría de la población en América Central experimente aumentos en su bienestar por la implementación del CAFTA, incluso en el corto plazo. Al mismo tiempo, la

157 Esta sección se basa en el informe del Regional CAFTA Monitoring Network (RRMC, 2007).

> eliminación de aranceles en cultivos agrícolas sensibles podría afectar desfavorablemente una pequeña proporción de la población que vive en las zonas rurales en América Central. A pesar de que las provisiones del CAFTA tengan en cuenta programas graduales de reducción de aranceles, puede ser necesario diseñar programas de apoyo adecuados. Además, inversiones selectivas en educación, infraestructura rural, finanza rural y asistencia técnica serán necesarios para asegurar que los pobres en zonas rurales tengan los medios para aprovechar completamente las nuevas oportunidades que se presentan a partir del CAFTA" (Jaramillo y Lederman, 2005: 2).[158]

El argumento es interesante. El bienestar de la mayoría de la gente mejorará pero el de algunos productores agrícolas pequeños se verá afectado negativamente. En una región donde casi la mitad de la población vive en zonas rurales, un 30% de la Población Económicamente Activa tiene trabajo en el sector agrícola y donde la agricultura tradicional (pequeños productores) representa casi una cuarta parte del empleo general (23%), el análisis del Banco Mundial parece un poco irónico en el contexto centroamericano (Trejos, 2008).

Estas promesas se basan en la falsa premisa de que crecimiento económico automáticamente significa desarrollo –y dejemos la discusión sobre lo que significa este concepto para otro momento– y que el papel del Estado se limita a mejorar las condiciones de los sectores menos avanzados para asegurar que ellos también pueden aprovechar los beneficios del esplendor del libre comercio. En el siguiente apartado, hacemos un balance de estas promesas en la región dos años después de la firma del CAFTA, enfocándonos en la balanza comercial, inversión extranjera y algunos impactos nacionales específicos.

El CAFTA dos años después: algunos resultados preliminares

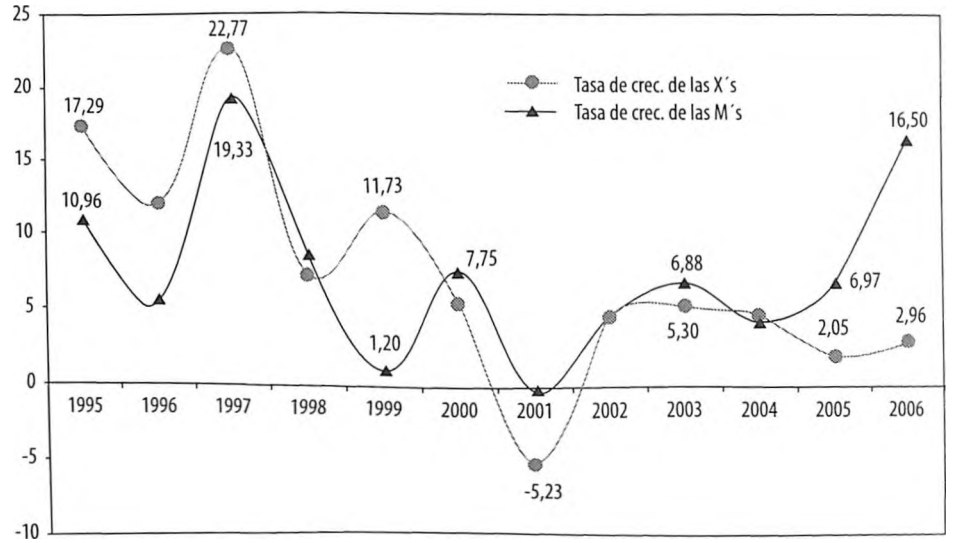
Aunque es difícil hacer un balance de un tratado comercial que se acaba de firmar, dos años después de la implementación del CAFTA en el istmo (salvo Costa Rica), se pueden observar algunas tendencias preliminares. Primero, el optimismo de los promotores del TLC en el 2005 (como por ejemplo el Banco Mundial) ha sido atenuado. Un estudio por CEPAL del 2008 indicó

158 Traducción propia.

que el impacto económico no puede esperarse que sea espectacular y que tanto el nivel del crecimiento económico como la reducción de la pobreza serían positivos pero modestos (CEPAL, 2008). Además, el informe menciona preocupaciones alrededor de los altos costos de ajuste al tratado de libre comercio que tendría para los países del istmo (especialmente en algunos sectores específicos como el rural) y sus ingresos fiscales por la reducción de aranceles (de 0,3% en Costa Rica a 5% en Honduras) (Schatan, 2008).

La realidad del CAFTA ha resultado ser muy diferente de lo prometido y no tiene el brillo que prometieron hace dos años. Y cuando la realidad afloró, el discurso cambió. De repente, dijeron que el crecimiento económico sería modesto, mientras que la promesa inicial decía que sería alto; los costos del ajuste serían altos (y no bajos) y en vez de disminuir y generar un proceso de convergencia regional, las desigualdades regionales probablemente crecerán. Una mirada a algunos de los indicadores económicos de la región nos ayudan a hacer un balance general del impacto del CAFTA después de dos años. Primero, el impacto en la balanza comercial no fue tan favorable.

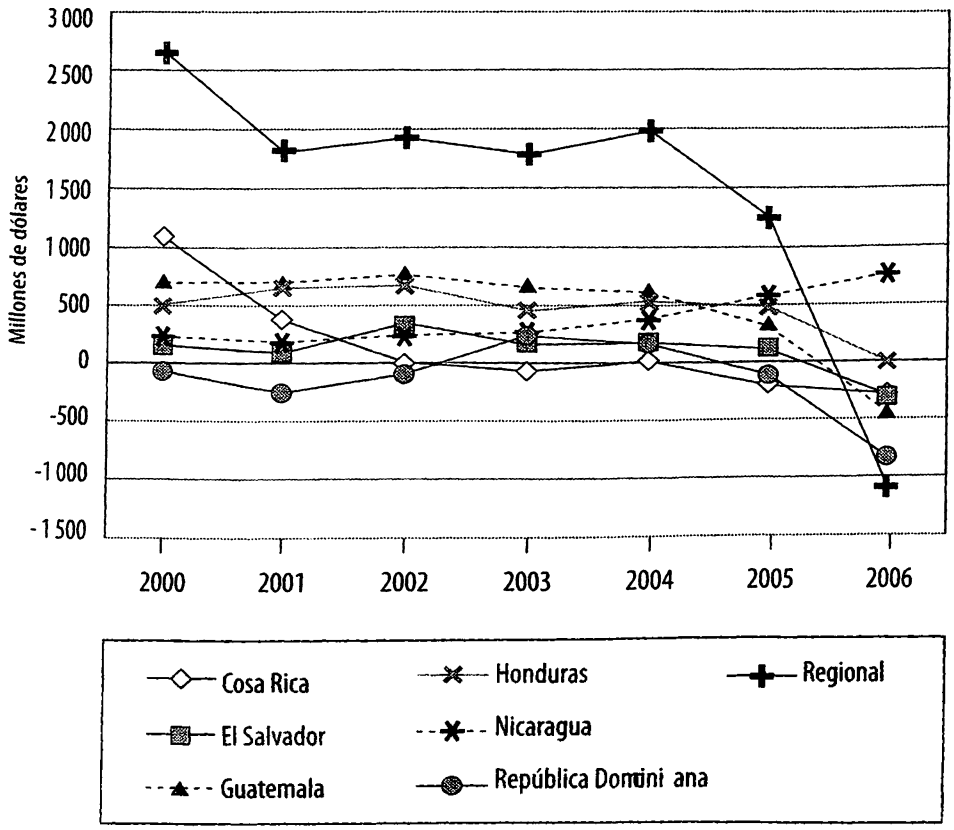
Gráfico 8
Tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones centroamericanas (1995-2006).



Fuente: *Schatan, Friedinge, Mendieta y Romero (2008).*

Mientras que, durante la década pasada, importaciones y exportaciones entre los Estados Unidos y América Central han seguido tendencias similares, en el 2005 y el 2006, la tasa de crecimiento de importaciones aumentó mucho más que la tasa de crecimiento de exportaciones, y la diferencia entre las dos creció considerablemente. Las exportaciones muestran un cierto crecimiento, pero comparado con el de los años noventas y los años antes del CAFTA es mucho menor. Por otra parte, las importaciones han crecido de forma significativa, lo que implica que los importadores, más que los exportadores, son los grandes ganadores del tratado. Estos datos contradicen claramente la promesa de exportaciones más altas, especialmente si lo vemos con una perspectiva histórica.

GRÁFICO 9
AMÉRICA CENTRAL Y LA REPÚBLICA DOMINICANA:
EL BALANCE COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS (2000-2006)

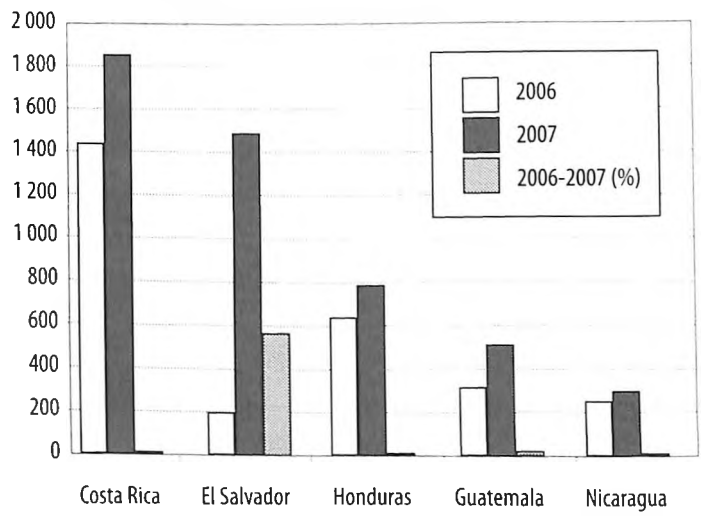


Fuente: Elaboración propia a partir de *Schatan, Friedinge, Mendieta y Romero (2008).*

El Gráfico 9 muestra la balanza comercial con los Estados. Como se observa, todos los países en América Central han exacerbado su déficit. El caso más dramático es Guatemala, que mostró un déficit en la balanza comercial con los Estados Unidos por primera vez en diez años. Para toda la región, la caída en la balanza comercial en el 2005 es muy grande. Solamente Nicaragua ha mostrado un mejoramiento en su balanza, lo cual refleja probablemente el efecto de un aumento de la inversión en la producción maquiladora.

Se podría argumentar que este flujo de importaciones se traduciría en aumentos en la producción y las exportaciones en el futuro próximo, si reflejan una entrada de inversiones que van dirigidos a aumentos de productividad y estructuras de producción. Sin embargo, en el caso de inversión extranjera directa, los resultados han sido bastante discretos. Como muestra el Gráfico 10, y excluyendo El Salvador, los flujos de inversión extranjera directa no han crecido mucho, lo cual contradice otra de las promesas del CAFTA.

GRÁFICO 10
FLUJOS DE IED* HACIA AMÉRICA CENTRAL (1992-2007)
EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES



* Inversión Extranjera Directa.
Fuente: Elaboración propia a partir de *Schatan, Friedinge, Mendieta y Romero (2008).*

Abajo, muy brevemente, citamos algunos efectos específicos del CAFTA en los países. En El Salvador, la producción de maquila se contrajo de 6,6% a 3,2% del PIB en el 2006; en el primer trimestre del 2007, disminuyó un 5,5% comparado con el mismo periodo en el año anterior. El crecimiento en las exportaciones agrícolas ha sido modesto (3,7%), mientras que las importaciones han aumentado significativamente (11,7%). El déficit en la balanza comercial ha incrementado en un 19%, mientras que el déficit en la balanza comercial bilateral con los Estados Unidos se ha duplicado entre 1998 y el 2006 (de $585 millones a $1.080 millones).

La inversión extranjera directa de los Estados Unidos se incrementó solo un 0,94% durante el primer año de la implementación del CAFTA. Esta inversión se centró en el comercio ($47,4 millones), la electricidad ($47,4 millones), la minería ($28 millones) y las finanzas ($94,7 millones). El total de la inversión extranjera directa (alrededor de $230 millones) contrasta claramente con los $3.339 millones en remesas que entraron al país. En términos generales, las inversiones de otros países (México, Canadá, Chile, etc.) han sido más dinámicas y han demostrado incrementos más altos.

Los precios de los granos básicos han experimentado un aumento significativo. Esto contradice al discurso oficial que argumentaba que el CAFTA aumentaría la competitividad, y que con ello los precios caerían. Sin embargo, los precios del maíz blanco han aumentado un 22% entre el 2005 y el 2007. En el caso de este producto, se duplicó la tarifa de cero contingencia asignado para el primer año del CAFTA. Esto tiene que ver con la especulación en los precios y con el hecho de que El Salvador ha sido escogido como un país piloto para la producción de etanol y biodiesel. La producción de maíz se incrementó solamente un 2% en el 2006, mientras que las importaciones crecieron en un 24%. Este hecho no está necesariamente relacionado con el CAFTA, pero sí muestra su incapacidad para impactar positivamente las dinámicas nacionales. Asimismo, el grupo de ganadores es muy pequeño. En el 2007, solamente 216 empresas se beneficiaron de las tarifas de contingencia bajo CAFTA, 116 de ellas son importadores de maíz amarillo.

Por primera vez en diez años, Guatemala tiene una balanza comercial negativa con los Estados Unidos (-$595,3 millones en el primer año del

CAFTA). Las importaciones agrícolas han disminuido significativamente: maíz amarillo (10,82%), arroz (41,6%), trigo (31%) y papas (247%). Esta situación ha estado acompañada por un aumento significativo de los precios, los cuales se duplicaron en el 2007 en comparación con los niveles del 2006. Los precios del maíz aumentaron en un 28,94%, las tortillas en un 14,31%, y el maíz importado desde los Estados Unidos en un 55,89%. De nuevo, esto no está relacionado directamente con el CAFTA, pero el tratado ha tendido a conllevar a la concentración del poder y el control del mercado. Un 95% de las importaciones del maíz blanco están controlados por una compañía (DEMAGUSA), y en el caso de maíz Amarillo, dos tercios del mercado son contralados por dos grupos. En el caso de las exportaciones, los productos exitosos han sido las frutas, las cuales están concentradas en grandes empresas comerciales. El aumento de esta producción ha sido devastador para los pequeños productores, tal como puede ser visto en la reconcentración de la tenencia de tierra.

En Honduras, las exportaciones crecieron solo en $2 millones, mientras que las importaciones desde los Estados Unidos han crecido en $200 millones. La inversión extranjera directa cayó en $182 millones entre el 2005 y el 2006 (de $567,8 millones a $385 millones). En el 2006, los ingresos por impuestos cayeron en $148 millones dada la reducción de tarifas sobre las importaciones. Finalmente, en el 2006, la producción del maíz decreció en un 14,3%, y la de los frijoles, en un 38,5%. Esto es una respuesta al crecimiento de las importaciones, las cuales incrementaron en un 61%.

En Nicaragua, si se excluyen las zonas libres, las exportaciones industriales han caído en un 0,1%. en el caso de las maquilas, las grandes ganadores del CAFTA, las exportaciones crecieron en un 22,9%. Pero, por otro lado, las importaciones industriales desde los Estados Unidos aumentaron en un 27,5%.

Así, en términos generales, el CAFTA ha dejado más dudas y desencantos que encuentros con sus promesas iniciales. Fundamentalmente los pocos beneficios generados por el acuerdo se encuentran concentrados en sectores muy específicos. Además, estos sectores son fundamentalmente los mismos que se han venido viendo beneficiados por todo el proceso de liberalización económica y de consolidación del NME.

Este argumento permite hacer una reflexión general: la matriz de definición de los posibles impactos y ganadores y perdedores de los acuerdos comerciales, para el caso específico de Centroamérica, está determinado por su cercanía con respecto a los lineamientos y pautas generales del NME. En otras palabras, si el AdA no se diferencia significativamente de lo demás acuerdos firmados hasta el momento por la región, difícilmente tendrá impactos distintos a los que se han visto en la región en las últimas dos décadas bajo el marco del NME.

AdA y CAFTA comparados

Dado el NME y las experiencias con el CAFTA, ¿qué puede esperarse del AdA con la Unión Europea? La Unión Europea ha puesto mucho énfasis en el hecho de que el AdA representa más que un TLC. De hecho, se dice que es un "TLC+", que incluye dos pilares complementarios: el diálogo político y la cooperación. Adicionalmente, del mandato de empezar las negociaciones del AdA, que la Comisión Europea aprobó en el 2006, se puede extraer que *"el objetivo general [...] es el fortalecer la cooperación [...] con la región, con miras a consolidar la estabilidad política, económica y social de Centroamérica, [y] de establecer de forma gradual una zona de libre comercio entre ambos bloques, basada en la suposición de que la adhesión y efectiva implementación de normas internacionales en los campos sociales, laborales y ambientales es condición necesaria para lograr un desarrollo sostenible"* (Comisión Europea citado en León, Ramírez y Dinarte, 2007: 14).

Sin embargo, la pregunta que surge con respecto a los que este "plus" implica, y hasta qué punto el AdA y CAFTA son diferentes, tanto en términos del acuerdo como en los impactos que la región va a tener. Si comparáramos el AdA de Centroamérica con el CAFTA, este documento tendría un final bastante abrupto. Todavía no existe un AdA centroamericano para poder compararlo con el CAFTA, así que tendremos que basarnos en una segunda posibilidad. Los AdA que la Unión Europea concluyó con México y Chile, en el 2000 y el 2003, respectivamente, nos proveen de una buena referencia para las actuales negociaciones entre la UE y

Centroamérica. Más adelante, de manera breve mostrarnos la experiencia de estos dos países y discutiremos que el AdA centroamericano probablemente se verá más parecido al caso mexicano que al chileno. Luego, con base en el Cuadro 15, comparamos los AdAs con el CAFTA.

En el 2003, Chile y la Unión Europea entraron en un Acuerdo de Asociación que es bastante distinto a cualquier otro tratado de libre comercio que cualquier otro país en la región haya firmado. Esto debido el marco legal relativamente solido con el que entraron en las negociaciones del AdA (CIFCA, 2007). Existen dos aspectos que hacen el caso chileno sui géneris: la lista positiva y la legislación DL600. El primero significa, contrario a todos los otros países que tienen una lista negativa que decide cuáles bienes y servicios no están incluidos en el acuerdo comercial, Chile tiene una lista positiva de bienes que están incluidos en el acuerdo. La legislación DL600 otorga a un comité especial el poder de rechazar las peticiones de inversión extranjera de los inversionistas europeos (CIFCA, 2007). Esto hace que el caso chileno sea muy diferente, no solo de los otros AdA, si no también del CAFTA, el cual contiene medidas mucho más estrictas y no discriminatorias.

La experiencia de Chile no puede tomarse como referencia para Centroamérica, dadas las muy distintas condiciones bajo las cuales los TLC son puestos en práctica. Además de un marco legal más riguroso. una de las razones es que el mercado de Chile es altamente formal, mientras que el de Centroamérica es bastante informal. No obstante, es interesante notar que Chile, después de entrar en el AdA con la UE, experimentó un incremento en el ingreso de la cooperación internacional, y que no hubo un aumento en las Inversión Extranjera Directa, como se esperaba (CIFCA, 2007).

La experiencia de México sirve como un mejor ejemplo, ya que es más cercano en cuanto a los términos bajo los cuales el CAFTA fue negociado. El AdA del UE con México se basa en una lista negativa, implicando que, por defecto, los bienes y servicios están incluidos. Las excepciones a las lista están excluidas del acuerdo liberalizado. Los efectos del AdA para México han sido diferentes a los de Chile, a saber, la cooperación internacional ha decrecido, pero la IED ha aumentado.

ya que el país representa una plataforma para el mercado de los Estados Unidos (CIFCA, 2007).

Con base en estas dos experiencias, es relativamente seguro que la versión final del AdA centroamericano se verá más como el tratado con México que con Chile. Esto se basa en cuatro argumentos (CIFCA, 2007). Primero que todo, la UE ve a Centroamérica y a México como una plataforma para entrar al mercado de los Estados Unidos, y los intereses de la UE vienen en gran parte del hecho de que estos países ya han concluido un TLC con los Estados Unidos, y querrán condiciones similares para asegurar ese acceso al mercado estadounidense. Tercero, después del TLC con los Estados Unidos, tanto Centroamérica como México quedaron con marcos jurídicos similares y debilitados, para el atraer la IED, en los cuales se basa el AdA.

En Chile, tal marco no existía, dado que el TLC con los Estados Unidos llegó después del acuerdo con la Unión Europea. Finalmente, las estructuras económicas de Centroamérica y México comparten mucho más similitudes que con la economía de Chile. Ambas economías tienen una gran importancia en la producción de maquilas, la agroexportación y el fenomeno de la migración.

Por tanto, a pesar del hecho de que también existen grandes diferencias, como una gran importancia de la cooperación para Centroamérica y una negociación del AdA regional, argumentamos que el AdA con Centroamérica va a parecerse mucho al AdA de México. CIFCA (2007), entre otros, apoyan este argumento y explican que una vez que el AdA sea firmado, la UE insistirá en continuar con el mejoramiento de las condiciones para la apertura la creciente inversión europea y en liberalizar el sector de servicios. La condición de paridad del CAFTA establecida por la UE, y el hecho de que el AdA mexicano fue más allá de la paridad del NAFTA, nos lleva a creer que el AdA de Centroamérica implicará una apertura mucho más drástica a la IED que el acuerdo entre la UE y Chile. Por tanto, después de observar el CAFTA, lo compararemos con el AdA de México.

Entonces, ¿hasta qué punto el AdA tiene diferentes efectos en la región que el CAFTA? ¿Cuán diferentes son los dos acuerdos? En el Cuadro 15 hacemos una comparación.

Cuadro 15
Los AdA comparados con el CAFTA

CAFTA-DR	Componente	AdA EU-México	AdA EU-Chile
Eliminación asimétrica de aranceles CA y RD: 0 hasta 20 años US: 0 hasta 15 años Lista negativa, a partir de inclusion en el TLC Disciplina comercial	TLC	Eliminación asimétrica de aranceles EU: Eliminación total de aranceles después de 3 años (a partir del 2003). México: 3 fases según las categorías de productos del Mexico Tariff Elimination Schedule (hasta 2007). Lista negativa, a partir de inclusion en el TLC Disciplina comercial Paridad de NAFTA	Eliminación asimétrica de aranceles *Chile*: 0, 5, 7 y 10 años *EU*: 0, 3, 4, 7 y 10 años Lista positiva, a partir de exclusion en el TLC Trade discipline
No forma parte del acuerdo	Diálogo político	Democracia, derechos humanos, estado de derecho, paz y seguridad internacional Incluidos aquí pero no en AdA Chileno: Tráfico de drogas, lavado de dinero, Refugiados, Salud, Cohesión social y pobreza, Servicios financieros.	Democracia, derechos humanos, estado de derecho, paz y seguridad internacional Incluidos aquí pero no en AdA Mexicano: seguridad, terrorismo, educación
No forma parte del acuerdo	Cooperación	Parte integral del acuerdo, pero ya fijo bajo otra estructura hasta el 2013.	Parte integral del acuerdo, pero ya fijo bajo otra estructura hasta el 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en consulta de AdA y CAFTA-DR.

Queda claro que las diferencias más grandes están en lo que la UE llama el "plus". Es decir, CAFTA-DR no incluye cooperación ni diálogo político, mientras que estos dos componentes sí están presentes en el Acuerdo de Asociación con la UE. El acuerdo con Chile es un poco diferente, porque usa una lista positiva, pero es muy improbable que el AdA Centroamericano tendrá este método para determinar cuáles productos y servicios forman parte del acuerdo.

Conclusión: Posibles impactos del AdA

Como esta comparación tentativa del AdA con el CAFTA se ha evidenciado que la diferencia más grande entre estos dos tratados se encuentran en el componente "plus" del AdA. Es decir, el CAFTA no incluye los componentes de diálogo político y cooperación, mientras que el AdA en papel sí tiene estos puntos básicos. Sin embargo, en términos de acceso al mercado, especialmente en las condiciones que piden los Estados Unidos y la Unión Europea, los TLC no van a ser muy distintos. Así como NAFTA era la base de la negociaciones del AdA mexicano, el CAFTA es el punto de partida para las negociaciones del AdA centroamericano. Y es muy probable que la Unión Europea pida condiciones más allá del CAFTA, con niveles de liberalización más altos, como se hizo para el caso de México.

En cuanto al impacto del AdA en América Central, a pesar de la mayor importancia comercial del CAFTA, dada la mayor presencia estadounidense en la región, argumentamos que no se diferenciarán mucho. Esto en comparación con los impactos que ha tenido el CAFTA en las economías del istmo y la situación socioeconómica de sus habitantes. Esta conclusión se basa en tres proposiciones.

Primero, el componente del diálogo político es un instrumento del discurso europeo, y no se considera que sea un elemento que se esté tomando con la seriedad que amerita No constituye un elemento importante e impactante en las negociaciones del AdA con la UE. Parece más un discurso para evitar el tipo de resistencia que el CAFTA ha desatado en Costa Rica en el 2007.

Segundo, a pesar de que la cooperación forma parte del paquete que se está negociando, este componente ya está fijado bajo otra estructura y acuerdo que ha concretado la UE con los países de la región, y que rige hasta el 2013. Por eso, se puede prever que haya un leve aumento en el ingreso recibido por conceptos de cooperación internacional, pero para México, este no fue el caso. Lo que sí podría cambiar es la manera en que se utiliza el dinero recibido, situación que puede generar que se destinen más recursos hacía la preparación de algunos sectores claves para la liberalización de los mercados centroamericanos. Sin embargo, es evidente que el elemento de cooperación, en montos, no va a cambiar mucho en los próximos cinco años, con el AdA o sin este.

Finalmente, esta situación nos deja con un TLC que es muy similar al CAFTA en casi todos los aspectos. Sostenemos que ambos son parte integral del nuevo modelo económico (NME) que se ha instaurado en la región y que ha cambiado de manera drástica la vida de la mayor parte habitantes del istmo (sobre todo de aquellos sectores más vulnerables). El NME se ve reforzado por los tratados de libre comercio, al ser estos uno de sus principales pilares.

Por lo tanto, dado que el AdA no se destaca claramente del CAFTA, no esperamos que tenga efectos muy diferentes. Más bien, como hizo el CAFTA, el AdA probablemente reforzará las tendencias que se han visto en el istmo centroamericano durante las últimos dos décadas. Es decir, una mayor dependencia de las importaciones provenientes de fuera de la región y la liberalización de muchos productos y servicios que, por un lado, puede aumentar la inversión extranjera directa (aunque hasta ahora muy poco) pero, por otro, implica la competencia de empresas extranjeras con las nacionales.

Además, el modelo se concentra en zonas urbanas, lo cual implicaría una tendencia hacia el aumento de flujos migratorios dentro y fuera de la región, la incapacidad del mercado laboral para absorber el exceso de la fuerza laboral a pesar de la creación de unos muy pocos empleos de buena calidad, la regionalización de un grupo muy pequeño de grupos empresariales afortunados y la concentración del poder económico. Por tanto, las perspectivas no son, insistimos, muy prometedoras para la gran mayoría de los habitantes del istmo.

Bibliografía

Amparo, P. (s.f.). *El estado actual de las relaciones comerciales con la Unión Europea*. Consultado en http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/studies/EstadoActual_s.pdf (consultado el 14-2-2008).

Araya, A, Cover, A y Velásquez R. (2007). *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios*. Comisión de Estudios Políticos Alternativos.

CEPAL.(2006). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*.Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIFCA. (2007). *Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA)*. Oxfam Internacional y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur. Consultado en: http://www.albedrio.org/htm/documentos/ACUERDOS-DEASOCIACION.pdf

Comisión Europea. (2003). *Generalised System of Preferences: User's Guide to the European Union's Scheme of Generalised Tariff Preferences*.Consultado en: *http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm* (consultado el 14-2-2008).

_____. (2005). *A stronger partnership between the European Union and Latin America: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Bruxeles: Comisión Europea.

_____. (2007). *Global Europe competing in the world: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Comisión Europea, Bruxeles: Comisión Europea.

_____. Consultado en:http://ec.europa.eu/trade/ (consultado el 14-2-2008).

Consejo de la Unión Europea. (2006). *II. EU-Central American Summit. Joint Communiqué*. Vienna: Consejo de la Unión Europea.

ECDPM *ACP-EU-Trade portal*, Consultado en: www.acp-eu-trade-org. (Consultado varias ocasiones entre 2-2-2008 y 22-2-2008).

ECLAC. (2008). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Economic Comission for Latin America.

European Centre for Development Policy Management. (2006-2008). *Trade Negotiations Insight*. ECDPM, ODI, ICTSD. Several editions, Consultado en: www.ecdpm.org.

_____. (2008). *EPA Negotiations: Where do we stand?* Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

García, J. (2007). *Las relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*.. Caracas: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

Ibero, M. (2007). European Union-Central America relations: Reflections on the human rights implications of a future Association Agreement. En: *Central American Women's Network, A-GENDA: Gender and Trade in Central America*.

Jaramillo, F y Lederman, D. (2005). "*Challenges and Opportunities of DR-CAFTA for Central America" The World Bank. Preliminary Summary*, discussion draft.

Pacheco, A. (2007). *El estado actual de las relaciones comerciales con la Unión Europea*. SICE. Consultado en http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/studies/EstadoActual_s.pdf

Pacheco, A y Valerio, F. (2007). *DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana*. Ciudad de México: CEPAL.

Red Regional de Monitoreo del CAFTA. (2007). *Informe Preliminar de Monitoreo del TLC: un año de* entrada en vigencia. Oxfam International.

Schatan, C, Friedinge, G, Mendieta, A y Romero, I. (2008). *Integración regional e integración con los Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana*. Ciudad de México: CEPAL.Consultado en: http://www.eclac.org/mexico/publicaciones/xml/7/32297/Serie_93.pdf

Segovia, A. (2004). *Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo*. En revista Centroamericana de Ciencias Sociales, N.° 2, Vol. 1, diciembre.

SICE, Consultado en: http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/CACM_EU_e.ASP (consultado en varias ocasiones entre 2-2-2008 y 22-2-2008).

Trejos, J. (2008). "Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central". Ponencia presentada para el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación, San José.

Europa y Centroamérica: los desafíos del Acuerdo de Asociación y más allá

Luis Guillermo Solís Rivera

A modo de introducción: el contexto histórico[159]

Durante cientos de años el Caribe insular, no Centroamérica, fue centro de atención principal de Europa con la obvia y notable excepción de España, país que era dominante en Cuba y la Española, pero ejercía también un indudable control geopolítico en casi todo el resto del Hemisferio Occidental.

Solo Gran Bretaña, que mantuvo un enclave colonial en Belice hasta 1980, fue capaz de desafiar a España en Centroamérica. Desplazada esta tras los procesos de independencia en 1821, el duelo anglo-estadounidense arreció y se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, momento en que se dirimió a favor de los segundos. En buena medida, ello fue el resultado de la decisión británica de abandonar esa región en pos de la consolidación del "*raj*"

159 Elizabeth Fonseca, *Centroamérica: su historia*, San José: FLACSO-Costa Rica, 1995. También Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia de Centroamérica*, Madrid: Alianza, 1993, y Ralph Lee Woodward, *Central America: a Nation Divided*, New York: W.W. Norton, 1998.

en la India y otros escenarios en el Oriente Medio. Sin embargo, hay que recordar que esa partida no ocurrió sin traumatismos, el más importante de los cuales fue, sin lugar a duda, el conflicto por el control de la *Vía del Tránsito* en la Cuenca del Río San Juan, que culminó en la llamada "guerra nacional" centroamericana entre 1856 y 1858.

Los Estados Unidos se volvieron irremisiblemente la potencia hegemónica en el istmo a partir de la década de 1880 con el establecimiento de los enclaves bananeros en Guatemala, Honduras y Costa Rica, y de las explotaciones mineras en Honduras y Nicaragua. La derrota de España por los EE.UU. en 1898 y la construcción del Canal de Panamá a principios del siglo XX cerraron el círculo de dominación. A partir de entonces y hasta 1983, los Estados Unidos aplicaron de manera incontrastada los preceptos de la Doctrina Monroe sin que Europa intentara cuestionarla seriamente en la región.

El advenimiento de la crisis centroamericana a finales de la década de 1970 y a lo largo de la de 1980 y su inmediata inmersión en el conflicto Este-Oeste, hizo que Europa viera con creciente preocupación el estado de cosas en el istmo. Aunque remotas, las tensiones en Centroamérica y el incremento del intervencionismo estadounidense y de los países del bloque socialista en la región, complicaban el conjunto de intereses globales de Europa e incluso podía convertirse en un precursor de tensiones indeseables en el Viejo Continente.

Para Europa, la crisis en Centroamérica no era tan solo una hipótesis de conflicto. En esos mismos años había terminado el breve "deshielo" que la Guerra Fría experimentó a mediados de la década de 1970 y los EE.UU. y la Unión Soviética nuevamente se enfrentaban en Afganistán, el Cuerno de África, Mozambique, Angola y Namibia. Por esa razón, había que tomar cartas en el asunto y, en lo posible, neutralizarlo.

Se produjo en ese marco un cambio esencial en la visión europea. Liderada por los ministros de asuntos exteriores de Alemania (Genscher) y Bélica (Tindemanns), y convocado desde Centroamérica por el presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, se inauguró el Diálogo de San José (1983), que constituyó un parteaguas fundamental en la relación.

Fueron muchas las razones que explican ese "redescubrimiento" de Centroamérica por parte de Europa. Para Centroamérica, la presencia europea

se convirtió en un necesario factor de equilibrio frente al creciente intervencionismo militar de los Estados Unidos. De hecho, el único capaz de balancear lo que ya para entonces, con la invasión de Grenada y el minado de los puertos nicaragüenses por la CIA, lucía como un inevitable escenario de intervención militar directa de la potencia en la región. Por otra parte, Europa vio en el espacio centroamericano y su crisis una oportunidad sin precedentes para poner en ejecución por primera vez una "política exterior común" (la futura PEC), y hacerlo en un escenario hasta ese momento considerado de predominio exclusivo de los EE.UU.

El resultado neto de este proceso fue que Centroamérica y Europa lograron romper, sin proponérselo como objetivo específico pero convenientemente para ambas, con los presupuestos de la Doctrina Monroe, vigente desde 1803. Más aún, al hacerlo en esos términos, Europa también encontró en Centroamérica un posible ámbito para el desarrollo de un segundo ejemplo de integración regional que siguiera su propia experiencia.

Esto explica por qué en la segunda mitad de la década de 1980 la relación birregional Centroamérica-Europa se intensificó. Europa desempeñó un papel determinante en las negociaciones del Plan de Paz lideradas por el presidente de Costa Rica, Óscar Arias. También apoyó decididamente el acuerdo de Esquipulas II (agosto de 1987) y contribuyó ampliamente a los programas de pacificación, desmovilización, apoyo a las actividades productivas y consolidación de la democracia requeridas por Centroamérica una vez que se iniciaron los procesos de transición de la guerra a la paz.

Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991), maduraron las condiciones para el inicio de un diálogo sin precedentes sobre integración regional. Para Europa, llegó el momento de consolidar y profundizar el *Diálogo de San José*, convirtiéndolo en un espacio de interlocución privilegiado en su política exterior.

La década de 1990, sin embargo, también fue una época de transición global. Inaugurado con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, este período significó el advenimiento de una "nueva Europa", que incluía ahora a una Alemania unificada y a más de una decena de nuevas naciones que surgieron en el centro y oriente del Continente. El esfuerzo europeo por responder a este desafío largamente aguardado, conllevó el abandono de Centroamérica como prioridad estratégica. Además, tras la firma del

acuerdo de paz en Guatemala (1996), se ratificó la enorme dificultad de Centroamérica por avanzar en las transformaciones estructurales prometidas durante la década precedente. Europa continuaría comprometida con la región, pero los profundos cambios en el entorno internacional incidieron directamente en los alcances políticos de ese compromiso.

Así, en pocos años Europa Central y Oriental se convirtieron en los verdaderos desafíos estratégicos para la UE, especialmente tras el estallido del horroroso conflicto en los Balcanes que reveló en toda su magnitud los límites de la acción colectiva europea y explicó, en mucho, la crisis humanitaria que se produjo en la región tras la intervención militar de las potencias, incluidas por cierto Rusia, los EE.UU. y la OTAN.

En ese contexto de cambio, conflicto y rápida transformación del entorno internacional, nuevamente aumentó de manera paulatina pero firme la influencia de los EE.UU. en el istmo. Ello se hizo más evidente a partir de 1995 con la puesta en marcha del Plan Colombia pero se consolidó de manera definitiva unos pocos años después, tras los eventos del 11 de setiembre del 2001 y sus ramificaciones.

África se convirtió asimismo en el nuevo foco de interés prioritario para la cooperación internacional merced de las catastróficas condiciones de vida que afectan a centenares de millones de seres humanos en ese continente. Aunque la cooperación europea hacia Centroamérica no se vio severamente afectada por esta razón, la suma de nuevos focos de atención prioritaria para la Unión Europea hizo que lo que en su momento fuera un "diálogo privilegiado", poco a poco se convirtiera en un proceso de decreciente significación política, con resultados cada vez menos sustantivos y más difusos.

De esta manera, el Diálogo de San José perdió vitalidad y profundidad. Más allá de los factores políticos locales e internacionales ya citados, también esto fue resultado de las dinámicas de incorporación de nuevos miembros al seno de la Unión Europea (Polonia, Rumania, la República Checa y Eslovenia). En efecto, la presencia de nuevos estados con escasos vínculos históricos con Centroamérica, hizo que los esfuerzos por reanimar las relaciones apenas sí mostraran éxitos parciales.[160]

---

160 Sobre el Foro de San José y su circunstancia, véase a Melvin Saénz y Luis G. Solís, *El Foro de San José: elementos para su refundación*, San José: CEDAL, Cuadernos de Trabajo N.°17, 1995.

El dramático impacto del huracán *Mitch* en Centroamérica (1998) devolvió visibilidad a la región en Europa y permitió que se retomara el diálogo político y de cooperación bajo una coyuntura crítica. Sin embargo, ya para el 2000, resultaba evidente que, siguiendo una tendencia global, los temas de gobernabilidad iban cediendo más espacio a la preocupación por fomentar el libre comercio. Así, se empezó a plantear la idea de un eventual Acuerdo de Asociación birregional que, aunque más amplio que el comercio libre propiamente dicho, pudiera convertirse en el nuevo marco de referencia para la relación entre las dos regiones.[161]

Como ya se dijo, desde principios de la década de 1980, Europa había visto en Centroamérica una de las pocas regiones del mundo en donde era factible, en el mediano plazo, constituirse un proyecto de integración más parecido al europeo. En este sentido, la idea de un acuerdo de asociación con un componente comercial hacía posible introducir un cambio cualitativo –más maduro y más exigente– a los términos en que se relacionaban las partes en el marco del Diálogo de San José. Este sería un objetivo fundamental para Europa, cuyos socios "históricos" encontraban cada vez más resistencia de los miembros recién llegados de continuar apoyando a Centroamérica en términos idénticos a los que habían prevalecido hasta el momento.

En síntesis, ya para el 2001, con los ataques terroristas a los EE.UU. y la reafirmación de la hegemonía estadounidense en todo el mundo, Europa se vio asociada a Centroamérica en un entorno internacional completamente distinto al de la década de 1980.[162] El anuncio de la intención de negociar el acuerdo de asociación (Roma, 2003) constituyó la culminación del dilatado proceso de diálogo político y cooperación iniciado 20 años antes, al fundarse el Diálogo de San José.

---

161 Véase Doris Osterlof (editora), *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, San José: FLACSO-OBREAL, 2008.

162 Sobre la recomposición hegemónica de los EE.UU. en Centroamérica, véase a Luis G. Solís y Daniel Matul Romero, "La región centroamericana", en Claudio Fuentes S. (editor), *Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/09/01*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2004

Europa: el esencial cooperante

La Unión Europea ha sido, por mucho, el más importante cooperante en la Centroamérica del período post Esquipulas.[163]

Pareciera haber consenso en cuanto a que los aportes europeos, tanto por su cantidad como por la amplia gama de sus objetivos y su permanencia en el tiempo, han sido y continúan siendo un factor determinante para el sostenimiento de la democracia en Centroamérica. Aunque tal afirmación es cierta para casi cualquier programa de cooperación en el istmo, el de la Unión Europea es, por mucho, el más consistente y el que ha demostrado una mayor capacidad para incidir en el mediano plazo. Ello debido a que la cooperación europea es vista como parte de un ejercicio más integral que incluye el diálogo político y el libre comercio, con lo cual se amplía la posibilidad de engarzarla con transformaciones estructurales. También lo es por su insistencia en la inclusión de los actores de la sociedad civil. Tanto así, que una de las críticas más recurrentes de los Estados centroamericanos frente a los esquemas de cooperación europea, ha sido la tendencia de los países miembros de privilegiar en ocasiones a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil por sobre las instancias oficiales, en la distribución de algunos proyectos nacionales y regionales.

Evidentemente las mismas fortalezas que caracterizan a la cooperación europea podrían haber producido, sin pretenderlo, círculos de dependencia en algunos países en donde los aportes de la Unión Europea han sustituido al Estado en su responsabilidad de asumir la definición, financiamiento y desarrollo de políticas públicas. Hay en Centroamérica casos de entidades oficiales –tanto de naturaleza nacional como parte del sistema de integración– que son enteramente financiadas por la cooperación europea. Sin demérito al espíritu de fraternidad y compromiso que alimenta ese fenómeno, lo cierto es que su permanencia en le tiempo

163 Según la Estrategia para América Central 2002-2006 de la Comisión Europea, la UE se encuentra en primer lugar de los cooperantes hacia la región, aportando cerca del 60% de los recursos que esta recibe. Los Estados centroamericanos también son los que reciben el mayor porcentaje *per cápita* de cooperación en América Latina.

evidencia una disfunción que no debe continuar siendo alimentada en detrimento de la sana adopción de políticas públicas en la materia.

Los propios europeos han indicado con mucha claridad, la inconveniencia de perpetuar –por la vía de programas de cooperación que se definen como prioritarios– la existencia de prácticas nacionales fundadas en esquemas fiscales pobres o inexistentes que, en la práctica, trasladan al contribuyente europeo que aporta significativos recursos a la cooperación al desarrollo, responsabilidades que en primer término deberían ser asumidos por los sectores económicos más fuertes de la región que, sin embargo, se niegan a pagar impuestos.[164]

Más allá de esas recriminaciones, no obstante, la cooperación europea sigue hoy un elemento determinante para el desarrollo humano en Centroamérica. Aunque se escuchan críticas sobre las nuevas metodologías adoptadas por al Unión Europea para licitar y adjudicar los proyectos de cooperación que en ocasiones parecieran favorecer más a los propios consorcios europeos participantes que a los supuestos beneficiarios locales, lo cierto es que muchos sectores clave de varios países centroamericanos dependen hoy enteramente o de manera muy significativa de los recursos que aporta la cooperación europea para funcionar en temas tan críticos como la lucha contra el hambre, la protección e inclusión de sectores especialmente vulnerables, la conservación de los recursos naturales y la lucha contra el crimen organizado, entre otros.

Un caso emblemático de esta situación es el del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya importancia política y simbólica ha privilegiado siempre la Unión Europea. No hay duda de que el SICA constituye, en la lógica de la UE, la entidad natural que debería asumir de manera plena y permanente la conducción de todo el proceso de integración. Evidentemente ello no se ha producido ni se producirá en el futuro inmediato debido a las particularidades del propio SICA, pero también como consecuencia de la renuencia de los Estados miembros de la entidad de trasladarle potestades supranacionales a esta. En cualquier caso,

---

164 Así lo ha reiterado el antiguo Encargado de Negocios a.i. de la Delegación de la Comisión Europea en San José de Costa Rica Tomás Abadía. Véase *periódico La Nación*, 3 de setiembre 2007, p. 6A.

la UE ha asumido una buena parte del financiamiento de algunas entidades del SICA que se encuentran crónicamente sin recursos estatales para funcionar y ello, aunque entendible, constituye una práctica que no contribuirá a fortalecer al SICA en el largo plazo si no viene acompañada de niveles crecientes de compromiso de los propios Estados miembros.

¿Es posible un diálogo político renovado?

Centroamérica ha disfrutado de un diálogo preferente con la Unión Europea en el contexto latinoamericano. Esto no quiere decir que pueda sustraerse de las tendencias generales que afectan a la relación Europa-América Latina, pero indudablemente dispone todavía de espacios con los que no cuentan otras subregiones por muy importantes que estas sean para la cooperación de la UE (como lo es el caso de la Zona Andina, por ejemplo).

La especificidad histórica del diálogo político ya se explicó anteriormente, sin embargo, hay que recordar que este tiene como telón de fondo al menos tres elementos concomitantes fundamentales: la crisis de la década de 1980 y el papel desempeñado por Centroamérica en la formulación y puesta en ejecución de la PEC; el protagonismo europeo en la resolución negociada de dicha crisis y en la reconstrucción política, social y económica regional posterior; y la posibilidad de reproducir o al menos desarrollar, un segundo modelo exitoso de integración en el marco del SICA.

¿Puede ser esta especificidad un factor determinante en el futuro inmediato? En estos momentos pareciera que sí. Tras la Cumbre de Viena, América Latina, incluso los países mayores con los cuales ya en algunos casos se han suscrito acuerdos de asociación (México y Chile; hay una negociación en curso con el MERCOSUR) ha perdido prioridad en la agenda exterior europea. Además de los factores ya apuntados, existe hoy un severo reajuste de las visiones de los países miembros de la Unión respecto de su cooperación al desarrollo. Entre otras consecuencias, estas visiones han producido fenómenos de focalización y alineamiento derivados de la Conferencia de París, que atribuyen a América Latina –con la posible excepción de España– un papel menos preponderante como socio europeo en el siglo XXI.

Pese a ello, y a sus problemas endémicos de desigualdad, exclusión, pobreza, corrupción y pobreza, Centroamérica continúa siendo considerada por Europa un ámbito lo suficientemente importante como para poner en marcha una negociación de un Acuerdo de Asociación antes que en otras zonas del mundo. Ese acuerdo conlleva un diálogo político, económico y social que no puede ser ni el mismo, ni tener el mismo tono, que los precedentes. Europa puede y debe exigir más. Centroamérica puede y debe comprometerse a más.

El lenguaje de la "transición democrática" ya no da más de sí. Hay que avanzar hacia niveles de mayor profundidad y compromiso equivalentes, en lo político, a los que en materia económica y comercial Centroamérica ha estado dispuesta a conceder en el marco de los tratados de libre comercio, incluido ciertamente, el suscrito con los EE.UU. Hay que decirlo con toda claridad: ¿por qué, si los grupos dirigentes de América Central han estado dispuestos a someter a los regímenes productivos de sus países a estándares denominados de "calidad mundial" muchos de los cuales son muy onerosos en materia social, no tienen un interés equivalente en dotar a los regímenes políticos que deberían tutelar esos espacios globales, de instrumentos regulatorios y decisorios de calidad equivalente?[165]

Los desafíos para concretar el diálogo político no son entonces de oportunidad (o coyuntura histórica). Ni siquiera de "voluntad política" (que evidentemente la hay, pues de lo contrario no habría existido el acuerdo de Roma). Habría que ponderar otros factores igualmente complejos que, en el contexto ya descrito, podrían afectar gravemente la relación futura de Centroamérica y Europa.

La insistencia europea de realizar tal diálogo (así como la oferta de cooperación y el convenio comercial que, juntos, integran el acuerdo de asociación) en un marco estrictamente regional, el del SICA, es uno de ellos. Aunque legítima y comprensible, esta demanda europea enfrenta ya grandes obstáculos fruto de la inmadurez del modelo integracionista centroamericano. La debilidad de este, de las instituciones y órganos del SICA así

165 Así se ha expresado en el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Las relaciones UE-América Central (dictamen de iniciativa)*, REX/232 (CESE 1003/2007 ES/PTPBC/MIG/sz/gf), Bruselas, 12 de julio de 2007.

como del compromiso efectivo de los Estados parte de apoyarlo, podrían constituir factores insalvables que den al traste con los buenos propósitos que inspiran a los países europeos y coloquen sobre esa estructura, responsabilidades que en la práctica no tiene capacidad de asumir.

Por otra parte, la invulnerabilidad de los grupos dominantes en todos los países centroamericanos y su resistencia a producir transformaciones profundas en las estructuras de poder en sus respectivas sociedades, constituye una amenaza igualmente seria para alcanzar los objetivos políticos del Acuerdo de Asociación. La naturaleza conservadora de estos regímenes y sus aliados (en especial los poderosos grupos financieros, comerciales e inmobiliarios, los conglomerados mediáticos y los intereses transnacionales) hará difícil los entendimientos políticos que inexorablemente buscará Europa en temas como política fiscal, cohesión social o participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Tampoco pareciera posible ignorar que la creciente influencia de los EE.UU. en la región se reduce a sectores importantes de la élite social y política centroamericana, los cuales ven en las iniciativas estadounidenses, como la Cuenta de los Retos del Milenio (Millenium Challenge Account), una oportunidad menos complicada y políticamente más cercana a sus intereses que la que podría ofrecer Europa con sus insistencia por tesis como la de la cohesión social o la inclusión de los sectores sociales en los procesos decisorios. Esta visión, sin duda históricamente condicionada, ha recibido un fuerte impulso con la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana con los EE.UU., instrumento que para todos los efectos se ha convertido en el eje articulador del nuevo modelo de dominación de los EE.UU. en el área.[166]

En cualquier caso, incluidos los escenarios más optimistas, pareciera poco probable que el diálogo político entre la UE y Centroamérica pueda avanzar si se pone como meta horizontes "maximalistas" en el marco del debate sobre el Acuerdo de Asociación. A lo sumo, Europa podrá obtener de Centroamérica consensos básicos en temas considerados como "mínimos comunes denominadores". Un buen ejemplo que podría analizarse

166 Ya advertíamos sobre esto en Luis Guillermo Solís y Daniel Matul, "Centroamérica", en Claudio Fuentes (ed.), *El ojo del halcón*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2005.

al respecto es el tema de seguridad (ciudadana y nacional), que hoy se ha convertido en la "piedra de toque" esencial en la relación entre el istmo y los Estados Unidos con la participación de México.[167] Esta situación no es deseable, pero resulta más que evidente que la Unión Europea no ha sido nunca propensa a utilizar el condicionamiento como un elemento fundamental de sus políticas de cooperación y, en ese marco, resulta difícil imaginar que se impongan a los países del SICA obligaciones políticas de alta exigencia.

Hacia la constitución de un acuerdo comercial: ¿nuevos enfoques o más de lo mismo?[168]

Por razones que parecieran estar fundadas más en la ilusión que en la realidad, muchos de los opositores más acérrimos del TLC con los Estados Unidos, consideran aceptable la negociación con la Unión Europea en el marco de un Acuerdo de Asociación. La existencia de dos pilares adicionales al comercial, pareciera darles suficiente seguridad que, cualitativamente, cualquier acuerdo con Europa será distinto y más favorable que el suscrito con los EE.UU. Así piensan también algunos funcionarios de la Comisión Europea, alegando que la experiencia demuestra que la resistencia al acuerdo con Europa ha sido generalmente menor a la que enfrentan los EE.UU.[169]

¿Es realista esta percepción? Los acuerdos comerciales que la UE ya ha concretado con México y Chile no son muy distintos al TLC con los

---

167 La "Iniciativa Mérida", suscrita a mediados del 2007 entre los EE.UU. y México, constituye la más elocuente prueba de este nuevo entendimiento. En ella, los EE.UU. comprometen recursos por cerca de $500 millones para la lucha contra el crimen organizado, $57 millones de los cuales están dirigidos al mejoramiento logístico y de capacitación de las fuerzas de seguridad centroamericanas.

168 Véase el interesante texto de Doris Osterlof, "La negociación de un Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea", en Doris Osterlof (ed.), *La integración Unión Europea-América Latina: un horizonte esperanzador pero esquivo*, San José: FLACSO-OBREAL, 2008.

169 Tomás Abadía. Véase periódico *La Nación*, 3 de setiembre 2007, p. 6A.

Estados Unidos y, más bien, en algunos ámbitos como el ambiental o el laboral, son bastante más estrictos. Aunque esto podría satisfacer a los sectores de trabajadores y ambientalistas, no lo harán los condicionamientos en temas como propiedad intelectual, protección a los inversionistas (en detrimento de la capacidad regulatoria de los Estados nacionales), o resolución extraterritorial de controversias.[170]

En ese marco comercial, ¿estará dispuesta Europa a jugar con reglas que reconozcan a Centroamérica las notorias (y quizá insalvables) asimetrías que son precisamente las que hacen que el TLC con los EE.UU. luzca tan despiadado y amenazante para algunos sectores del istmo? Al menos a juzgar por las declaraciones de los negociadores europeos, no pareciera que la respuesta a esas preguntas vaya a favorecer el punto de vista centroamericano.

Es necesario reconocer sin embargo que, hasta el momento, la Unión Europea sí ha procedido de manera cualitativamente distinta a los EE.UU. en lo que toca a las fases iniciales de la negociación con Centroamérica. En primer término, negoció un amplio componente de cooperación para el quinquenio 2007-2013 como marco de referencia de su relación regional.[171] El otorgamiento de amplios paquetes de cooperación en temas tan delicados como la preparación de la región para administrar una eventual Unión Aduanera, es un buen ejemplo de ello. También lo es la "apuesta" europea por las Mypimes, el fortalecimiento de las instancias regionales (incluido el mejoramiento del Comité Consultivo del SICA) y la decidida contribución al mejoramiento de la gestión pública en democracia. Está por verse cuánto de este esfuerzo será efectivamente concretado por los países centroamericanos, pero al menos por el momento, los procesos que anteceden al inicio de las negociaciones del acuerdo de asociación, luce bastante menos polémica que la realizada por Washington, que se limitó a apoyos menores y puntuales para fortalecer los espacios técnicos de la negociación comercial.

---

170 Véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (coordinadores), *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, San José: FLACSO-OBREAL, 2006, en especial las pp. 49-77 y 133-163.

171 Tal es el caso del *Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA)*, con una dotación de 16 millones de euros, que será relanzado en una segunda fase a partir del 2009. El PAIRCA ha sido decisivo en el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA.

No obstante, por mucho, el tema más complejo de la suscripción del Acuerdo de Asociación lo es el requerimiento inescapable de la Unión Europea para que Centroamérica negocie al unísono, integradamente, en el marco estricto del SICA. Para Centroamérica esta condición, por lo demás justificada habida cuenta del aparataje político-institucional de la UE, constituye un desafío inmenso que solo podrá ser satisfecho en un marco de inmensas imperfecciones políticas y, todavía más, inmensos vacíos procedimentales. De hecho, hasta la hora los países miembros del SICA (en especial Costa Rica, el más renuente socio del SICA) han disimulado más que resuelto sus profundas diferencias en materia de negociaciones comunes. Ello resultará evidente cada vez que Centroamérica se siente a negociar con Europa, y también en cada ocasión en que sea preciso adoptar –colegiada e integralmente– acciones sobre los temas más álgidos de la negociación.

En otro sentido, sin embargo, a juzgar por la coyuntura actual, la negociación del Acuerdo de Asociación con Europa, en su apartado comercial, podría verse facilitado por el hecho de que todos los países miembros del SICA ya han ratificado el TLC con los EE.UU. Presumiblemente esto haría innecesarias largas discusiones en torno a muchos de los puntos que Europa demandaría en su propio texto.

Esto no obsta para que haya aparecido en el horizonte de la integración regional un elemento que no deja de ser perturbador. El TLC con los EE.UU., siendo como es mucho más que un mero instrumento comercial, producirá impactos que podrían llegar a afectar muy negativamente a la integración centroamericana, surgida de la lógica de la sustitución de importaciones. En efecto, las débiles industrias regionales ya están sometidas a una enorme competencia de sus homólogas estadounidenses y es previsible que sucumban frente a estas una vez que el TLC madure en todos los países. Por analogía, lo mismo ocurrirá con la competencia europea en lo que toque al AdA en su momento. Así las cosas, la integración regional –incluso en un sentido económico y comercial– podría llegar a enfrentar una situación imposible: su desaparición en beneficio de consorcios transnacionales.

Más allá de esto, lo cierto es que las élites políticas centroamericanas, opuestas a aperturismos democráticos significativos en lo que toca a la

inclusión de nuevos actores sociales en los procesos decisorios, sí han estado dispuestos a adoptar cualesquiera requerimientos que les imponga el entorno global en materia de acuerdos comerciales. Esta dualidad, que se explica por el beneficio económico que dichos acuerdos otorgan a los sectores dominantes ya identificados, constituye un "plus" para el Acuerdo de Asociación en la dimensión comercial porque facilitará grandemente la adopción de los términos requeridos por la Unión Europea.

¿Rumbos nuevos en odres viejos? Paradojas de la relación Centroamérica-Unión Europea

En todos los estudios disponibles, Centroamérica ha dejado de ser una región "pobre" pero sigue siendo una de las zonas más desiguales de América Latina. Esto la coloca en una posición compleja frente a la Unión Europea, pues por una parte requiere de cooperación y apoyo político para superar el estado actual, pero no tanto como en la década de 1980, ni tampoco tanto como otras áreas en África o la propia Europa Oriental.

En este mismo sentido, los principales problemas de la Centroamérica de hoy se parecen más a los de Europa Occidental que a los de otras regiones más subdesarrolladas del mundo. La anterior no es una afirmación descabellada. En Centroamérica los principales desafíos –más allá de los propios del desarrollo económico– son los de la gobernabilidad democrática: seguridad, fortalecimiento institucional, lucha contra la corrupción y el crimen organizado, mejoramiento del Estado de derecho. La zona pertenece al mundo de las llamadas "rentas medias". ¿Cómo ha de colocarse Europa en este contexto?

Como ya se ha dicho de manera reiterada, la relación Unión Europea-Centroamérica tiene como referencia el Diálogo de San José, un marco que ha evolucionado mucho desde las primeras reuniones en 1983 pero que sigue siendo básico en el contexto de la actual relación. ¿Será necesario sustituirlo ya y, de ser así, será el Acuerdo de Asociación el nuevo marco?

El Diálogo de San José, tal y como se indicó en la primera parte de este artículo, no debe idealizarse sino "historizarse", colocarse en el contexto de un proceso de política que, como todos, no puede abstraerse de su entorno geopolítico internacional y regional. Tampoco deben exagerarse sus logros, pues no solo no ha estado exento de tensiones, sino que su calidad, como ya se explicó, ha sufrido un desmedro paulatino a partir del fin de la Guerra Fría. De hecho, algunas de esas tensiones se produjeron debido al conflicto de las visiones de Europa y Estados Unidos en un momento particular de la historia. Hoy las visiones son bastante compartidas y la mayoría de los gobiernos de Centroamérica no ven contradicción ninguna entre sus propias orientaciones y las de sus dos interlocutores "mayores". ¿Cómo afectará esta nueva geopolítica el diálogo entre Europa y Centroamérica?

Europa apuesta por un desarrollo que, inscrito todo él en la lógica de la apertura y la economía de mercado, también es esencialmente "progresista" en lo social. En este sentido, habrá una contradicción entre la propuesta centroamericana y la europea, siendo como es la primera mucho más conservadora que la segunda. Esto plantea un desafío que, además de ideológico, es práctico. Ello obligará a las partes a abordarlo de manera concreta en los próximos años, en abierta contradicción en algunos casos con las orientaciones del Parlamento europeo.

Pero más aún, algunos de los interlocutores centroamericanos no parecieran dispuestos a asumirse lo suficientemente maduros como para adoptar un marco de relación con Europa que no esté basado en la dependencia en materia de cooperación. A estas alturas, todo indica que tal dependencia, de perpetuarse, haría más mal que bien a Centroamérica. En especial, si como ha sido el caso hasta el momento, Europa insiste en no condicionarla a adelantos en materia política.

Así las cosas, la principal paradoja de la futura relación birregional es que, habiendo logrado Centroamérica y Europa avanzar mucho en sus vínculos después de dos décadas de cooperación ininterrumpida, son interlocutores que se comunican en idiomas diferentes: Europa habla el idioma del capitalismo moderno; Centroamérica, el del capitalismo tutelado. Y en ese marco, donde la piedra de toque común es el libre comercio –no la democracia inclusiva– la posibilidad de alcanzar transformaciones mayores siempre es limitada.

Y en cierto sentido, eso coloca a ambas regiones en un escenario que, positivo sin duda en algunos ámbitos, resulta imposible de viabilizar en otros y, por lo tanto, termina tranzando sobre "pisos" minimalistas que dejan insatisfechos a todos excepto a los negociadores. Ese es un peligro que debe evitarse a toda costa para no desaprovechar una oportunidad única en la historia de las partes involucradas.

Conclusiones

A finales del 2006, se reunieron en Boadilla del Monte, España, convocados por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el Banco de Santander y el International IDEA, más de 70 intelectuales, empresarios, políticos y comunicadores de España y América Latina para evaluar sus relaciones y proyectar escenarios de mediano plazo. Prevalecía en aquel encuentro un espíritu generalmente optimista por el futuro de América Latina y de sus relaciones con Europa, y España en particular.

Pese a ello, contrario a lo usual, mientras que los banqueros –generalmente escépticos a la hora de perfilar el rumbo de las economías y la política latinoamericanas– expresaban su satisfacción por los índices de crecimiento de la región y los pingües beneficios recibidos por las inversiones europeas en América Latina, los políticos y académicos se mostraban mucho menos alborozados, advirtiendo sobre los peligros que entrañaban la desigualdad social y la falta de una institucionalidad nacional capaz de reducirla.

Esta visión contradictoria, la de los sectores altamente dinámicos vinculados con las autopistas de información y comunicación, globalizados y de "primer mundo" en lo que toca a sus ingresos, y la de los formuladores de política pública que constatan diariamente los límites objetivos de las estructuras de dominación en sociedades que siguen atenazadas por el clientelismo, la exclusión y la falta de oportunidades, constituye el telón de fondo de un Acuerdo de Asociación que en Centroamérica habrá de responder a desafíos similares.

La profunda crisis financiera que estalló a mediados del 2008 ha dado nuevo significado a los esfuerzos que Centroamérica habrá de realizar con

el fin de ampliar su presencia internacional. El colapso de los mercados estadounidenses, cuyo impacto en la región no será notorio sino a partir del 2009, demuestra la pertinencia de buscar asociaciones comerciales que vayan más allá de los EE.UU. y la urgencia de contar con instrumentos regulatorios que faculten a los Estados nacionales de Centroamérica, por muy débiles y disfuncionales que sean, a controlar los desmanes de las corporaciones transnacionales que actúan en su territorio. Ello, junto a estrategias regionales en los ámbitos alimentario, energético y de protección de los recursos naturales, en donde la ausencia pública podría ser de enorme perjuicio a sociedades todavía signadas por profundas brechas de inequidad y pobreza.[172]

En última instancia, la decisión de avanzar hacia la negociación del Acuerdo podría ser positiva en el momento actual. La Centroamérica de hoy, pese a sus falencias, es muy distinta a la que prevalecía a finales de la década de 1980. Con toda su crisis, la situación de los países centroamericanos a inicios del Siglo XXI es cualitativamente distinta –y mejor– que la de entonces. No admitirlo, conllevaría no valorar los inmensos sacrificios humanos y políticos realizados por Centroamérica y Europa en pos de la resolución de la más trágica crisis en la historia del istmo.

No obstante ello, también es cierto que tampoco conviene disimular la dimensión de los desafíos que Europa y Centroamérica tienen en el marco de la negociación de dicho Acuerdo, máxime cuando las partes se ven condicionadas por visiones tan dispares en lo que toca al futuro de los sistemas políticos del istmo, en un momento internacionalmente complejo e inestable.

¿Qué convendría más a Centroamérica? Sin duda diversificar sus relaciones políticas y comerciales externas y avanzar hacia un modelo político como el europeo: de plena inmersión en una economía de mercado pero también orientado por la convicción de que dicha economía solo produce bienestar cuando es tutelada por regímenes políticos plenamente democráticos, con Estados fuertes e instituciones eficientes capaces de equilibrar las asimetrías producidas por la acumulación capitalista.

---

172 Así se constata en el *Tercer Informe sobre el Estado de la Región*, San José: Proyecto Estado de la Región, 2008.

Índice de cuadros

Cuadro 1 Calendario de ejecución: Cooperación Bilateral Costa Rica-UE, Periodo 2007-2013 90

Cuadro 2 Detalle del Programa Indicativo Regional, 2007-2013. 90

Cuadro 3 Cooperación europea no reembolsable bilateral: comparación de la asignación presupuestaria entre periodos 91

Cuadro 4 Las visiones de Centroamérica frente a CAFTA 120

Cuadro 5 Centroamérica: PIB e ingreso *per cápita* en los 90 .. 123

Cuadro 6 Centroamérica: Gasto en salud y educación, 1993-1997 127

Cuadro 7 Centroamérica: evolución del gasto social en la década de 1990 134

Cuadro 8 Centroamérica: evolución del gasto social *per cápita* en la década de 1990 135

Cuadro 9 Una comparación de tratados de comercio 202

Cuadro 10 Unión Europea: flujos extracomunitarios de comercio e inversión y su posición en el mundo, 2006 .. 213

Cuadro 11 Indicadores de política comercial para la Unión Europea y socios selectos, 2006 226

Cuadro 12 Modos de provisión de los servicios de acuerdo con el GATS 277

Cuadro 13 Algunos resultados de las negociaciones de la UE con México y Chile en servicios 280

Cuadro 14 TLC firmados por los países de Centroamérica 317

Cuadro 15 Los AdA comparados con el CAFTA 328

Índice de gráficos

Gráfico 1 Reservas de los bancos centrales del mundo..... 14

Gráfico 2 Exportaciones e importaciones de Centroamérica..... 200

Gráfico 3 Progresividad arancelaria, por divisiones de 2 dígitos de la CIIU, 2006 227

Gráfico 4 Estimación de ayuda al productor según país, 2004-06..... 229

Gráfico 5 Unión Europea: estimación de ayuda a los productores (%)..... 230

Gráfico 6 Unión Europea:valor agregado bruto por sector productivo. 2007..... 273

Gráfico 7 Unión Europea: distribución de la IED europea hacia el mundo por sector de actividad. 2001-2005 275

Gráfico 8 Tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones centroamericanas (1995-2006). 320

Gráfico 9 América Central y la República Dominicana: el balance comercial con los Estados Unidos (2000-2006) 321

Gráfico 10 Flujos de IED hacia América Central (1992-2007) en millones de dólares y porcentajes 322

Acerca las autoras y autores

ABELARDO MORALES GAMBOA

Sociólogo, comunicador social costarricense y analista internacional. Obtuvo un doctorado en ciencias sociales en la Universidad de Utrecht, Holanda, y una maestría en relaciones internacionales y diplomacia de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ha realizado investigaciones sobre desarrollo territorial, tanto desde la perspectiva del desarrollo local como del transnacionalismo. Estudió la crisis y el conflicto armado en Centroamérica y los procesos de transición social y democrática. Ha hecho investigaciones sobre fronteras y sobre redes sociales transfronterizas. Desde 1995 se ha especializado en estudios sobre movilidad humana, regionalismo y dinámicas territoriales, procesos políticos, desarrollo local y microrregional, redes sociales, identidad cultural y globalización. Sus obras más importantes son *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central* (FLACSO, San José, 2007), *Migración, empleo y pobreza*, (en coautoría con Carlos Castro, FLACSO, San José, 2006), *Redes transfronterizas: sociedad, empleo y migración* (coautoría con Carlos Castro, FLACSO, 2002), *Los territorios del Cuajipal: fronteras y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica* (FLACSO, 1997), *Las fronteras desbordadas*, *Cuaderno de Ciencias Sociales N.°107*, (FLACSO, 1997), *Poder y orden mundial* (FLACSO, 1993), *Cambio y orden mundial* (FLACSO, 1993).

ALONSO RAMÍREZ COVER

Politólogo, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Entre el 2008 y el 2010 fungió como cocoordinador del Proyecto de Seguimiento de las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea en el IIS, así como en otros proyectos ligados a los impactos esperados del Acuerdo de Asociación en el sector agrícola (2008) y los sectores inversiones, comercio y servicios (2009-2010). Actualmente realiza sus estudios de posgrado en el International Institute of Social Studies de la Erasmus University of Rotterdam en Holanda.

ANA ROSA RUIZ

Fernández Economista, feminista, máster en computación y coordinadora de la Oficina de Equidad de Género del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

ANDRÉS LEÓN ARAYA

Máster académico en ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es funcionario de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y cursa el doctorado en antropología en la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY, por sus siglas en inglés). Sus temas de interés giran en torno a las transformaciones rurales de Centroamérica, particularmente en la cuestión de lucha por la tierra y conflicto agrario. También ha trabajado el tema de acuerdos comerciales en Centroamérica y grupos de poder económico costarricenses.

CARLOS GUILLERMO AGUILAR

Sociólogo con especialidad en derechos humanos y desarrollo internacional. Miembro de la Secretaria Mesoamericana del Grito de los Excluidos y actualmente coordinador del Programa Diálogo de los Pueblos y Alternativas Democráticas a la Globalización

Neoliberal en el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE) con sede en Río de Janeiro, Brasil. Investigador asociado del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) con sede en Montevideo, Uruguay.

CONSTANTINO URCUYO FOURNIER

Costarricense, abogado y politólogo, Universidad de Costa Rica, 1973. Doctor en Sociología Política, Universidad de París, 1979. Director de la Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica (1979-1984). Director académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) (2003). Catedrático de la Universidad de Costa Rica desde 1991. Diputado a la Asamblea Legislativa (1994-1998). Richard Greenleaf Distinguished Visiting Professor, Tulane University, 2007. Profesor Visitante, Universidad de Salamanca, 2008. Consultor internacional para diversos organismos nacionales y extranjeros.

DANIEL MATUL

Escritor y analista político. Es graduado en relaciones internacionales por la Universidad Nacional (1998) y de la Maestría en Administración de Empresas de la Universidad de Costa Rica (2000). Ha publicado sobre temas de integración centroamericana, seguridad, ambiente, paz y conflicto en revistas y libros de Centroamérica, Cuba, República Dominicana, Venezuela, Chile y Argentina. Ha sido investigador de PNUD, Estado de la Región, Estado de la Nación, FLACSO, Fundación Arias, CIDH y CRIES. Es profesor en la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica. Ha trabajado en la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), en la Fundación DEMUCA y en la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Su poesía ha sido premiada en Guatemala, Costa Rica y España.

DORIS OSTERLOF

Fue viceministra de Comercio Exterior del Gobierno de Costa Rica. Cuenta con cerca de 20 años de experiencia en temas de comercio exterior. Especialista en comercio internacional, en integración económica, regionalismo y multilateralismo. Tiene una maestría en política internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Es la directora de Proyectos del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) y la directora académica del Instituto Centroamericano de Políticas para el Desarrollo (ICPD). Es la presidenta de la Empresa Global Economic Consortium S.A. Es coordinadora del Programa LATN/Europa, de la Red Latinoamericana de Política Comercial. Es profesora de la Universidad de Costa Rica en comercio internacional. Miembro del Círculo de Copán, grupo de pensamiento estratégico de Centroamérica, que promueve la integración en la región como instrumento de desarrollo. Coordina el Comité China/Singapur de la Cámara de Exportadores de Costa Rica, donde fue directora ejecutiva y posteriormente asesora principal. Fue también directora ejecutiva de la Federación de Exportadores de Centroamérica, Panamá y el Caribe (FECAEXCA). Es consultora Internacional para el BID, OIT, PNUD, AECID, IICA, REPEM, RUTA, CIDH y FLACSO, entre otros. Ha participado en la elaboración y publicación de una serie de libros y artículos sobre comercio, políticas públicas y desarrollo.

ENRIQUE NAPOLEÓN ULATE CHACÓN

Actualmente es coordinador del Programa de Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Universidad de Costa Rica, magistrado suplente de la Sala Constitucional, vicepresidente por Centroamérica y América del Norte de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, miembro del Tribunal agrario. Doctorado en política y derecho agrario con énfasis en derecho comunitario centroamericano de la Escuela Sant'Anna de Pisa, Italia (2000-2003). Entre otras obras, *Manual de derecho agrario y justicia agraria* (2007), *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional* (Colegio de Abogados, San José, 2005) y *Tratado de derecho procesal agrario* (1999).

GREIVIN HERNÁNDEZ-GONZÁLEZ

Economista, magíster en economía del desarrollo por la Universidad Nacional de Costa Rica. Sus campos de especialización son el comercio internacional, las negociaciones comerciales internacionales, evaluaciones de impacto, el desarrollo sostenible y la economía del desarrollo. Actualmente es profesor de los cursos de Comercio y Economía Internacional en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional y profesor del curso de Economía Política Internacional en la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Se ha desempeñado, además, como investigador y profesor asociado en el Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional. Fue coeditor de la revista *Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*, coproducida por el ICTSD (con sede en Ginebra, Suiza) y el CINPE.

ISAAC ROJAS

Miembro fundador de la asociación Comunidades Ecologistas la Ceiba - Amigos de la Tierra Costa Rica (COECOCEIBA-AT). Ha sido parte de diversas campañas de lucha y propuestas ecologistas en campos como biodiversidad, minería, bosques, derechos colectivos de comunidades locales y pueblos indígenas, comercio y cambio climático, entre otros. Fue presidente de la Federación Ecologista Costarricense (FECON) durante varios años y ha publicado diversos artículos sobre temática ecologista. Actualmente es coordinador del Programa de Bosques y Biodiversidad del Programa de Bosques y Biodiversidad de Amigos de la Tierra Internacional.

JORGE UMAÑA VARGAS

Es graduado de la Universidad Nacional en Relaciones Internacionales con una maestría en estudios europeos e integración de la UNED. Egresado de la Maestría en Diplomacia que coordina la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta (2010). Inició como asistente de Cooperación Internacional en la Embajada de México

(2007-2008) y posteriormente laboró como encargado de asuntos multilaterales en salud en la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Salud (UAIS) (2008-2010). En febrero del 2010 se incorporó al Ministerio de Exteriores y Culto como funcionario del Instituto Diplomático, donde aún labora (2010). Ha sido profesor asistente para diversos cursos en la UNA y en la UCR.

KOEN VOOREND

Obtuvo una maestría en economía internacional de la Universidad de Maastricht (Holanda) y otra maestría en estudios de desarrollo, con una especialización en economía del desarrollo, del Institute of Social Studies en La Haya (Holanda), donde también fue aceptado en el programa de doctorado. Actualmente es profesor de la Escuela de Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales y en el Posgrado de Comunicación y Desarrollo. También es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad de Costa Rica. Coautor del libro *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina: ¿Una cosa lleva a la otra*? (Fundación Carolina, 2009), y trabaja principalmente temas relacionados con la política social, bienestar, desigualdad y género, pero también otros temas relacionados con el desarrollo, como pobreza urbana, migración, relaciones comerciales y tratados de comercio. En relación con estos últimos temas, fue cofundador e investigador del proyecto *Seguimiento de las relaciones comerciales entre América Central y la Unión Europea*, que se concluyó exitosamente en el 2010.

LORENZO CAMBRONERO MÉNDEZ

Agricultor, dirigente campesino por más de 20 años. Secretario general de la Unión Nacional de Productores agropecuarios Costarricenses (UNAG). Integrante del Frente Regional contra la Minería en la Zona Norte, miembro de las Comunidades Eclesiales de Base en la década de 1980, participa desde hace 25 años en un programa radial campesino que se llama *"Abriendo el Surco"*, en Radio Santa Clara.

Este libro se terminó de imprimir
en Lara Segura & Asoc.
(506) 2256-1664
en junio de 2011.
O.P: 3036

IG 786

El presente libro incluye una colección de artículos relacionados con la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Dichos artículos son el resultado del seminario titulado *Relaciones Unión Europea-Centroamérica, en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación*. Este seminario contempló seis paneles y lo organizó el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica entre febrero y abril del 2008. Este libro se ha organizado en cinco ejes temáticos: 1. Balance general de la economía global en tiempos de crisis, 2. Relaciones Centroamérica-Unión Europea: una perspectiva histórica y comparativa, 3. Actuales políticas europeas, 4. Posición de los actores sociales de cara a la negociación y 5. Posibles escenarios e impactos. En su conjunto, los artículos presentan el contexto general en el cual fue negociado el acuerdo y da elementos para considerar los impactos que este podría tener en diferentes sectores de las sociedades centroamericanas.

ISBN 978-9968-46-278-5
9 789968 462785

Autonomía Universitaria
Condición de un pueblo libre

SERIE INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES