

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, UNAN-LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



Monografía para optar al título de Licenciado en Derecho

**LOS ACUERDOS DE COOPERACION Y POLITICAS DE PREFERENCIAS
COMERCIALES DE LA UNION EUROPEA CON CENTROAMERICA.**

INTEGRANTES:

Daniel Rafael Reyes

Walter José Rosales Rojas

TUTOR:

Dr. Denis Iván Rojas Lanuza

León, Julio de 2012

“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

AGRADECIMIENTOS

A Dios, nuestro padre eterno que nos dio la fuerza y la provisión, gracias a su misericordia.

A nuestras esposas que han sabido ser nuestro apoyo y ayuda idónea en este largo proceso de lucha y esfuerzos en el quehacer de los estudios universitarios.

A nuestros abnegados profesores que con su paciencia y entrega nos supieron transmitir ese caudal de conocimientos para poder prepararnos como profesionales del Derecho.

Al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), por haber creado el programa de Derecho por Encuentros y que nos ha facilitado la oportunidad de poder graduarnos.

DEDICATORIA

A nuestro Señor y Salvador Jesucristo.

LOS ACUERDOS DE COOPERACION Y LAS PREFERENCIAS COMERCIALES
DE LA UNION EUROPEA CON CENTROAMERICA.

INDICE

PAGINAS

INTRODUCCION.....1-3

CAPITULO I: CONCEPTOS TEORICOS CONCEPTUALES4-10

1.1 EL CONCEPTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

1.2 EL CONTENIDO DEL DERECHO INTERNACIONAL

1.3 EL CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL

1.4 ELEMENTOS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.5 COERCITIVIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.5.1 ACTOS UNILATERALES

**CAPITULO II: LOS ACUERDOS DE COOPERACION DE LA UNION
EUROPEA.....11-36**

2.1 CONCEPTO DE ACUERDOS DE COOPERACION

2.2 ANTECEDENTES HISTORICOS EUROPA-CENTROAMERICA

2.3 LA INTEGRACION REGIONAL CENTROAMERICANA

2.4 PROCESOS COMUNES DE INTEGRACION ECONOMICA

2.5 POLITICA DE COOPERACION DE LA UE HACIA LOS PAISES EN VIAS
DE DESARROLLO

2.5.1 MARCO GENERAL DE REFERENCIA DE LA POLITICA DE
COOPERACION DE LA UE HACIA LOS PAISES EN VIAS DE
DESARROLLO

2.5.2 ACUERDOS DE COOPERACION UNION EUROPEA-CENTROAMERICA

2.2.3 EL ACUERDO DE COOPERACION ENTRE LA CEE Y CA (ACUERDO DE
LUXEMBURGO, 1985)

5.5.4 EL ACUERDO DE SAN SALVADOR, 1993

CAPITULO III: LAS PREFERENCIAS COMERCIALES UROPEAS.....37-86

3.1	EL CONCEPTO DE PREFERENCIAS COMERCIALES	
3.2	RELACIONES COMERCIALES DE LA UE CON LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO	
3.3	EI SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS	
3,4	OTORGAMIENTO DEL TRATAMIENTO PREFERENCIAL COMERCIAL A CA...	
3.5.	OBSTACULOS DE LA COOPERACION ECONOMICA DE LA UNIONEUROPEA HACIA CENTROAMERICA	
3.6	MARCO JURÍDICO REGULATORIO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA.	
3.7	TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS COMERCIALES EN BASE AL ACUERDO DE ASOCIACION	
	CONCLUSION.....	87-91
	BIBLIOGRAFIA.....	92-95

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación hace un recorrido desde la suscripción del Acuerdo de San Salvador hasta la firma del Acuerdo de Asociación UE-CA con el objeto de comprobar la participación de la Unión Europea en el proceso de desarrollo de Centroamérica. También, se realiza una evaluación de los programas ejecutados en la región, las tendencias de la cooperación y una evaluación de sus resultados. Igualmente, se analizarán los efectos de la extensión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) europeo a Centroamérica.

El término "ayuda" (en inglés **AID**), se utiliza bajo una amplia acepción. El análisis incluye las estrategias convencionales de ayuda, tales como la cooperación financiera y los proyectos de asistencia para el desarrollo, pero también se incluyen otros programas concesionales más amplios, como el tratamiento comercial preferencial y la provisión de fondos en condiciones blandas para la promoción de empresas conjuntas con capital europeo.

OBJETIVOS:

OBJETIVO GENERAL:

Analizar los acuerdos de cooperación y políticas de preferencias comerciales de la Unión Europea con Centroamérica y dimensionar su incidencia en el desarrollo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Examinar los diferentes programas de cooperación que la Unión Europea otorga a Centroamérica para promover su desarrollo.
2. Determinar la participación de la Unión Europea en el proceso de

desarrollo regional.

3. Verificar los efectos de la extensión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) europeo a Centroamérica.

El método utilizado en esta investigación es un método analítico documental, ya que hemos entrado a descomponer el fenómeno abordado y lo hemos recogido para plantear una síntesis del mismo haciendo uso de fuentes primarias y secundarias que confluyen en las fronteras del conocimiento entre la Economía Internacional y Derecho Internacional Público, adentrándonos a las figuras de la cooperación y el comercio. Este trabajo se realiza bajo dos perspectivas: Por un lado jurídica, con el objeto de conocer las perspectivas existentes dentro del marco de las relaciones con la Unión Europea y por el otro económica, a fin de visualizar el crecimiento de las economías centroamericanas, sin dejar por desapercibido, que un análisis jurídico y económico no es suficiente para mostrar todo el panorama por lo que es necesario realizar también un análisis político de las mencionadas relaciones en toda su extensión.

En determinados ambientes la cooperación al desarrollo, se entiende como la serie de proyectos y programas que se inician y terminan dentro de cierto período con la provisión de una cantidad de fondos. Esta concepción puede ser útil para medir los resultados de la inversión de recursos a corto plazo, pero el desarrollo sólo ocurre cuando hay intervención de afuera; entre más dinero, más desarrollo. El desarrollo es aquel proceso dinámico de cambio a nivel local, que permanece después de que la ayuda se brinda, como un esfuerzo de los propios beneficiarios. Así, no interesa conocer en particular los resultados específicos de cada uno de los proyectos financiados por la Unión Europea, sino conocer el marco de referencia dentro del cual se desenvuelven las relaciones entre las dos regiones y situar las posibilidades que dentro de este marco, se establezcan las bases de un proceso regional de desarrollo.

Para los propósitos de la presente investigación, se analizará Centroamérica referida únicamente a los cinco países centroamericanos "originales".

Como pregunta de la investigación, nos hemos planteado la siguiente: ¿Incide de manera determinante la política de la Unión Europea en el desarrollo de las

economías de los países centroamericanos?

Esta investigación ofrece una breve mirada a aspectos generales del Derecho Internacional, en donde se analizará la evolución histórica del Derecho Internacional, la noción de lo que es el Derecho Internacional, el contenido del mismo y la definición de tratados internacionales, sus elementos y su carácter coercitivo.

En un segundo plano, se analizarán los acuerdos de cooperación, entendidos dentro del marco general de referencia, los procesos comunes de integración económica y algo muy importante como es la política de cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica, aspecto medular de la presente investigación. Continuamos con los Acuerdos de Cooperación de la Unión Europea a Centroamérica, el Acuerdo de Luxemburgo y el de San Salvador y las preferencias comerciales, su concepto y las relaciones comerciales de la Unión Europea con los países en vías del desarrollo; el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y por último los obstáculos de la cooperación económica de la Unión Europea hacia Centroamérica y el Acuerdo de Asociación.

CAPITULO I: CONCEPTOS TEORICOS CONCEPTUALES

EL CONCEPTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Se puede definir al Derecho Internacional, como **un sistema de principios y normas que regula las relaciones de coexistencia y de cooperación, frecuentemente institucionalizada, además de ciertas relaciones comunitarias, entre Estados dotados de diferentes grados de desarrollo socioeconómico y poder.**¹

En primer lugar, nos dice: es un *sistema de principios y normas*. Se define corrientemente el Derecho Internacional como un conjunto de principios y normas; si así se hiciera, se olvidaría su carácter esencial de proceso. Situando en primer plano el aspecto estático (el conjunto de normas), que tiene por interés si lo separamos del aspecto dinámico, es decir, de la producción y cambio de las normas y de su aplicación, así como de sus relaciones o conexiones.

En segundo lugar, menciona que dicho sistema *regula las relaciones de coexistencia y de cooperación, frecuentemente institucionalizada, además de ciertas relaciones comunitarias, entre Estados dotados de diferentes grados de desarrollo socioeconómico y poder*. El elemento de la coexistencia y cooperación es el que permite caracterizar al Derecho Internacional contemporáneo como un tipo histórico concreto y diferenciado de los que le han precedido. También puede apreciarse que el concepto se basa, desde la perspectiva de los sujetos, en los Estados soberanos, individualmente considerados o integrados en la estructura compleja de las Organizaciones Internacionales² intergubernamentales que han roto el monopolio del Estado como sujeto exclusivo del Derecho Internacional y se han convertido en cauces permanentes e institucionalizados para la cooperación entre los Estados.³

¹ Véase la obra de MANUEL DIEZ DE VELASCO: Las Instituciones de Derecho Internacional Publico (2005), Editorial Tecnos, Madrid, España.paginas 59-82.

²Las Organizaciones Internacionales son entidades creadas para gestionar intereses colectivos por medio de un Tratado y dotadas de órganos para cumplir sus fines.

EL CONTENIDO DEL DERECHO INTERNACIONAL

El Derecho Internacional está formado por un conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los Estados entre sí y también las de éstos con ciertas entidades que, sin ser Estados, poseen personalidad jurídica internacional. Además comprende las normas jurídicas que rigen el funcionamiento de las organizaciones internacionales y sus relaciones entre sí. Ese conjunto de normas ha tenido diversas denominaciones desde comienzos del siglo XVII, en que empezó a concretarse como un cuerpo de doctrina.

EL CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL

El mecanismo de creación de normas internacionales a través del Tratado Internacional ha tenido y tiene una importancia capital en el Ordenamiento Internacional. Por otro lado podemos ver en él la forma más viable para la codificación de las normas internacionales no escritas, o bien aquellas que padecen de la consiguiente falta de precisión por estar dispersas en los Tratados.

Su importancia es obvia en nuestro Derecho, dada la falta de un poder legislativo institucionalizado en la Comunidad Internacional.

El Tratado Internacional, en un sentido amplio, no es otra cosa que un negocio jurídico con características propias debido a la categoría que en él intervienen- Estados y otros sujetos de la Comunidad Internacional- y a otras peculiaridades, entre las que cabe poner de relieve a las reservas.

El jurista Jiménez de Aréchaga, lo ha definido como "*toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinada a producir efectos jurídicos; es decir, a crear, modificar o extinguir un derecho*"⁴

Con el fin de encontrar una definición internacionalmente aceptada del tema que en este

³Ibíd.

⁴JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Curso de Derecho Internacional Público. Montevideo. pág. 98

apartado nos ocupa, se citará textualmente los que la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados define al respecto:

*"se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."*⁵

Cabe también, la posibilidad de que los Tratados Internacionales reciban otras denominaciones, como por ejemplo: Acuerdo, Convención, Carta, Pacto, Concordato, Modus Vivendi, Protocolo, Estatuto, etc., pero por eso no se puede dejar de considerarlos como tratados en sí mismos.

Por lo indicado, no quiere decir que no existan Acuerdos Internacionales con características distintas a las contempladas en el Convenio. Así, podemos considerar también como Acuerdos Internacionales: a) los concertados entre Estados, entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional o entre estos últimos entre sí. Lo que no podemos considerar como tales, son los acuerdos suscritos entre personas privadas y entre los Estados y las personas privadas.

Con la finalidad de no dejar un vacío en torno al tema de los distintos significados que tienen las múltiples acepciones de la palabra tratado, es menester investigar más a fondo para dar un detalle de los diferentes significados de cada una de ellas, que aunque no sea parte del tema principal de esta investigación es importante mencionarlo a fin de enriquecer los conocimientos.

La primera de las acepciones arriba indicadas es **ACUERDO**:⁶ En esta se contempla con frecuencia la solución de cuestiones específicas; por ejemplo: El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.)

⁵CONVENCIÓN DE VIENA sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

En segundo plano tenemos **CONVENCION:** La cual es utilizada en casos de menor importancia para designar acuerdos sobre una cuestión particular, como por ejemplo: la Convención Consular Centroamericana de 1887.

Como tercer punto tenemos **CARTA:** La cual se refiere a ciertos tratados de suma importancia que fijan los propósitos, fines y normas de funcionamiento de una organización internacional; por ejemplo: la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la de la OEA de 1948.

En cuarto lugar encontramos al **PACTO:** En otros tiempos solía emplearse para designar ciertos tratados de alianza entre dinastías reinantes; por ejemplo: el Pacto de Familia, entre Francia y España, concertado por los Borbón.

En el quinto puesto esta **CONCORDATO:** Usado en los tratados para resolver cuestiones eclesiásticas, que concierta la Santa Sede con estados de religión católica.

La sexta acepción es **MODUS VIVENDI:** Con esta expresión latina se designa el arreglo que fija un estado de cosas provisional, como en relación a cuestiones comerciales o limítrofes.

Como sétimo punto tenemos **PROTOCOLO:** El cual es el instrumento que recoge una concordancia de voluntades.

En el lugar ocho está el **ESTATUTO:** Que viene a ser el instrumento básico que regula la actividad de un importante órgano internacional; por ejemplo: El Estatuto del Fondo Monetario Internacional.

⁶MORENO QUINTANA, Lucio. Tratado de Derecho Internacional. Tomo I. Buenos Aires. pág. 536

ELEMENTOS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Como el Derecho Internacional no contiene reglas específicas referentes a la forma de los tratados, no existen tampoco normas concretas con respecto al orden o disposición de las diversos elementos o partes constitutivas de los tratados escritos. Usualmente, es observado el siguiente orden: La primera parte, denominada preámbulo⁷, el cual comprende el nombre de los jefes de Estados contratantes, los de los representantes debidamente autorizados y los motivos de la celebración del tratado. En la parte segunda constan las disposiciones principales, numeradas por artículos.⁸ La tercera parte, usualmente calificada de *cláusulas finales*, comprende las disposiciones mixtas concernientes a la duración del tratado, la ratificación, la adhesión de terceros Estados y otras cuestiones semejantes.⁹ La parte última comprende las firmas de los representantes.¹⁰ Esta distribución no es del todo absoluta, en algunas ocasiones el tratado no contiene las estipulaciones efectivamente pactadas por las partes contratantes, sino que figuran en un anexo del tratado.¹¹

COERCITIVIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Buscar el fundamento de la coercitividad u obligatoriedad del Derecho Internacional no es otra cosa que preguntarse cual es en sus orígenes el factor que determina su fuerza obligatoria. Es el tratar de entender si ciertos actos o tratados en sentido amplio como se ha visto anteriormente, se pueden imponer a Estados soberanos. Podemos encontrar dos posiciones: 1) Los que buscan en el Derecho mismo la explicación del carácter obligatorio, parten de la afirmación de que las reglas de Derecho son producto de la voluntad, existen en virtud y por la voluntad y en ese sentido se restringe el Derecho a los hechos que constituyen

⁷OPPENHEIM, L. Tratado de Derecho Internacional Público. Traducción al español. Tomo I Vol. II. pág. 492

⁸ Ibídem.

⁹ibídem.

¹⁰ibídem.

¹¹ Para ampliar mayor información acerca de este tópico, véase también: CONVENCIÓN DE VIENA sobre el Derecho de los Tratados de 1969

manifestaciones de la voluntad del Estado. La voluntad del Estado es el origen del Derecho. y 2) Los que consideran que el carácter obligatorio está fuera del Derecho Internacional, estos dicen que la voluntad no basta para que ésta pueda engendrar obligaciones, debe ser por una norma superior que atribuya consecuencias jurídicas a la manifestación de voluntad, una norma que esté fuera del Derecho Internacional; la obligatoriedad y validez jurídica no dependen de la voluntad, sino de una norma puesta por encima de la voluntad, y se considera que lo que da fundamentación de obligatoriedad es la **norma superior**.

Se puede afirmar, que en el caso de la obligatoriedad o coercitividad de los acuerdos o tratados de cooperación se enmarca dentro de los llamados **ACTOS UNILATERALES**. Antes de abordar los presupuestos obligaciones de este tipo de actos, es necesario dar una muy breve definición de los actos unilaterales.

ACTOS UNILATERALES

Se ha entendido en el mundo de las relaciones internacionales por acto jurídico unilateral, una manifestación de voluntad de un sólo sujeto del Derecho Internacional, cuya validez no depende *prima facie* de otros actos jurídicos y que tiende a producir efectos (creación, modificación, extinción o conservación de derechos y obligaciones) para el sujeto que la emite y para terceros con determinadas circunstancias.¹²

Con la anterior definición, vemos como los acuerdos de cooperación de la Unión Europea se enmarcan dentro de la misma, es decir, los acuerdos de cooperación no son ni más ni menos que actos unilaterales de la Unión Europea hacia Centroamérica, ya que los mismos en términos generales no dependen del todo de actos que tengan que ser ejecutados por el beneficiario de los mismos. Al analizar el marco general en que se desenvuelven los mismos, se observa que Europa (entiéndase Unión Europea) lo que hace en la gran mayoría de los casos, es proponer a todos o algunos de los países centroamericanos, para hablar de nuestro caso particular, la concertación de un tratado o un acuerdo de cooperación para el desarrollo

¹² DIEZ DE VELASCO, Manuel: Las Instituciones de Derecho Internacional Publico (2005), paginas 153 y siguientes.

de la región y los países que obtendrán el beneficio lo único que hacen es manifestar su conformidad o no con el mismo, y que en caso afirmativo, es decir que se acepte la oferta de ayuda, surge un vínculo jurídico de naturaleza obligacional para el ente que emitió la declaración de voluntad. En términos generales, al ser aceptado el acuerdo de cooperación, la Unión Europea queda vinculada por sus propias declaraciones, lo que significa que el contenido del acto unilateral es oponible al autor del mismo.

Por todo lo visto, podemos concluir que efectivamente los acuerdos de cooperación al ser aceptados tienen fuerza obligatoria e incluso se pueden imponer de manera coercitiva, pero lo cierto es también que en muchos casos la oferta de esos convenios queda dentro del ámbito de la voluntad de quien los ofrece e incluso que acuerdos que se hayan desarrollado y finalicen sean renovados, ya que ello es mera voluntad del cooperante.

CAPITULO II: LOS ACUERDOS DE COOPERACION DE LA UNION EUROPEA

CONCEPTO DE ACUERDO DE COOPERACION

En vista de que los distintos autores consultados al respecto no abordan directamente lo que es el significado de acuerdo de cooperación y por ser lo anterior un punto indispensable para la presente investigación, se tratará de dar una definición tomando en cuenta la totalidad de los temas hasta ahora estudiados.

La cooperación al desarrollo es una realidad distinta y más compleja que la mera agregación de los actores que intervienen en ella. La naturaleza y la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es el resultado de la particular estructura de la sociedad internacional contemporánea y de las dinámicas históricas que la han moldeado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos.

Keohane¹³ entiende la cooperación como un sistema en el cual los actores (estatales y no estatales) interactúan de tal forma que acomodan sus propias legislaciones, políticas y demás características a aquellas de otros actores, a fin de alcanzar una coordinación de políticas que facilite el logro de los objetivos planteados. Según Tokatlian¹⁴, la cooperación se refiere a un

¹³ KEOHANE, Robert. *After the Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press: 1984, pág. 51.

¹⁴ TOKATLIAN, Juan. "Componentes Políticos de la Integración", en Jaime Acosta Puertas (comp.). *Integración, Desarrollo Económico y Competitividad*. Santafé de Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo, Creset, 1994, pág. 54.

mecanismo en el cual intervienen el Estado, la sociedad civil, los empresarios y demás actores no estatales; en este sentido, se producen "proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con un tras-fondo político, entre dos o más partes entre sí, y eventualmente entre aquellos países y otras contrapartes próximas".

Los acuerdos de cooperación, podemos definirlos como los arreglos o tratados que llevan a cabo los Estados, mediante los cuales uno de ellos, siempre en una posición de mayor riqueza material y mundialmente denominado PAIS DESARROLLADO confiere a otro de menores recursos y denominado P.V.D. (PAIS EN VIAS DE DESARROLLO) una cantidad de fondos económicos para el desarrollo de un programa o plan específico, destinado a la promoción de asuntos de índole, económica, social, cultural, agrícola, educacional y por qué no, hasta gubernamental.

En la mayoría de estos acuerdos no existe una contraprestación por parte del Estado beneficiario, y en otros casos lo que se da es una contraprestación o una retribución al Estado o Estados cooperantes muy blanda, es decir, a un interés muy bajo y a largo plazo; precisamente para que el Estado receptor de los fondos o los beneficios pueda desarrollar el proyecto sin mayores problemas o contratiempos.

ANTECEDENTES HISTORICOS EUROPA-CENTROAMERICA

Europa ha jugado un papel relevante en la historia centroamericana desde su inicio. Conquistados por los españoles a comienzos del siglo XVI, prácticamente todos los países centroamericanos se convirtieron en parte del Virreinato de México, organizados bajo la Capitanía General de Guatemala. Sin embargo, por el distanciamiento geográfico, la región siempre mantuvo cierto grado de independencia y eventualmente desarrolló sus propias características nacionalistas. Este hecho contribuyó en facilitar el proceso de independencia política de España en setiembre de 1821, el cual, a diferencia de la mayoría de los demás países latinoamericanos, no fue sangriento.

Centroamérica nunca mereció gran interés colonialista, en comparación con otras regiones continentales, más cercanas a los centros comerciales y minerales. La región era sumamente reducida para invertir mayores esfuerzos de explotación, con algunas excepciones en la zona norte. La dificultad de acceso a partes del área y la falta de grandes concentraciones de minerales preciosos desviaron la atención española a otras zonas.

Los países centroamericanos sin embargo, se mantuvieron cercanos a las culturas europeas luego de la independencia. Sus sistemas políticos y jurídicos se desarrollaron siguiendo los patrones liberales de codificación civilista de Francia y España del siglo XVIII. Los nuevos Estados se formaron copiando las estructuras nacionalistas emergentes.

La pérdida del poder colonial español dejó abierto un espacio de influencia que pronto fue ocupado por los británicos. En diversas formas, los ingleses apoyaron los movimientos independentistas, para poder establecer vínculos comerciales con los países americanos, y desplazar el poder monopolico español. Las primeras plantaciones cafetaleras dieron lugar a los primeros contactos comerciales permanentes con el Viejo Continente. Ciertamente, durante la época de "Pax Británica", Inglaterra jugó un papel de constante influencia en los asuntos económicos y políticos de los países centroamericanos hasta el siglo XX.

Ya para inicios del siglo XX, empezaron a aparecer algunos roces entre los intereses británicos en la región y los de Estados Unidos de América. Las primeras plantaciones bananeras por compañías multinacionales norteamericanas, importantes niveles de inversión a raíz de la industrialización promovida por el modelo de sustitución de importaciones y los esfuerzos del programa "**Alianza para el Progreso**", durante los años sesenta, condujeron a que el área atrajera el interés de Washington por garantizar la estabilidad política y económica de los países. Gradualmente, los Estados Unidos ganó liderazgo frente a Centroamérica y a jugado un papel preponderante en la región desde entonces.

LA INTEGRACION REGIONAL CENTROAMERICANA

PROCESOS COMUNES DE INTEGRACION ECONOMICA

Durante los primeros años de vida independiente, los países centroamericanos trataron de integrarse sin resultados positivos ni permanentes. No fue sino hasta la década de los cincuenta del siglo pasado, que se presentan los primeros intentos de integración, esta vez sobre la base de libre comercio entre países, y que los esfuerzos fueron fructíferos:

"Debe mencionarse que durante los sesenta, varios esquemas integracionistas fueron implementados en la región, con resultados limitados en América del Sur y con resultados más positivos en Centroamérica"¹⁵

Con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el comercio intrarregional creció, se crearon nuevas fuentes de trabajo, surgieron nuevas actividades económicas, y con ellas, se ampliaron las clases urbanas en la región. Pronto, los beneficios se trasladaron al pueblo centroamericano, que vio por primera vez, en forma rápida, los efectos positivos del comercio internacional. Sin embargo, los países continuaron exportando productos tradicionales a terceros mercados, y dependiendo, en gran medida, de los ingresos provenientes de ese comercio, para financiar los requerimientos de la industrialización parcial en el área.

Cuando los problemas políticos se agudizaron en el área, y el mercado regional se había tornado estrecho, las balanzas de pagos de los países y la débil situación internacional condujeron al replanteamiento del esquema integracionista.

Sin embargo, la pregunta continúa latente: este renacimiento integracionista es permanente o seguirá el mismo destino de desencanto de los sesentas? La respuesta está quizás, en el diferente contexto en el cual se visualiza la integración económica en la actualidad.

En primer lugar, la integración centroamericana se está desarrollando en el marco de una

¹⁵SOLANA, JAVIER. "La Cooperación Internacional para América Latina y los proyectos regionales". Madrid, 1992

economía mundial crecientemente globalizante. La integración se mira como una forma de mejorar la cooperación en el mundo, y no como una defensa de los países en vías de desarrollo en contra de los países industrializados.

En segundo término, el debate entre el desarrollo hacia adentro y el desarrollo hacia afuera ha sido superado. Todos los países centroamericanos, así como la inmensa mayoría de los países del resto del mundo, siguen una política de apertura al comercio internacional y tienden a remover todos los sesgos anti exportadores de sus economías. Este fenómeno ha conducido a cierta convergencia en el menú de las políticas de los países, facilitando la "naturalidad" del proceso integracionista.

En tercer lugar, la existencia de sistemas políticos democráticos y pluralistas constituye, sin lugar a dudas, el fundamento de mutua confianza para los compromisos integracionistas.

Lo que interesa resaltar, con este breve resumen de la historia integracionista centroamericana, es el hecho que el mismo es fruto de la herencia que los países comparten y de la conveniencia que produce la cercanía geográfica de un mercado natural. Aunque el mercado común fue intensamente influenciado por las tendencias ideológicas en boga y financiado en gran medida, por capitales extranjeros que vieron en él la oportunidad de un mercado ampliado y protegido, los esfuerzos integracionistas no fueron influenciados directamente por el proceso europeo.

A partir de la década de los ochenta, Europa se ha acercado de nuevo a Centroamérica. Utilizando sus proyectos de cooperación, ha afirmado que entre sus propósitos está el fortalecimiento del proceso de integración económica.¹⁶ Resulta ahora evidente el interés compartido por ambas regiones, en un mismo tema, el cual anima a los europeos a agregar un nuevo ingrediente, nunca antes presente en las relaciones previas de ambas regiones, para apoyar a la región.

Este ingrediente de apoyo a la integración centroamericana es novedoso en las relaciones de las dos regiones. Cuando Europa se recobró de los efectos de la Segunda Guerra Mundial,

¹⁶Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por la otra, los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá (1985)

su posición colonialista se moderó, y durante la consolidación del MCCA en los años sesenta, Europa no tuvo una participación significativa en este proceso centroamericano. Durante esos años, las prioridades europeas estaban focalizadas a lo interno de su integración; los propios países europeos se convirtieron en el foco de atención, con el fin de consolidar la Comunidad Europea, y más recientemente, la Unión Europea.

Con la adhesión de España y de Portugal en 1986 a los Tratados integracionistas, y con ello, en la principal corriente europea, los países latinoamericanos en general, y más particularmente los centroamericanos, esperaban que ello significara defensores más entusiastas de sus intereses en los mecanismos europeos de toma de decisiones.

No obstante, la posición de estos países ex-colonialistas, no ha revertido mayores beneficios a los países del istmo. No ha sido hasta los últimos años que los países comunitarios europeos, en su conjunto, sin muestras de liderazgo español, han manifestado su interés por jugar un papel relevante en sus relaciones con Centroamérica.¹⁷

Los problemas sufridos durante la década de los ochenta, en particular, los conflictos armados y las graves violaciones de los derechos humanos por parte de los sistemas institucionalizados de poder, facilitaron que Europa desviara su atención a otras regiones que tenían mayores perspectivas y voluntad de cambio. Finalmente, durante la época más grave de la crisis centroamericana, los países europeos decidieron participar activamente en el proceso regional con el propósito fundamental de afectar positivamente los resultados:

"... En el caso de Centroamérica, las dos metas políticas de la Comunidad se (entrecruzaron): contribuir a la restauración de la paz en la región y darle nuevos ímpetus así como consolidar el proceso de integración de los países centroamericanos bajo el MCCA..."¹⁸

Algunas instituciones políticas europeas tomaron la decisión de comprometer esfuerzos para

¹⁷Comisión de las Comunidades Europeas, LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y AMERICA CENTRAL: CARACTERISTICAS GENERALES. Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.

el fortalecimiento de la aún frágil democracia en la región. Los principales partidos políticos europeos, sobre todo a través de sus respectivas fundaciones, han invertido importantes sumas de recursos en educación política e institucional. La propia maquinaria institucional comunitaria ha realizado importantes esfuerzos en el mismo sentido, dentro del marco de los acuerdos de cooperación suscritos con la región, tal y como se analizará luego.

Incluso, algunos sectores de la opinión pública europea y los gobiernos, en particular el español, participan activamente en el plan de pacificación en el área, que condujo exitosamente a la democratización en la región.

El éxito de los esfuerzos centroamericanos para revitalizar sus economías y sus sistemas democráticos significa un importante avance en el tipo de orden internacional que las naciones europeas desean ver. Además, los países europeos son conscientes que los problemas en Centroamérica distraen usualmente, el interés de los Estados Unidos, en su papel de contraparte vis-à-vis en asuntos de mayor trascendencia internacional.

Los intereses económicos europeos en la región son sustanciales, pero menores en comparación con los de los Estados Unidos. La región ha sido beneficiaria de importantes inversiones europeas en gran variedad de actividades económicas. Pero sobre todo, la prosperidad europea depende, en gran medida, del comercio internacional.

Resulta relevante agregar que no obstante lo anterior, la política extranjera de la Europa comunitaria hacia América Latina en general, ha declinado en la última década. Quizás no en el monto absoluto de recursos de cooperación asignados por la UE a Centroamérica, sino en la proporción que le asigna al istmo en el monto global de cooperación.

Por otro lado, la crisis económica que atravesó la región limitó las expectativas europeas hasta que los países alcanzaran una situación más estable. Asimismo, los conflictos internos dentro de la Unión Europea y las nuevas oportunidades en otras latitudes, con repercusiones más cercanas a Europa, específicamente tratándose los países de Europa Central y Oriental, han trasladado a segundo término los intereses latinoamericanos en la lista europea de prioridades, comprensible, por otra parte, tratándose de Estados vecinos, ligados fuertemente

¹⁸Ibidem

por la historia de sus naciones.¹⁹

El proceso de integración europeo ha tenido importantes repercusiones para Latinoamérica. La experiencia pasada demostró que la ampliación geográfica del mercado comunitario no fue del todo positiva; la historia parece repetirse en este sentido. La adhesión española y portuguesa permitieron agregar formalmente una consideración adicional de los intereses latinoamericanos, pero a nivel práctico, significó la pérdida de mercados para las exportaciones latinoamericanas, especialmente de productos agrícolas de clima semi tropicales, textiles y acero.

La creciente inclusión de los países de Europa Central en la corriente de intereses europeos, e incluso en el proceso integracionista, razonablemente significará sufrir similares efectos negativos.

Los países centroamericanos deben tomar en cuenta una serie de factores a la hora de diseñar su política exterior frente a la Unión Europea. El proceso revitalizador del MCCA y el fortalecimiento de las instituciones regionales ha merecido la atención europea, y los seguirá teniendo. La UE visualiza fácilmente los beneficios de la integración en busca con un gran sentido pragmático, interlocutores a nivel internacional que compartan dichos esfuerzos en el mismo sentido.

La UE tiene dentro de sus activos, una historia completa de años de experiencia comunitaria: sus instituciones y sus funcionarios han vivido las dificultades de implementar un arancel externo común y de armonizar miles de regulaciones previas en todos los sectores de la vida económica, social y jurídica de los Estados Miembros. Asimismo, es valioso el bagaje que significa la experiencia europea en los mecanismos regionales de financiamiento, que ha permitido precisamente, su participación como importante cooperante en todos los niveles internacionales. Esta riqueza de experiencias es única y está al acceso de los países centroamericanos en sus esfuerzos integracionistas.

Finalmente, Centroamérica debe tener presente siempre que, sin perjuicio de lo amistosas

¹⁹Comisión de las Comunidades Europeas. LAS RELACIONES BILATERALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON LOS PAISES DE EUROPA DEL ESTE Y CENTRAL. Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.

que resulten las relaciones con la UE, todavía no disfruta de los beneficios de la Convención de Lomé,²⁰ como otros países de similares condiciones (República Dominicana, por ejemplo).

POLITICA DE COOPERACION DE LA UE HACIA LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

²⁰ A partir de 1975, las diversas Convenciones de Lomé, que actualmente van por la IV, han sido negociadas con vistas a mantener y desarrollar lazos económicos y comerciales tradicionales entre los Estados Miembros de la UE y los países en vías de desarrollo de la región del Sub-Sahara africano, del Caribe y del Pacífico. La primera Convención se concluyó inmediatamente después de la incorporación de Inglaterra en la Comunidad Económica. Con el transcurso del tiempo, se ha ido ampliando el número de países beneficiarios. Adicionalmente, se han firmado también dos "Convenciones Yaundé", suscritas con los países africanos de habla francesa. Las Convenciones de Lomé, son amplios acuerdos de cooperación que incluyen asistencia financiera, técnica y preferencias comerciales no-recíprocas especiales. Por ejemplo, El Protocolo Financiero, suscrito bajo Lomé IV, provee donaciones y préstamos para una amplia gama de propósitos. Estos recursos se utilizan para proyectos nacionales y regionales. Además, se contemplan fondos adicionales para promover el ajuste estructural, contrarrestar los efectos negativos en algunos precios agrícolas y exportaciones mineras, a través de Stabex (ingresos para la estabilización de las exportaciones) y Sysmin (sistema para productos minerales), y para aliviar los problemas de emergencias graves y de situaciones relacionadas con refugiados. En principio, las exportaciones de los países ACP, tienen garantizado el ingreso irrestricto y libre de impuestos de importación en el mercado de la UE. Ello incluye productos agrícolas que no están sujetos a la organización del mercado común en el marco de la Política Agrícola Común, a los textiles y prendas de vestir y a los productos relacionados con el carbón y el acero, que son cubiertos por un tratado específico. Estos últimos, están condicionados a una cláusula de salvaguardia específica, que autoriza la derogatoria de las concesiones en estos productos, si las condiciones competitivas de las exportaciones de los países ACP, en relación con sus precios, son "propensos a causar detrimento en el funcionamiento del mercado común". En comparación, la cláusula de salvaguardia general de las Convenciones de Lomé otorga más garantías. Su aplicación está condicionada a que ocurran "serios disturbios económicos" en un sector de la UE o de sus Estados Miembros; o bien, dificultades que conduzcan a destruir la estabilidad financiera externa o a su subsecuente deterioro. Un hecho relevante igualmente es que ninguna de las dos cláusulas nunca han sido aplicadas. En relación con la inmensa mayoría de los productos agrícolas bajo la organización del mercado común, los países ACP, tienen garantizado un tratamiento más favorable en comparación con otros países exportadores, que se encuentran bajo el esquema de NMF. Por ejemplo, bajo el Protocolo del Azúcar, los precios de UE están garantizados anualmente para un máximo de 1.3 millones de toneladas de azúcar, proveniente de los países ACP. Lomé IV fue firmada en diciembre de 1989. Incluye a sesenta y nueve países ACP en total, luego de haber agregado a la República Dominicana, Haití y Namibia. Las primeras tres Convenciones tuvieron una vigencia de cinco años cada una, período que fue ampliado a diez años en el caso de Lomé IV (hasta el año 2000), aunque el Protocolo Financiero se mantuvo con la vigencia anterior de cinco años. No obstante, se preveen mecanismos de revisión cada cinco años. Para ello, diez meses antes de la fecha prevista, se convocan las negociaciones para examinar las reformas propuestas. Aún más, la Convención puede ser revocada por la UE con respecto a cada Estado ACP y viceversa, mediando notificación seis meses antes. Aunque las Convenciones no han variado sustancialmente entre sí, existen algunas características peculiares que vale la pena destacar de Lomé IV. Entre las innovaciones incluidas, está la reducción de las restricciones a las importaciones para cerca de cuarenta productos agrícolas, tales como la melaza, el sorgo, el milo, el arroz y algunas frutas y vegetales. Como un hecho curioso, que no se incluye en ningún otro acuerdo comercial suscrito por la UE, Lomé IV prohíbe todo transporte directo e indirecto de desperdicios peligrosos y radioactivos.

En el tema del banano, se repitieron las mismas cláusulas de Lomé III. En síntesis, se garantiza a estos países las tradicionales ventajas y oportunidades de acceso al mercado europeo. En una Declaración Conjunta anexa, la UE ratificó su compromiso de mantener este mismo status, que después del perfeccionamiento del Mercado Interno, y en el caso de modificaciones sustanciales en el sector del mercado del banano; la UE se comprometió también a consultar a los exportadores tradicionales de este producto su punto de vista, para salvaguardar todos los intereses legítimos de las partes firmantes del respectivo Protocolo. Como se verá posteriormente, esta posición contrasta dramáticamente con el tratamiento del mercado del banano; para citar un ejemplo, que reciben

MARCO GENERAL DE REFERENCIA

Para comprender la política de cooperación de la UE hacia los países en vías de desarrollo, es necesario partir de la categorización de cada país en las diferentes zonas de influencia. La UE ha dividido a los países en vías de desarrollo en cuatro diferentes grupos, con respecto a cada cual ha esbozado una política distinta: los países Mediterráneos (Libia, Albania, Israel, Turquía, Malta y Chipre); los países Machreq (norte de Africa y los países de la Antigua Yugoslavia); los países de la ACP (Africa, el Caribe y del Pacífico); y finalmente, un grupo de países, muy heterogéneo entre sí, denominado de países no asociados. Este último grupo incluye a los países exportadores de petróleo, a los países recientemente industrializados (NICs) y a los menos desarrollados. Los países centroamericanos están incluidos en esta última y amplia categoría.

La cobertura y extensión de la cooperación comunitaria depende de la pertenencia a alguno de estos grupos. Por ejemplo, los acuerdos con los países Mediterráneos son de naturaleza mixta, porque incluyen acuerdos de cooperación y otra serie de acuerdos en materia económica, financiera y técnica, así como relaciones comerciales y temas laborales.

Con algunas leves diferencias, los acuerdos con los países Machreq, son prácticamente iguales a los suscritos con los países Mediterráneos. Estos acuerdos otorgan tratamiento comercial preferencial para todas las importaciones industriales hacia la UE, libre de restricciones arancelarias y de cuotas. Los productos agrícolas no gozan de libre comercio, pero sí reciben mejor tratamiento frente a importaciones de terceros países.

El nivel más amplio es el que reciben los países ACP, signatarios de la Convención de Lomé.²¹ Este convenio incluye cooperación en materia ambiental, agrícola, de seguridad alimentaria, desarrollo de servicios, desarrollo industrial, cultural y social, cooperación regional, financiamiento para los programas de ajuste estructural, problemas

los países no-asociados, entre ellos, los centroamericanos.

²¹Véase Convención de Lomé.

relacionados con la deuda y las inversiones, y sobre todo, incluye acuerdos comerciales mediante los cuales se garantiza el libre acceso de los productos agrícolas y al comercio de servicios.

La uniformidad en las políticas de asistencia y de comercio de la UE con los países Mediterráneos y ACP, se ve contrastada con la divergencia, y a veces incluso, contradicción en las políticas con los países no asociados. Las relaciones varían, desde convenios de cooperación exclusivamente en materia comercial, hasta relaciones más amplias que incluyen asistencia económica y para el desarrollo.

Sin perjuicio de la citada diversidad, la política de cooperación hacia los países en vías de desarrollo consiste, fundamentalmente en asistencia oficial para el desarrollo (ODA de acuerdo con sus siglas en inglés: "official development assistance"). Este concepto incluye donaciones financieras y en especie, así como préstamos blandos. Excluye, sin embargo, otro tipo de contribuciones oficiales y préstamos comerciales. Paralelamente, la mayoría de los Estados Miembros de la UE tienen programas bilaterales o multilaterales de ayuda con los países en vías de desarrollo. Estos escapan del tema del presente trabajo porque son establecidos directamente entre los países o bien, canalizados a través de organismos internacionales, como por ejemplo: El Proyecto de Reordenamiento Agrario y Desarrollo Rural Integrado C.E.E. 82/12. Por ello se focaliza únicamente en los programas que forman parte de la política de asistencia comunitaria.

Una descripción más detallada de la distribución geográfica de la ayuda recibida durante esos años, muestra que Centroamérica y el Caribe recibieron cerca de 5.2% del total de la ayuda comunitaria, y alrededor del 4.6% del total de la cooperación del resto del mundo. Esto significa que, en términos generales, la región centroamericana y el Caribe ostentan un papel secundario frente a Europa en relación con el lugar que ocupa frente a otros países cooperantes. Esta afirmación se confirma con el hecho que cerca de la mitad de la cooperación europea para las dos subregiones, fue invertida en las provincias francesas de ultramar (Guyana Francesa, Guadalupe y Martinique). Por su parte, la mayoría de la asistencia estadounidense durante esos años se concentró en cuatro

países considerados estratégicos para los intereses norteamericanos: Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica.

En términos financieros, la contribución comunitaria para el desarrollo económico de Centroamérica, aún bajo el supuesto de su duplicación, seguirá siendo modesta, sobre todo si se compara con la asistencia recibida de parte de los Estados Unidos a través de diversos programas. En general, las críticas sobre la cuantía de la ayuda de la UE hacia América Latina no son aisladas:

"Algunos analistas han criticado a la CE por su falta de éxito en la promoción del desarrollo mundial (Okolo 1985; Shaw 1979). ...En palabras de Ralph Dahrendorf, "Europa escoge esconder su cabeza bajo la tierra" en asuntos de cooperación internacional (Dahrendorf 1982: 259) Jan Tinbergen ha indicado que Europa debe jugar un papel más activo en las regiones en vías de desarrollo "debido a su gravitación económica como socio comercial y a su relevancia social como un tipo de sociedad más avanzada que la estadounidense o la japonesa..."

En todo caso, los países de la región no deben confiar en la asistencia como un medio para el desarrollo, y en su lugar, deben reconsiderar sus esfuerzos en mecanismos que produzcan cambios permanentes a nivel local.

Un importante detalle que es importante destacar es el hecho que en la mayoría de las informaciones estadísticas europeas, las cifras concernientes a los países centroamericanos se manejan conjuntamente con aquéllas de los países del Caribe. Este fenómeno no se observa con la misma frecuencia por ejemplo, en los datos estadounidenses. Aunque aparentemente irrelevante, y comprensible quizás por el reducido tamaño de los países de ambas subregiones, esta agregación demuestra la generalización europea de los países del Istmo con los del Caribe, a pesar de las claras diferencias culturales, sociales, políticas e internacionales entre ambos.

Aunque parezca increíble, en un país como España, en donde debería existir un conocimiento amplio de América Latina y su división en Norte, Centro y Sur América, tomando en cuenta el factor histórico que nos ligó con ese país; hoy en día, sus habitantes tienen la creencia de que Norteamérica es solo Estados Unidos y Canadá y de México a Tierra del Fuego en Argentina es Sur América o Sudamérica como nos suelen llamar. Entonces, si un país como España que tuvo tantos nexos con América Latina no conoce bien nuestro continente, no podríamos exigirles más al resto de los países europeos que en antaño tuvieron poca o ninguna relación con América.

En definitiva, la asistencia financiera de la UE tiene que ser valorada en función de sus efectos sobre el desarrollo regional. Dada su clara tendencia a beneficiar los esfuerzos integracionistas y al fortalecimiento de sus instituciones, los programas europeos de asistencia involucran la mediación del diálogo con los países receptores. Este diálogo se reduce fundamentalmente, a discusiones entre las diversas autoridades para acordar sobre las solicitudes formuladas, la canalización y administración de la asistencia técnica y financiera y la revisión de las prioridades económicas de los países beneficiarios.

Durante la década de los setenta, la mayoría de los acuerdos suscritos por la CEE con países no-asociados versaron sobre cooperación comercial únicamente. Alrededor de 1980, los siguientes acuerdos suscritos ampliaron su cobertura, denominándose acuerdos de cooperación. Como la mayoría de los acuerdos firmados con otros países, los acuerdos con Centroamérica siguen las mismas etapas, con la única pero relevante diferencia, que la calendarización ha sido tardía para la región, en relación con otras regiones en vías de desarrollo.²²

El Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, emitió la Regulación (EEC) N° 443/92, en relación con la asistencia técnica y financiera y la cooperación económica para los países de América Latina y Asia. Con esta regulación el Consejo reconoció que desde 1976 la Comunidad ha estado comprometida con la cooperación hacia estos

²²PÉREZ SIMARRO, Ramón. LAS POLITICAS DE COOPERACION EXTERIOR EUROPEA EN LOS AÑOS 70 Y 80. El Mercado Único, la Europa sin Fronteras Interiores, Madrid, España.

países a través de diferentes mecanismos. En el artículo 1 el Consejo manifestó:

"La Comunidad deberá continuar y ampliar su cooperación hacia los países asiáticos y latinoamericanos en vía de desarrollo, en adelante denominados los "países ALA en vías de desarrollo", que no son signatarios de la Convención de Lomé y que no se benefician de la política de cooperación con los países Mediterráneos. Esta cooperación deberá ser en adición de la asistencia que prestan los Estados Miembros, **y deberá involucrar asistencia financiera y técnica para el desarrollo y cooperación económica.** En este sentido, la Comunidad deberá prestar la mayor importancia a la **promoción de los derechos humanos**, al apoyo del proceso de democratización, adecuada gobernabilidad, protección ambiental, liberalización comercial y al fortalecimiento de la dimensión cultural, a través de un mayor acercamiento y diálogo en asuntos políticos, económicos y sociales de mutuo interés."²³

Con esta declaración de intenciones, más que de obligaciones jurídicas, la Comunidad busca la promoción humana. Esta es la expresión del deseo europeo que el ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y la vigencia de los principios democráticos son las precondiciones para el desarrollo económico y social permanente. Legalmente, es una cláusula que permite modificar y aún suspender las relaciones de cooperación en virtud de violaciones a dichos derechos fundamentales.

ACUERDOS DE COOPERACION UNION EUROPEA-CENTROAMERICA

El objetivo fundamental de las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE hacia CA es la promoción humana. En su Resolución 443/92 de febrero de 1992, siguiendo los principios de la Resolución de noviembre del año anterior, el Consejo enfatizó que la

²³ REGULACION DEL CONSEJO DE MINISTROS 443/92, 1992 (L52)

asistencia técnica y financiera deberían dirigirse principalmente, a los sectores más pobres de la población, otorgando prioridad al desarrollo del sector rural y al mejoramiento de la seguridad alimentaria. También menciona la promoción del empleo, el mejoramiento del marco económico, legal y social para el desarrollo del sector privado, la protección ambiental y de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, como metas a largo plazo. También se incluyeron algunos otros temas, tales como la lucha contra el narcotráfico, los problemas demográficos, las estructuras institucionales y una adecuada protección a la propiedad intelectual.

El aspecto más sobresaliente que el Consejo expresó en su Resolución fue la manifestación que su cooperación hacia los países ALA, no solamente incluiría los mecanismos tradicionales de asistencia internacional, pero también la expansión del comercio por un proceso gradual de integración en el sistema multilateral de comercio, incluyendo el sistema comunitario de preferencias (SGP). Sin embargo, el SGP no es un instrumento de asistencia, como muchos países en vías de desarrollo tienden a verlo, sino que de hecho, es una concesión comercial, y por ello, será analizado dentro del capítulo comercial de esta investigación.

Es pertinente decir también que la cooperación está idealmente diseñada para satisfacer los intereses de cooperantes y países beneficiarios, para apoyar a los últimos a construir su propia capacidad institucional que conduzca a crear un ambiente favorable a la inversión y al desarrollo, y que sobre todo, aproveche al máximo las oportunidades de los mercados internacionales, incluyendo, por supuesto, el mercado europeo integrado.

EL ACUERDO DE COOPERACION ENTRE LA CEE Y CA. (ACUERDO DE LUXEMBURGO, 1985).

Cuando otros países y regiones estaban firmando acuerdos de tercera generación con la Comunidad Europea²⁴, en 1985 la Comunidad y los países centroamericanos

²⁴ La Comunidad Económica Europea ha firmado acuerdos similares con ASEAN, Association of South-East Asia Nations

institucionalizaron por vez primera, el diálogo político y económico²⁵.

Las Conferencias San José se han venido reuniendo desde 1984; la primera reunión se celebró en la Ciudad capital costarricense en ese año; y las últimas cinco, en Dublín (1990), en Managua (1991), en Lisboa (1992), en San Salvador (1993), y en Atenas (1994) la número diez. Este proceso reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la UE y a los de los países centroamericanos²⁶, junto con los Ministros de Colombia, México y Venezuela para asuntos políticos.

El primer Acuerdo Marco fue suscrito el 12 de noviembre de 1985 en Luxemburgo. Este provee el marco institucional para la cooperación en tres áreas fundamentales: cooperación económica, comercio y asistencia para el desarrollo. Sin embargo, no existen criterios claros y precisos para distinguir a priori, cada una de estas áreas.

En materia de comercio, el acuerdo incluye una breve declaración de la intención europea para considerar mejoras en el SGP europeo, que se reitera en el Anexo I del Acuerdo, para incluir productos de interés para los países centroamericanos, junto con el resto de las medidas contempladas de promoción comercial, entrenamiento y capacitación en actividades relacionadas con el comercio y asistencia técnica. Igualmente, en el Anexo III se incluye la declaración de voluntad para buscar soluciones satisfactorias a los obstáculos al intercambio comercial entre ambas regiones, en particular, los derivados del transporte marítimo.

El capítulo que se refiere a la asistencia para el desarrollo, indica que el sector rural y el desarrollo regional son las prioridades de la asistencia. La coordinación y el cofinanciamiento se visualizan entre los diversos programas comunitarios y aquéllos de sus Estados Miembros, así como en organizaciones internacionales y con otros países cooperantes. También la Comunidad declaró su firme intención por incrementar los

(Asociación del Naciones del Sudeste Asiático) en 1980, y con el Pacto Andino en 1983, el cual fue revisado en 1992. También ha suscrito acuerdos en el mismo sentido con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974, revisado en 1980) y México (1975, revisado en 1991).

²⁵Algunos autores se refieren a los acuerdos de tercera generación, para designar aquellos programas de cooperación para el desarrollo que además de comprender la asistencia económica, incorporan conceptos como democracia y derechos humanos. Ver Rodolfo Trejos, Relaciones Comerciales de Centroamérica con la Comunidad Económica Europea. pág. 7 (1993)

volúmenes de asistencia durante los primeros años de vigencia del Acuerdo.

En lo que a cooperación económica se refiere, las actividades previstas incluyen la promoción empresarial en sectores de mutuo interés, así como otros mecanismos para promover y proteger las inversiones en los países receptores. Finalmente, siguiendo el prototipo de los acuerdos de este estilo, se crea una Comisión Conjunta para darle seguimiento a los esfuerzos que se emprendan dentro del Acuerdo.

En diciembre de 2003 se firmó el nuevo Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros con las seis Repúblicas Centroamericanas.²⁷

En términos generales, la cobertura de la cooperación económica es sumamente amplia:

"A la luz de sus intereses mutuos y de acuerdo con los objetivos de largo plazo, las Partes Contratantes se comprometen a establecer dentro de los límites de su competencia, la más amplia cooperación económica posible, en la cual no se excluirá ningún campo a priori, y se tomarán en cuenta los distintos niveles de desarrollo..."

En consecuencia, las obligaciones jurídicas sustantivas en este acuerdo de cooperación, están supeditadas a las obligaciones generales en cada uno de los campos de la cooperación. Pero desde un punto de vista más riguroso, aunque este Acuerdo se refiere a "partes contratantes" y el documento se titula "acuerdo", la relación no puede calificarse como jurídica, porque no se prevén mecanismos para ejecutar forzosamente

²⁶Incluyendo a Panamá

²⁷ En este acuerdo, el principio del tratamiento de nación más favorecida es la base de la cooperación comercial. Se aprueba el desarrollo de intercambios comerciales, así como estudios para eliminar los obstáculos al comercio, en particular, los que no están directamente relacionados con aranceles aduaneros. Además, las dos partes se obligan a realizar actividades de promoción comercial y cooperación entre los servicios aduaneros. Asimismo, se incluye la cooperación en la ayuda a las poblaciones de refugiados y personas desplazadas y repatriadas, así como el refuerzo del proceso democrático en Centroamérica. Para ello, las partes apoyarán la organización y la observación de elecciones libres y transparentes, el refuerzo del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la participación de toda la población, sin discriminación. Vid. la Decisión 1999/194/CE del Consejo, de 22 de febrero de 1999, relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá —Diario Oficial L 63 de 12 de marzo de 1999— que entró en vigor el 1

dichas "obligaciones" en caso de incumplimiento. Los países centroamericanos no desempeñan un papel activo en el proceso, y su participación se limita a las reuniones anuales con sus colegas europeos. Las naciones centroamericanas carecen de un foro para el tratamiento recíproco de los diversos temas. En definitiva, todo pareciera indicar que la importancia de estos acuerdos radica en la creación del marco institucional para avanzar en la cooperación y el diálogo tête-à-tête al más alto nivel.

La naturaleza jurídica del acuerdo, parece tornarse más difícil de definir, al incluir una cláusula para el tratamiento de nación más favorecida (NMF), lo que puede permitir pensar que se trata de un acuerdo comercial:

"Las Partes Contratantes se concederán, para sus importaciones o exportaciones de mercancías, el régimen de nación más favorecida en todos los campos que se refieren a:

- La aplicación de derechos de aduana y cánones diversos, incluido el modo de percepción de dichos derechos y cánones;
- Las disposiciones relativas a la tramitación aduanera, al tránsito, al depósito o al transbordo;
- Los impuestos indirectos y otros gravámenes internos; - Las modalidades de pago, y, en particular, la concesión de divisas y la transferencia de dichos pagos...;
- Los reglamentos relativos a la venta, compra, transporte, distribución y utilización de las mercancías en el mercado interno."²⁸

Esta cláusula parece transformar el acuerdo de cooperación en un acuerdo de libre comercio. Por ejemplo, la terminología utilizada se asemeja a la que se menciona en la cláusula NMF general del artículo I del GATT²⁹. No obstante, el alcance de esta

de marzo de 1999.

²⁸Artículo 5 del GATT

²⁹Este artículo dispone, en términos generales: 1. Que con respecto a los aranceles de aduana y cualesquiera otras cargas de cualquier tipo, impuestas sobre o en conexión con la importación o exportación o impuestas a la transferencia de pagos por exportaciones o importaciones, y cuando el método de imposición de estos derechos de aduana y cargas, y con respecto a todas las

cláusula de NMF se ve dramáticamente limitada por las excepciones que se en listan:

"2. Las disposiciones del apartado 1 no se aplicarán:

a) a las ventajas concedidas con el fin de crear una unión aduanera o una zona de libre cambio, o como consecuencia de la creación de dicha unión o de dicha zona, incluidas las ventajas concedidas en el marco de una zona de integración económica regional en América Latina;

b) a las ventajas concedidas a los países limítrofes para facilitar los intercambios entre zonas fronterizas, los intercambios entre los países firmantes del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y los intercambios de éstos con Panamá;

c) a las ventajas concedidas a determinados países de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio;

d) a las ventajas que los países del Istmo Centroamericano concedan a determinados países, de conformidad con las disposiciones del Protocolo sobre las negociaciones comerciales entre los países en desarrollo, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

3. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de los derechos y obligaciones que emanen de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio." ³⁰

Jurídicamente, la inclusión de esta cláusula de NMF en el Acuerdo es superflua, dado que al final, todas las obligaciones de las partes se anulan en función de los compromisos adquiridos en el marco del GATT. Aún antes que los países centroamericanos se adhirieran al Acuerdo General, esta cláusula ya carecía de sentido, porque virtualmente cualquier concesión hubiera sido excluida, por alguna de las excepciones enumeradas.

reglas y formalidades en relación con la importación y exportación, así como con respecto a todos los asuntos a que se refieren los párrafos 2 y 4 del Artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por una parte contratante a algún producto originado o destinado a algún otro país, deberá ser extendido, inmediata e incondicionalmente, a los productos similares originados o destinados a los territorios de las otras partes contratantes.

En términos generales, este Acuerdo refleja el arquetipo estándar de otros acuerdos de cooperación suscritos con los países en vías de desarrollo. En el Anexo I del Acuerdo, la CEE declaró estar dispuesta a examinar la posibilidad de aportar mejoras ulteriores al régimen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), aplicando modalidades que permitan tener en cuenta los intereses y la situación económica de los países del Istmo Centroamericano. Sin embargo, la aplicación del SGP en su alcance normal, es de carácter exclusivamente arancelario y extensivo a todos los países en desarrollo, por lo que no es un mecanismo idóneo para cumplir con ese objetivo, conforme a la "especialidad" y amplitud de los objetivos del Acuerdo de Luxemburgo.

En el contexto de esta "disponibilidad", ya para 1991, Centroamérica había solicitado, reiteradamente, a la CEE un tratamiento especial y diferenciado a sus exportaciones, equivalente al de las exportaciones realizadas por los países de la Convención de Lomé³¹, así como la creación de un sistema tipo "Stabex" para la estabilización de los precios e ingresos por exportaciones. Por el momento, basta mencionar que la reacción europea a dichas solicitudes fue francamente escéptica y ni siquiera fueron sometidas a consideración formal en ninguno de los foros de decisión comunitaria:

"La propuesta de incluir a los países latinoamericanos en los beneficios otorgados a los países ACP (Convención de Lomé), han sido rechazadas bajo el argumento de la extensión de que tales privilegios desencadenarían en otros países que la CEE no podría previsiblemente satisfacer.³² "

En el mismo sentido, se ha llegado a afirmar que en el marco del Acuerdo de Luxemburgo:

³⁰Ib., Artículo 5 in fine.

³¹Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Elementos para un nuevo planteamiento de Centroamérica a la Comunidad Económica Europea sobre el comercio agropecuario y agroindustrial, pág. 3 (1991)

³² MONTECINOS, Verónica. América Latina y Europa: El potencial para la cooperación interregional, pág 19 (1991)

"En materia de cooperación comercial, las respuestas de la CEE han sido positivas pero limitadas y más declarativas que ejecutivas. Ha manifestado su voluntad de promover el sector de los productos no tradicionales, la producción exportable y las exportaciones de los países del Istmo hacia mercados de la CEE y terceros países "tomando en cuenta en forma apropiada, las posibilidades existentes en el marco de una aplicación mejorada del SGP...". Asimismo, en Hamburgo, la CEE se declaró dispuesta a "proseguir sus esfuerzos para asegurar a los países del Istmo Centroamericano un acceso estable, y si es posible, ampliado a su mercado...". Las estructuras ejecutivas han tenido limitaciones para transformar los objetivos del Acuerdo, y las decisiones políticas, en realizaciones prácticas...³³"

En otros foros políticos, igualmente, se formularon solicitudes directas a la CEE. En la Declaración de Puntarenas, de 17 de diciembre de 1990, los Presidentes Centroamericanos señalaron que el otorgamiento del tratamiento preferencial a las exportaciones provenientes de cuatro países andinos, en el marco del SGP, colocaba en desventaja a los países de la región. Instaron a la CEE para que, con prontitud, extendiera los mismos beneficios a los productos exportados por estos países. La decisión fue efectivamente tomada, pero más de un año después de la instancia presidencial.

Por supuesto, los nuevos lineamientos en relación con los derechos humanos y las condicionalidades que afectan los términos de la cooperación, según las Resoluciones de 28 de noviembre de 1991 y la No. 443/92, respectivamente, a las que se hizo alusión anteriormente, no se habían incorporado en las relaciones de cooperación con Centroamérica. Así que, aprovechando el vencimiento del período de vigencia del Acuerdo de Luxemburgo, las regiones se aprestaron a renegociar un nuevo Acuerdo en 1993.

³³Ib., pág 3

ACUERDO DE SAN SALVADOR, 1993

El 23 de febrero de 1993, CA y la UE firmaron un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, de conformidad con los lineamientos de las Regulaciones del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1991 y la No. 443/92, antes analizadas. Este nuevo Acuerdo de tercera generación incluyó nuevas y más amplias áreas de cooperación: comercio, asistencia económica y para la inversión industrial, cooperación entre instituciones financieras, ciencia y tecnología, estándares industriales, propiedad intelectual e industrial, minería, energía, transporte, información tecnológica y de telecomunicaciones, turismo, medio ambiente, diversidad biológica, cooperación para el desarrollo, agricultura, silvicultura, desarrollo rural, pesca, salud, desarrollo social, combate contra el abuso de drogas, asistencia para refugiados, personas desplazadas y aquéllos que retornan a sus lugares de origen, consolidación del proceso democrático, integración económica y cooperación, gobierno, información, comunicación y entrenamiento de los recursos humanos.

Las bases del Acuerdo se mencionan expresamente:

"Las relaciones de cooperación entre la Comunidad y Centroamérica, y todas las disposiciones del presente Acuerdo, se basan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspiran las políticas internas e internacionales, tanto de la Comunidad como de Centroamérica, y que constituyen un elemento fundamental del Acuerdo." ³⁴

³⁴ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, artículo 1. Belice no forma parte del acuerdo a pesar que desde el año 2000 se adhirió al SICA como Estado miembro de pleno derecho, aunque al final del texto del acuerdo hay una declaración conjunta relativa al Título II sobre Diálogo Político por medio de la cual las partes acuerdan literalmente «que Belice, en calidad de miembro de pleno derecho del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), participará en el diálogo político». Precisamente, con el fin de reforzar su potencial de desarrollo económico y político, Belice ha intentado establecer lazos más estrechos con los países hispanoparlantes de Centroamérica como complemento de sus vínculos históricos con los Estados angloparlantes del Caribe. En ese sentido, Belice se ha unido a los demás Estados centroamericanos por medio del SICA. Además, Belice es miembro de la CARICOM, fundada en 1973. Se incorporó como

A pesar de los avances en el proceso de democratización experimentado en la región, algunas, sino muchas, controversias relacionadas con el respeto de los derechos humanos, todavía persisten en algunos países del área. Las instituciones europeas se mantienen informadas sobre este asunto. Como se analizó anteriormente, ello puede llegar a ser una condicionante y convertirse en una restricción a la asistencia para el desarrollo que recibe la región.

Los objetivos de la cooperación son básicamente los mismos del Acuerdo anterior. Como tema novedoso, se incluye la intensificación y consolidación del proceso de integración económica centroamericana, que no era un tema viable a mediados de la década de los ochenta, cuando el primer Acuerdo se suscribió. En este sentido, dentro de los propósitos se menciona la expansión del comercio con vista a promover su diversificación, la apertura de los mercados y el mejoramiento del acceso a ellos.

Las Partes Contratantes, se comprometieron a desarrollar y ampliar en el mayor grado posible, las transacciones comerciales entre ellos. Parte de las actividades promocionales se centran en la expansión y diversificación de la base industrial y de servicios de los países centroamericanos, estimulando en particular, las actividades de cooperación que involucren a pequeñas y medianas empresas de ambas regiones.

El nuevo Acuerdo también incluye una cláusula de NMF, aunque igualmente, su inclusión no puede interpretarse que por ello, se trata de un acuerdo comercial. El enunciado de la misma es mucho más sencillo que se precedente:

"Las Partes Contratantes se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio." ³⁵

En el mismo sentido de la anterior, esta cláusula es, simplemente, una repetición sin

Estado miembro en la OEA en 1990.

³⁵Ib., artículo 4

sentido de las obligaciones que todos los países por sí mismos, tienen en el marco del GATT, como un foro multilateral de comercio.

La cuestionada utilidad de estas cláusulas, puede explicarse quizás, por la intención de la UE en hacer que estos Acuerdos se interpreten como bilaterales, y así, mejorar, aunque aparentemente, el acceso de los productos centroamericanos, a los mercados europeos. En general, el Acuerdo de San Salvador se asemeja a otros acuerdos suscritos previamente por la UE con otros países y grupos de países latinoamericanos.

En el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la UE suscrito en 1991, mediante el cual se sustituyó el Acuerdo de Cooperación suscrito por las mismas partes en 1975, se mencionan, prácticamente, los mismos temas de interés en materia de cooperación.

Lo mismo ocurre con el Acuerdo Marco de Cooperación suscrito en 1992 entre la CEE y los países miembros del Acuerdo de Cartagena -Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)-, y que sustituye un acuerdo similar de 1983. Sin embargo, los documentos suscritos con México y con los países del Pacto Andino, contienen algunas diferencias que son importantes recalcar.

En primer lugar, estos nuevos Acuerdos incluyen un artículo específico que se refiere al tema de la importación temporal de mercancías, que no está contemplado en el Acuerdo con Centroamérica.

En el Acuerdo con México, dicha disposición reza:

"Las partes contratantes, se comprometen a tener en cuenta, la exoneración de derechos e impuestos a la importación temporal en su territorio, de las mercancías que han sido objeto de convenios internacionales en esta materia." ³⁶

Por su parte, el Acuerdo con los países andinos, con el mismo sentido, dispone:

"Las Partes Contratantes se comprometen a concederse recíprocamente, la

³⁶Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea, artículo 18

exoneración de derechos e impuestos a la importación temporal de mercancías, de conformidad con sus respectivas legislaciones y atendiendo, en la medida de lo posible, a los convenios internacionales existentes al respecto."³⁷

Ninguna de las dos disposiciones es clara, por lo que resulta especulativo inferir con certeza, a qué se refieren con la expresión "la exoneración de derechos e impuestos a la importación temporal de mercancías". Obviamente, las tres partes cuentan con legislación nacional o regional que regula la materia, por cuanto se trata de un procedimiento aduanero común en los países. Pareciera que lo novedoso se encuentra más bien en el carácter recíproco de la cláusula. En este punto, la disposición del Acuerdo Andino es más clara. Lo relevante resulta entonces, el carácter de reciprocidad de esa consideración comercial, y que se incluye, en forma novedosa, en estos Acuerdos. Pero, en todo caso, habrá que verificar si esos compromisos tienen aplicación en los países suscriptores de esos convenios, ya que requieren de ratificación legislativa o el apoyo en otra norma previamente sancionada por el órgano legislativo competente. Otra de las disposiciones que estos dos Acuerdos también incluyen, se refiere al compromiso que adquieren las partes para consultarse sobre cualquier diferencia que pudiera surgir en materia comercial, sin perjuicio de los respectivos derechos y obligaciones originadas en el Acuerdo General³⁸. El Acuerdo de San Salvador menciona el tema en el artículo 5.3, cuando se refiere que las partes estudiarán la posibilidad de instaurar, en los casos apropiados, procedimientos de consulta. Sin embargo, la redacción del Acuerdo con México es mucho más elaborada, ya que el procedimiento incluye la presentación de consultas, la facilitación de información y la solución del diferendo comercial. Una vez más, este tipo de disposiciones, aunque sencillas, dejan entrever una diferente tesitura, de relaciones comerciales mucho más bilaterales y recíprocas entre las partes signatarias.

³⁷Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, artículo 7.

³⁸ Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea, artículo 14; Acuerdo de Cooperación entre la

El Acuerdo con México incluye, en el artículo 15, otra cláusula original³⁹, que no se encuentra en ninguno de los otros dos Acuerdos. Se refiere al tema del "dumping"; cuando las autoridades nacionales de algunas de las partes inicien investigaciones por alegaciones de "dumping" o de subvención, entendiendo éstas como prácticas de comercio desleal, en los intercambios comerciales, las partes se comprometen a examinar las solicitudes, con la participación de la otra respecto al caso en cuestión. Ello significa que, antes de tomar cualquier decisión sobre el particular, y con suficiente anticipación, la parte que investiga el caso informará a la otra y le detallará las consideraciones esenciales sobre cuya base adoptará la decisión que procede, con el fin de que ésta última pueda defender sus intereses. En todo caso, antes de aplicar los derechos compensatorios o anti-dumping, se procurará acudir a mecanismos alternativos para la solución de la controversia.

La inclusión de esta disposición es de suma importancia, porque establece mecanismos operativos, para la solución de controversias comerciales entre las partes. Como se ha visto, precisamente se carece de este tipo de canales en los Acuerdos suscritos con Centroamérica. Estos mecanismos, acercan al Acuerdo de Cooperación a un acuerdo de índole comercial, donde ambas partes tienen intereses legítimos que defender, y no se trata de intereses unilaterales. Constituyen la base jurídica necesaria para constreñir en forma efectiva, a la otra parte contratante al cumplimiento de sus obligaciones.

El Acuerdo con México no incluye ninguna disposición en materia de integración, como sí lo hacen los Acuerdos con Centroamérica y con el Pacto Andino. La explicación es en dos sentidos: cuando se firmó el Acuerdo, México no estaba "integrado"⁴⁰, en la forma convencional, con ningún país, aunque se encontraba en proceso de negociación para el establecimiento del libre comercio con los Estados Unidos y Canadá; Chile, con los otros dos miembros del Grupo de los Tres (Colombia y Venezuela), con Centroamérica y con Bolivia; asimismo, puede ser que el tipo de integración que México ha propugnado, no

CEE y el Acuerdo de Cartagena, artículo 5.3

³⁹Ibid.

⁴⁰México forma parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

sea, particularmente, del interés de la CEE.

CAPITULO III: LAS PREFERENCIAS COMERCIALES EUROPEAS

EL CONCEPTO DE PREFERENCIAS COMERCIALES

En términos generales el sistema de preferencia consiste en la exención o reducción por parte de determinados países desarrollados, de los derechos de aduana o de las medidas contingentarias, a un amplio número de productos manufacturados y semimanufacturados procedentes de los países en vías de desarrollo.

En la actualidad existen diversos esquemas de preferencias aplicadas por los principales países desarrollados (los dieciséis de la Unión Europea, Estados Unidos de América, Japón, Canadá, etc.) a la mayoría de los países en vías de desarrollo.⁴¹

RELACIONES COMERCIALES DE LA UNION EUROPEA CON LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

El principal instrumento de política comercial de la UE con el resto del mundo, es su arancel externo común. En 1987, el nivel promedio de las tarifas, estaba por debajo del 7.5%; sin embargo, las cifras promedios no son indicativas de la política arancelaria en general. En particular, porque también la UE aplica una serie de instrumentos no tarifarios hacia las importaciones, para restringir comercio desleal o en términos desfavorables para los productores domésticos. Estos incluyen derechos compensatorios (derechos anti-dumping) y derechos para contrarrestar otras prácticas

⁴¹Ballesteros, J.M. Comercio Internacional: igualdad jurídica, discriminación de hecho. 1977. pág. 205.

distorsionantes, como subsidios; salvaguardias; medidas para vigilar volúmenes de importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones. En general, todos estos instrumentos se aplican indistintamente para restringir el mercado europeo a las importaciones, provenientes de los países desarrollados y en vías de desarrollo⁴².

En adición a las medidas para restringir las importaciones, la UE también ha adoptado otro grupo de instrumentos para promover las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo. Estos otorgan términos de acceso preferencial para determinados productos provenientes de grupos de países específicos. Los sistemas provistos por la UE, son de dos tipos: el sistema generalizado de preferencias (SGP), el cual es aplicable para todos los países en vías de desarrollo; y esquemas preferenciales específicos, aplicables a países particulares. Los esquemas difieren en el número de productos cubiertos y en la magnitud de la preferencia concedida.

Se comenta generalmente, que los diferentes acuerdos preferenciales de la UE con sus socios comerciales en vías de desarrollo, están organizados jerárquicamente. Los países ACP, signatarios de la Convención de Lomé, gozan de las preferencias más favorables. Esta Convención concede acceso a la mayoría de los productos de estos países, libres de tarifas y cuotas, así como también, incluye asistencia financiera y cooperación institucional. En un nivel intermedio, se encuentran los acuerdos comerciales suscritos en el marco de convenios de cooperación⁴³. Los países no-asociados se encuentran en la categoría menos beneficiosa, ya que disfrutan solamente del SGP⁴⁴.

Las razones de esta jerarquización son complejas. Algunas preferencias fueron

⁴²Los mercados de textiles y de prendas de vestir están regulados por acuerdos bilaterales suscritos por la UE y un número determinado de países, bajo el Acuerdo Multifibras, suscrito en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Mediante este acuerdo se restringen el 80% de las importaciones de estos rubros hacia la UE. Las restricciones son no-arancelarias, básicamente: cuotas y controles de precios mínimos, aunque algunas veces también incluyen aranceles.

⁴³Los acuerdos con los países Mediterráneos permiten la importación de productos manufacturados libres de impuestos y sin restricciones cuantitativas, pero se exceptúan algunos productos agrícolas y los textiles.

Como se analizó antes, los Acuerdos de Cooperación suscritos con Centroamérica no incluyen provisiones en este sentido.

⁴⁴Desde el punto de vista jurídico, los países ACP también son beneficiarios del SGP. Ellos no lo utilizan sin embargo, porque disfrutan de un tratamiento más generoso bajo la Convención de Lomé.

introducidas inicialmente en el contexto de las obligaciones del GATT, como el SGP. Otras, reflejan consideraciones de política exterior y el deseo de la UE de mantener relaciones más estrechas con países que considera de particular interés por razones estratégicas, como los acuerdos con los países Mediterráneos, o con países proveedores de materias primas, como los Estados del Golfo Pérsico. En algunos otros casos, como la Convención de Lomé, las preferencias se explican en función de los antiguos lazos coloniales y, obviamente, por las ingentes inversiones que tiene las empresas del viejo mundo en sus ex-colonias.

Cualesquiera sean los motivos, la existencia de esta jerarquía, es un factor que los países centroamericanos deben tomar en consideración a la hora de formular su política de negociación con la UE. Las preferencias sólo son útiles en la medida que ellas discriminan en favor de algún país y en perjuicio de otro. Cualquier intento por mejorar la posición preferencial de algún socio, significa entonces, inevitablemente, empeorar la situación de otros.

EI SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

El origen del SGP, se remonta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964⁴⁵. El Dr. Raúl Prebisch, entonces Secretario General de UNCTAD, propuso un sistema único de comercio, donde los países industrializados, sin necesidad de reciprocidad por parte de los países en vías de desarrollo, admitieran las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, libres de aranceles a sus territorios. La propuesta iba dirigida a conceder a los países menos desarrollados, una ventaja temporal en la exportación de manufacturas, que estimulara su industrialización y crecimiento económico.⁴⁶

La intención inicial de UNCTAD, se basaba en un esquema único aplicado por todos los

⁴⁵Resolución (21) II, adpotada durante la Segunda Conferencia de UNCTAD, celebrada en Nueva Delhi 1970.

⁴⁶ ROMÁN, Jorge. EL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA. La Europa sin Fronteras Interiores. Madrid, España.

países industrializados. Sin embargo, Europa presionó para que cada país o grupo de países, pudieran establecer sus propios esquemas. Dicha presión se explicaba en razón de la insistencia francesa y belga por mantener las relaciones comerciales, entonces ya vigentes con muchas de sus antiguas colonias, en gran medida, por las razones apuntadas. Finalmente, cada país disfruta de discrecionalidad para establecer su propio SGP, y de hecho, todos los países industrializados han introducido, con varias diferencias, sus propios esquemas.

La Comunidad introdujo su primer SGP en 1971, pero la existencia de diferentes posiciones a lo interno, permitió que se omitieran productos de particular interés para los países africanos asociados. De esta forma, se protegió a esos países de la erosión de preferencias especiales, que para ese entonces, ya disfrutaban. En 1991, cerca de ciento treinta países independientes y veinte territorios dependientes, tenían el derecho a recibir los beneficios del SGP.

Todos los productos manufacturados de los países en vías de desarrollo, están cubiertos por el SGP europeo. Ello significa, que las exportaciones de estos productos, entran libres de impuestos arancelarios o de importación. Para algunos productos, sin embargo, la UE aplica cuotas y tarifas "techo", que son cobradas en caso que las exportaciones excedan ciertos volúmenes determinados previamente. Originalmente, el SGP europeo fue diseñado para cubrir sólo productos manufacturados, pero en la actualidad, cerca de cuatrocientos productos agropecuarios disfrutan de este tratamiento.

Jurídicamente, el SGP es una derogatoria de la norma de no-discriminación, contenida en el GATT. Por ello, en 1971, se concedió un período de diez años como transitorio para justificar su existencia. Esta excusa permisiva, negociada en el seno de Ronda de Tokio del GATT⁴⁷, proveyó el asidero legal para futuras extensiones automáticas, sin necesidad de resoluciones posteriores. Igualmente, esta norma contiene lo que se ha llegado a interpretar como el fundamento de la "graduación". Esto significa la aplicación restrictiva del SGP, que se aplica en forma progresiva, a países competitivos en vías de

⁴⁷Ronda Multilateral de Negociaciones previa a la Ronda de Uruguay

desarrollo.

Es difícil aislar los efectos que ha tenido la aplicación del SGP europeo en las importaciones de los países en vías de desarrollo, y en mayor medida, ponderar dicho efecto en relación con los países centroamericanos. En términos generales, de 1971 a 1973, las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo a la CEE, se incrementaron 250%. Durante este mismo período, las exportaciones de los países asiáticos, crecieron 365%; las provenientes de América Latina, en 273%; las de los países del Medio Oriente, 206%; y las de los países ACP, 220%. Es decir, a pesar de que el otorgamiento del SGP para los países en vías de desarrollo se inicia en 1971, ya para entonces, las exportaciones de los países ACP, mostraban una tendencia hacia el crecimiento, quizás no de las mismas proporciones que la del resto de los países, pero de todas formas, considerable.

Es necesario agregar, que los países latinoamericanos han sido los que menos han hecho uso del SGP, en comparación con otras regiones del mundo, sobre todo en relación con Asia. Es lo cierto que los beneficios son más sustanciosos para las manufacturas, sector en que las exportaciones latinoamericanas son relativamente bajas, en comparación con los productos primarios, para los cuales la protección tarifaria es usualmente alta.

En 1983, las importaciones a la CEE bajo el SGP, alcanzaban cerca de un tercio del total de productos elegibles de gozar la preferencia. Este dato pareciera ser relativamente bajo, sobre todo en consideración del hecho que rara vez, los "techos" y las cuotas, cuando existen, se llegan a alcanzar. Por ello, surge la interrogante sobre los efectos que tiene el SGP sobre el proceso de industrialización de los países en vías de desarrollo, según su propósito original.

En el Comunicado Conjunto (numeral 15, párrafo segundo) de la XVI Conferencia Ministerial del Dialogo de San José, celebrada en Vilamoura, Algarbe, Portugal, el 22 de febrero de 2000, la parte centroamericana reiteró su interés estratégico de asegurar que el sistema de preferencias arancelarias «mantenga su vigencia por plazos

sustancialmente mayores, a fin de generar un clima de mayor certidumbre y estabilidad para los inversionistas centroamericanos y europeos, en tanto se perfila un nuevo modelo de relaciones económicas futuras con la Unión Europea que se caracterice por generar beneficios comerciales recíprocos». Es decir, ya se hace referencia, aunque tímidamente, a la necesidad de superar el SPG por medio de un acuerdo de libre comercio. En la XVII Conferencia Ministerial celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2002 (Comunicado Conjunto, en el apartado sobre relaciones económicas birregionales) ya se expresa claramente la voluntad de que en el marco de un nuevo acuerdo político y de cooperación (el del 2003) y mediante el fortalecimiento de la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas, se vayan estableciendo «las condiciones con arreglo a las cuales[...] pudiera negociarse un Acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso entre la UE y Centroamérica, que incluya un área de libre comercio».⁴⁸

ANALISIS GENERAL

La UE ha emprendido una serie de esfuerzos conducentes a mejorar la efectividad del esquema, para las exportaciones de América Latina. El propósito del primer grupo de medidas, fue extender la cobertura del sistema a productos latinoamericanos. En 1987, redujo las tarifas para el café sin tostar, las flores cortadas y el tabaco. En la misma tesitura, el SGP para algunos productos industriales y los textiles, fueron reestructurados en 1986 y 1988, respectivamente. Esta reestructuración redujo el número de restricciones cuantitativas y mejoró sustancialmente las oportunidades de los beneficios del acceso preferencial. Por otra parte, la Comisión de la UE también ha organizado numerosas actividades entre los sectores empresariales latinoamericanos, para asegurar una mejor utilización y conocimiento de la forma cómo opera el SGP europeo.

⁴⁸ MEJÍA HERRERA, Orlando: El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica- Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 35, Madrid, enero/abril (2010).

La lista de los países mayormente beneficiarios muestra que, desde un principio, una importante proporción de las preferencias, han sido utilizadas por más o menos el mismo grupo de doce países⁴⁹. Muchos de ellos son NICs, y juntos representan cerca de dos tercios de las importaciones bajo el SGP. Por ejemplo, Brasil ha sido el único país latinoamericano que se ha mantenido constante en su participación bajo este esquema, porque el resto de los países del subcontinente, observan una tendencia decreciente en su participación. Por su parte, los países asiáticos han aumentado su cuota de participación desde el inicio del esquema.

Estas observaciones sugieren que los mayores beneficiarios son aquellos países que tenían ya una base industrial y que estaban exportando productos manufacturados en el momento de entrada en vigencia el SGP. El sistema les ha ayudado a fortalecer su oferta exportable manufacturera y a la vez, a diversificar sus exportaciones. En muy pocas ocasiones, el SGP ha tenido un efecto sustancialmente positivo en los niveles de industrialización del resto de los países en vías de desarrollo.

Claramente, las preferencias arancelarias no encuadran en los principios de un mercado internacional libre, que pregona el GATT. Las teorías clásicas y neo-clásicas del comercio, propugnan porque la libre transacción de bienes y servicio optimiza el nivel de beneficios para los países participantes. Ello se logra a través de la especialización de cada país en la producción de bienes y servicios que produce o presta en forma más eficiente o competitiva. Entre más bajas sean las barreras al comercio, se podrá hacer el mayor aprovechamiento de estas ventajas comparativas.

Pero las preferencias comerciales discriminan entre los países exportadores, distorsionando la completa utilización de las ventajas comparativas y reduciendo, por ello, el nivel de beneficios que produce la participación de los países en el comercio internacional. En adición, las preferencias pueden llegar a obstruir la liberalización del comercio internacional y los esfuerzos hacia esa meta.

El argumento que defiende la existencia del SGP, se basa en la teoría de las "industrias

⁴⁹En Latinoamérica, sobre todo los de mayor dimensión como Argentina, México y Brasil.

infantiles". Ello significa, que durante el período en que las ventajas comparativas de los países se establecen y definen, es conveniente establecer algunas limitaciones al libre comercio. Estas se justifican en el tanto las industrias se encuentren en un estado análogo a los bebés. Sólo hasta que la producción ha crecido lo suficiente y llega a aprovechar al máximo de la especialización y de las economías de escala, el argumento cumple su destino y las preferencias también. Sin embargo, el argumento sólo es válido si se cumplen las siguientes condiciones.

En primer lugar, los incentivos para la inversión productiva, que se inducen a través de las preferencias comerciales, deben ser capaces de afectar directamente, a aquellos actores económicos, que están en capacidad de expandir su producción del determinado producto. Teóricamente, las preferencias comerciales tienen como objetivo, otorgar el exportador la vanguardia competitiva para maximizar sus utilidades. Pero en la realidad, el SGP es sumamente complejo, ya que hay tratamientos distintos entre países y productos, y el sistema mismo está sentado sobre una base incierta, ya que en cualquier momento se puede revocar unilateralmente, sin necesidad incluso, de aviso previo a los beneficiarios. Ello produce que los exportadores, en general, estén en desventaja para explorar las posibilidades de mercado que el mecanismo ofrece.

En su lugar, el SGP se ha convertido en un instrumento de importadores o las empresas que controlan y organizan los mercados a nivel internacional. Esto es particularmente cierto, en relación con mercados sumamente distorsionados como el del café y el del banano, que casualmente, constituyen importantes porcentajes de las exportaciones centroamericanas. Estos mercados son objeto de acuerdos restrictivos de la competencia a nivel internacional, o bien, están afectos a estrictas regulaciones para la exportación de productos terminados o bien, sujetos a cuotas, licencias o altos aranceles. En todo caso, la desviación del comercio que el SGP pudiera producir, puede inducir a la expansión de la producción exportable del país, pero eso confina la posibilidad de utilizar el mecanismo a límites. Si los dueños de los medios de producción pudieran tener un interés legítimo más influyente en el incentivo, el SGP sería más propenso a producir

cambios positivos en los países en vías de desarrollo.

En segundo término, las preferencias deben tener una duración determinada. Esta condición sigue el razonamiento lógico de la teoría de las industrias infantiles. El SGP es renovado anualmente, cuando se publica en el Diario Oficial de la UE. En este sentido, la naturaleza jurídica de los beneficios del sistema, se puede describir como:

"...temporales y no-vinculantes... (ello) significa que la oferta se puede retirar total o parcialmente en una fecha posterior⁵⁰ , con la posibilidad de remediar cualesquiera situaciones desfavorables que puedan surgir a partir de la implementación del sistema, incluyendo aquellas situaciones en los países africanos, caribeños y del Pacífico (Estados ACP)..."⁵¹

Sin embargo, los acuerdos comerciales suscritos con los países Mediterráneos, son de duración ilimitada. Las Convenciones de Lomé, aunque se negocian para regir por un período de cinco años, básicamente, no contienen mayores diferencias entre cada renovación. Por su parte, la naturaleza temporal del SGP, se refleja en el uso limitado de las cuotas, que opera en contra de aquellos países exportadores más competitivos. En consecuencia, esta temporalidad surge, en gran medida, del deseo de la UE por limitar la competencia para sus propios productores y no en realidad, de consideraciones de política de desarrollo de los países más pobres:

"...Igualmente, es digno de destacar el hecho que ningún país ha sido retirado del SGP sobre la base de haberse tornado muy competitivo; en un limitado número de casos, a los países más competitivos les han sido congeladas las cuotas para productos específicos."⁵²

⁵⁰Korea fue suspendida del SGP luego de un largo procedimiento ante el Consejo respectivo por las políticas discriminatorias en contra de la propiedad intelectual, permitidas en ese país sud asiático.

⁵¹Regulación del Consejo de Ministros de la UE número 38731/90. 1990

⁵² CARROLL Patricia M., La Comunidad Europea y la cooperación interregional, pág. 56 (1990).

En tercer lugar, para que un sistema generalizado de preferencias vierta efectos favorables en los países beneficiarios, se requiere que durante el período de su vigencia, las preferencias sean transparentes y confiables, de modo que los inversionistas puedan tomar en cuenta dicha ventaja en sus decisiones. Esta seguridad jurídica se refiere a tres factores: al margen de la preferencia, a los productos cubiertos y a los países beneficiarios. En relación con este último tema, entre más países beneficiarios existan, se reducen sus respectivas "preferencias", en la medida que surge competencia entre ellos.

La historia de la política comercial de la UE, muestra una clara tendencia a aumentar el número de países beneficiarios y una caída del promedio de las tarifas del SGP. Simultáneamente, el valor relativo de las preferencias se han reducido aún más, a raíz de las reducciones tarifarias generales de la UE, resultado principalmente de las rondas multilaterales de comercio (RMC) del GATT. Sin perjuicio de la relevancia que lo anterior implica, no existe ningún tipo de fórmula objetiva y clara para determinar la lista de productos sensitivos que se exceptúan del SGP. Ello permite concluir que dicha lista depende, principalmente, en el volumen de importaciones para el consumo en la UE, el comercio y el desarrollo de los países beneficiarios y la tasa de crecimiento de sus exportaciones. Todos estos factores, conducen ineludiblemente, a la falta de predictibilidad existente en relación con los productos que reciben o no, la preferencia comercial.

En el fondo, toda importación está sujeta, al menos, a cierto grado de inseguridad en relación con su tratamiento bajo el SGP. Este problema se agudiza sobre todo, en los últimos niveles de la respectiva cuota, cuando los límites están cercanos a alcanzarse y se pueden tomar medidas de salvaguardia cuando el embarque está, incluso de camino.

No hay ninguna posibilidad de prever estos problemas, previo al embarque de las mercancías. Según los datos de la Comisión, algunas cuotas y montos de productos que pueden entrar libres de impuestos de importación, se agotan en los primeros tres días del

año.

La ausencia de predictibilidad se explica por la naturaleza jurídica misma del sistema. El artículo 8 de la Regulación del Consejo que crea el sistema, establece:

"Cuando productos importados de manera preferencial, distintos de los citados en el Anexo I, originándose en uno o más países beneficiarios, causan, o amenazan causar, dificultades económicas en la Comunidad, o en una región de la Comunidad, se podrá restablecer el cobro de la tarifa arancelaria respectiva, una vez que la Comisión haya tenido el apropiado intercambio de información y de puntos de vista con los Estados Miembros.

La base de referencia que debe considerarse en este caso, para examinar la subyacente situación de daño, deberá ser, como regla general, igual al 6% del total de las importaciones a la Comunidad,.

Esta norma se asimila a la cláusula de escape, contenida en el GATT. El Acuerdo General, en su artículo XIX, prescribe un procedimiento que debe seguirse cuando una parte contratante requiere restringir las importaciones de determinados productos en situaciones de emergencia.⁵³

A todas luces, el escenario resulta más claro y balanceado en el contexto del GATT, de lo que es en relación con el SGP, por las siguientes razones.

El artículo 8 transcrito, se refiere a un concepto poco utilizado en la jerga del comercio internacional: "dificultades económicas". El GATT, y en general, los acuerdos de libre comercio, utilizan conceptos, al menos, más fáciles de precisar, tales como "daño grave" o "perjuicio serio". Por ejemplo, en Estados Unidos estos conceptos se definen

⁵³El Acuerdo General dispone que para retirar o modificar una concesión comercial, la parte contratante debe encontrarse en una situación de emergencia, causada por hechos sobrevinientes, desconocidos o imprevistos a la hora del otorgamiento de la concesión, que haya conducido a incrementar las importaciones y ello esté causando o amenace causar, un perjuicio serio a los productores domésticos. La parte contratante que busque implementar esta cláusula de escape debe notificar por escrito a las Partes Contratantes,

legalmente, para efectos de medidas compensatorias por prácticas de comercio desleal y de la misma cláusula de salvaguardia, en función de datos verificables precisos, tales como reducción de ventas, o del nivel usual de utilidades o tasas de retorno para empresas en el mismo sector, pérdida de participación en el mercado, y otros criterios análogos. Dificultades económicas, pueden ser cualquier tipo de problema por el que atraviesa el país.

Otro detalle importante por observar, es la falta de requisito de causación entre las importaciones bajo el SGP y las supuestas "dificultades económicas". En otras palabras, las preferencias pueden retirarse si la UE tiene dificultades económicas, aunque ellas hayan sido causadas por otras razones distintas de las importaciones bajo el SGP.

Además, la eliminación de la preferencia no cuenta con ningún procedimiento que sirva de garantía para los países beneficiarios. El artículo citado en realidad establece, sencillamente, un procedimiento interno de intercambio de información. Pero en ningún momento, se involucra a los países beneficiarios, que claramente, tienen un interés legítimo en el asunto.

La única garantía que pareciera existir, es el establecimiento de un porcentaje mínimo para la derogatoria de la preferencia. Este porcentaje se refiere a volúmenes relativamente importantes de comercio. No obstante, dado que se permite la acumulación de países exportadores para computar el porcentaje, el mismo pierde toda su aparente efectividad.

Aunado a lo anterior, existen precedentes en los que la CEE redujo algunas preferencias arancelarias a los Estados ACP, sin siquiera seguir los "procedimientos" consignados en el citado artículo 8. En 1977 y 1978, las exportaciones de prendas de vestir y de textiles, provenientes de Mauricio hacia Francia y el Reino Unido, fueron limitadas a través de la negociación de una forzada restricción voluntaria a las exportaciones.

Siguiendo la discusión sobre los requerimientos que deben darse, para que un SGP pueda ser efectivo en la industrialización y desarrollo de los países beneficiarios, en

quienes están en su derecho a realizar consultas e incluso manifestarse en contra de la medida y por ello, a no autorizarla.

último término, pero sin que ello menoscabe su importancia, es necesario que la discriminación o preferencia, se otorgue a sectores en los que el país tenga ventajas comparativas potenciales. Si este requerimiento no se satisface, el sector que recibe el beneficio, nunca se tornará competitivo. La UE, sin embargo, nunca ha tomado en cuenta este criterio cuando ha definido las características de su SGP. La cobertura del esquema se ha determinado históricamente en función de tres aspectos: los costos a corto plazo, que implica la reestructuración productiva dentro del territorio comunitario; la presión de grupos de interés y las estrategias domésticas de desarrollo; el interés competitivo potencial de los países beneficiarios, nunca ha sido un tema de relevancia en la conceptualización e implementación del sistema. Lo que realmente ha pesado, es:

"... la posición estructural de la industria o de sectores importantes de ella en la CEE. Si esta posición es estructuralmente débil, el sector se protege a través de tarifas arancelarias relativamente altas, restricciones cuantitativas y subsidios, en muchos casos. Es en estos sectores que los países en vías de desarrollo, tienen la mayoría de sus potenciales ventajas comparativas... En el sector agrícola, la misma perspectiva se repite..."

Básicamente, la UE ha establecido su política del otorgamiento de las preferencias, de acuerdo a cuatro grupos de productos en el SGP: la inmensa mayoría de productos industriales; productos de acero y hierro cubiertos bajo el Tratado de la Comunidad Económica Europea; textiles y prendas de vestir; y, finalmente, ciertos productos agropecuarios procesados.

Aquellos productos industriales cuyas importaciones no son sensitivas, por cuanto no producen dificultades económicas en la UE o en alguna de sus regiones, reciben libre acceso tarifario. Después del punto de referencia del 6% del total de las importaciones, a que se hizo referencia páginas atrás, que se debe alcanzar para que la CEE pueda establecer una cláusula de salvaguardia, las tarifas correspondientes se pueden empezar a cobrar luego del período de consultas, antes también comentado. Cerca de ciento

treinta productos industriales considerados sensitivos, están sujetos a techos arancelarios, y en algunas ocasiones, tienen libre acceso con determinados socios comerciales. Cuando existen estos techos, como se dijo antes, y las importaciones los superan, las tarifas se empiezan a cobrar luego de un breve período de consultas por parte de la Comisión y sus Estados Miembros. Finalmente, ciertos grupos de productos están excluidos del SGP, tales como minerales crudos (sal), elementos químicos (sodio y óxido de aluminio), algunas categorías de cueros y metales aloide-ferrosos y no-ferrosos. En los casos de los productos de acero y hierro, los Estados Miembros administran un complejo sistema de cuotas-tarifas. En algunos casos, ciertos productos tienen libre acceso y en otros, están expuestos a techos arancelarios.

Por su parte, solamente noventa y un partidas de textiles de las cubiertas por el Acuerdo Multifibras (AMF), gozan de preferencia arancelaria. Estas preferencias las disfrutaban los países menos desarrollados en general⁵⁴, y el resto de los socios comerciales, en el tanto hayan firmado acuerdos bilaterales bajo el AMF u otorguen compromisos vis-à-vis con la UE. En todo caso, las preferencias se conceden en la forma de acceso libre de tarifas, dentro de los límites de las cuotas-tarifas o de los techos arancelarios.

Las cuotas-tarifas se distribuyen entre los Estados Miembros, sobre la base de una escala fija, similar a la utilizada en el Acuerdo Multifibras (AMF). Este procedimiento se aplica al 70% de las importaciones potenciales y el porcentaje restante se mantiene en reserva de la UE. Posteriormente, de acuerdo con una fecha previamente pactada, los Estados Miembros deben "devolver" las porciones no utilizadas de sus cuotas a la reserva, para una posterior redistribución. Este procedimiento se realiza dos veces al año, dada la vigencia semestral del sistema. Por su parte, el sistema de techos arancelarios, es administrado directamente por la Comisión.

En el sector de textiles, las preferencias se otorgan en función de tres factores: el grado de sensibilidad de la respectiva partida; el tamaño del mercado que suple el país beneficiario y el nivel de su desarrollo, medido a través de su ingreso per cápita. En

⁵⁴No incluye a los países centroamericanos.

general, los países menos desarrollados, están exentos de restricciones cuantitativas, mientras que algunos países más competitivos, han sido excluidos de las preferencias. Ahora bien, los productos de mayor interés para los países centroamericanos, son los productos agrícolas, por las características de su oferta exportable. En este sentido, es importante reiterar que la inmensa mayoría de los productos agrícolas, en términos de su consumo en la UE, están excluidos del SGP. Sin embargo, se conceden algunas preferencias para ciertos pescados, flores, frutas y vegetales, que pueden importarse libre de impuestos o con tarifas reducidas. Algunos productos, como la piña en conserva, los extractos de café y el tabaco sin manufacturar, tienen restricciones cuantitativas; en otros casos, existen restricciones estacionales o exenciones en favor de países específicos.

En el caso de los productos agrícolas, en adición a la cláusula de salvaguardia del artículo 8 antes comentada, la Comisión puede establecer otra cláusula de escape específica, cuando las importaciones bajo el SGP alcanzan volúmenes o precios que tienden a colocar a los productos de la UE, en una posición de desventaja seria.

Otra peculiaridad del SGP en relación con los productos agrícolas, es la existencia de tarifas variables, que se aplican dentro de los límites de las cuotas fijas. La categoría más importante con este esquema, es la del ganso y partes del ganso, que tienen una cuota de importación preferencial de veinticinco mil toneladas.

OTORGAMIENTO DEL TRATAMIENTO PREFERENCIAL COMERCIAL A CENTROAMERICA.

El 16 de diciembre de 1991, el Consejo de Ministros de las Comunidades decidió extender, a los países centroamericanos, las preferencias especiales otorgadas a los citados países del Pacto Andino. A partir de enero de 1992, la región empezó a recibir el tratamiento preferencial de tarifa cero para los productos especificados en la lista anexa,

como parte del apoyo en sus esfuerzos para prevenir la producción y el tráfico de drogas. Sin embargo, desde el 9 de julio de 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas había formulado al Consejo, la propuesta para tomar dicha medida. El contenido de la propuesta de la Comisión es útil para entender el otorgamiento del tratamiento preferencial a Centroamérica.

La propuesta es consistente con el mandato dado por los Ministros europeos, en el acto de cierre de la Reunión Ministerial de Managua, celebrada en la Ciudad de Managua en marzo de ese mismo año, en el que la Comisión fue instruida a:

"...determinar, tan pronto sea posible, el efecto que los arreglos otorgados a los países andinos, puedan tener sobre las exportaciones centroamericanas al mercado comunitario y, sobre la base de esta determinación, proponer rápidamente las medidas comerciales de transición o cualesquiera otras medidas para evitar las consecuencias desfavorables para el comercio entre ambas regiones, y de esa forma, reflejar la posición comunitaria por mantener su decidido apoyo a los procesos de paz y de desarrollo en Centroamérica. Los Ministros de la Comunidad examinarán la propuesta de la Comisión Europea con un espíritu constructivo y bajo la luz de la nota de urgencia expresada por los Ministros Centroamericanos." ⁵⁵

La extensión de las preferencias otorgadas a los países del Pacto Andino, se había convertido en prioridad para los gobiernos centroamericanos. Efectivamente, luego de alcanzada la decisión, durante la Novena Reunión Ministerial, dentro del comunicado oficial se incluyó lo siguiente:

"...28. Los Ministros enfatizaron la importancia de las preferencias comerciales excepcionales y transicionales concedidas a los países centroamericanos por la Comunidad. Ellos hicieron notar con satisfacción que...estas preferencias han

⁵⁵Comisión de las Comunidades Europeas. Relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Central: Características

empezado a tener un efecto favorable en las exportaciones de productos centroamericanos hacia los mercados de la Comunidad..."⁵⁶

Entre sus razones, la Comisión reconoció que los países centroamericanos, no están tan severamente afectados por los problemas relacionados con las drogas, en comparación con los países sudamericanos dichos. Pero la medida tiene un carácter preventivo, para evitar la diseminación de sus causas en toda la región.

En criterio de la Comisión, las relaciones con Centroamérica han sido únicas. En el marco del diálogo político de alto nivel, los logros en el área económica están estrechamente vinculados. A pesar del progreso en la pacificación y democratización de la región, la situación económica continúa siendo precaria. La Comunidad debía dar un vital apoyo práctico para solucionar estos problemas. En consecuencia, se consideró vital respaldar los esfuerzos para diversificar las exportaciones regionales, así como el acceso de sus productos.

Paralelamente se tuvo en consideración la reunión de tres factores determinantes para la decisión: el frágil proceso de paz se desarrolla en un efervescente ambiente político y económico; existe un serio compromiso de cooperación económica y política por parte de la Comunidad; y, finalmente, el riesgo del problema de las drogas tiene efectos latentes exponenciales. Aún más, dos de los países más pobres de América Latina se encuentran en la región: Nicaragua y Honduras.

Luego de realizar un estudio técnico, se concluyó la importancia de la referida extensión.

Los beneficios se otorgarían a productos de exportación importantes para los países, tales como el café y otros de la oferta exportable diversificada, dentro de los cuales se encuentran el pescado, los mariscos de conchas, los moluscos, la miel, las flores cortadas, las plantas ornamentales, los vegetales y tubérculos, las frutas tropicales, las especies, las preparaciones a base de pescado, las preparaciones vegetales y el tabaco. Con el café, estos productos agrícolas suman más del 90% de los productos cubiertos

por la Resolución 3835/90⁵⁷ . Por lo anterior, se propuso que esta resolución, sólo se extendiera para cubrir aquellos productos agrícolas exportados por Centroamérica y Panamá. La extensión no cubrió entonces, productos textiles o industriales, dado que los mismos no revisten mayor importancia para la región.

De un análisis de las respectivas listas, los siguientes son entonces, los capítulos o partidas que están incluidos en el esquema para los países sudamericanos y que además, fueron incluidos en la lista para los centroamericanos:

- * Capítulo 3: Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados
- * Miel natural
- * Plantas vivas y productos de la floricultura
- * Las demás legumbres frescas o refrigeradas
- * Bananos, incluidos los plátanos, secos
- * Piñas
- * Guayabas, mangos y mangostanes
- * Agrios, frescos o secos
- * Limas
- * Toronjas y pomelos
- * Melones, sandías y papayas, frescos
- * Los demás frutos frescos
- * Frutos sin cocer o cocidos con agua o al vapor, congelados, incluso azucarados o edulcorados
- * Capítulo 9: Café, té, yerba mate y especias
- * Capítulo 12: Semillas y frutos oleaginosos; plantas industriales y medicinales; pajas y forrajes; con excepción de la remolacha azucarera y la caña de azúcar
- * Capítulo 13: Gomas, resinas y otros jugos y extractos vegetales

⁵⁶Ibid. nota 56

⁵⁷Consejo de Ministros de la UE. Resolución 3835 del año 90.

- * Grasas y aceites de pescado o de mamíferos marinos, y sus fricciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente
- * Ácidos grasos monocarboxílicos industriales; aceites ácidos del refinado; alcoholes industriales
- * Glicerina, incluso pura; aguas y lejías glicerinosas
- * Preparaciones y conservas de pescados; caviar y sus sucedáneos preparados con huevas de pescado
- * Capítulo 18: Cacao y sus preparaciones
- * Capítulo 20: Preparados de legumbres, hortalizas, frutos y otras plantas o partes de plantas
- * Algunos preparados alimenticios
- * Algunas bebidas alcohólicas, líquidos alcohólicos y vinagre
- * Capítulo 24: Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados

La comparación de las dos listas de concesiones otorgadas, arroja a criterio del consultado⁵⁸ conclusiones importantes. En primer lugar, la cobertura es muchísimo más amplia para el caso sudamericano, no sólo porque además de los productos agrícolas mencionados, existen otras listas para productos industriales y para textiles, sino también porque la misma lista de productos agrícolas es más grande que la lista centroamericana. De hecho, la lista centroamericana apenas representa el 25% de las posiciones arancelarias en que los países andinos reciben el tratamiento especial. Por ejemplo, se incluyen doce capítulos arancelarios completos y más de un centenar de otras partidas, en la lista para los países andinos. La lista centroamericana sólo incluye siete capítulos completos, y algunas partidas coinciden, tanto de los capítulos, como de las partidas sudamericanas.

En segundo término, se puede afirmar que la elaboración de la lista centroamericana

⁵⁸Entrevista realizada al Lic. Alfonso Pimentel Rodríguez, Asesor Económico del Presidente de la República de Guatemala, Ramiro de León Carpio y de SIECA. San José, enero de 1995.

partió de criterios distintos, por cuanto, sobre el punto de referencia de la lista sudamericana, se excluyeron productos no exportados por Centroamérica. Esta metodología consistente en la exclusión de productos, anuló la posibilidad de que los beneficios se ampliaran a otros productos exportados por Centroamérica. El solo hecho que productos no estuvieran en la lista de los países andinos, implicó el límite de las preferencias para los centroamericanos. La metodología utilizada, restringió las posibilidades de que el tratamiento a Centroamérica se hiciera en función de su oferta exportable, en lugar de utilizar como común denominador, la oferta exportable sudamericana.

Aunque las cifras revelan un deterioro de los ingresos al caudal fiscal comunitario, el efecto es mínimo si se toma en cuenta lo que se dijo antes, en el sentido del relativo poco peso que tienen las importaciones de los países en vías de desarrollo, en comparación con otras fuentes de comercio, particularmente, los países industrializados, en las importaciones comunitarias.

Pero más allá del detrimento de los ingresos para la UE, la medida va dirigida a procurar dos tipos de beneficios en Centroamérica: incrementar el volumen de las exportaciones y diversificar su oferta exportable.

"[Los Ministros recordaron la importancia de las preferencias arancelarias concedidas por parte de la Unión Europea, a las exportaciones del Istmo Centroamericano al mercado Europeo. Al mismo tiempo, reiteran el acuerdo establecido desde un principio, de llevar a cabo revisiones anuales al programa, con la finalidad de realizar mejoras y ampliaciones constantes al mismo... Los Ministros de la Unión Europea expresaron su decisión de hacer permanente este trato preferencial y especial a las exportaciones centroamericanas, como parte del compromiso expresado en las diferentes conferencias de San José, de mejorar en forma constante, el Sistema Generalizado de Preferencias]".⁵⁹

Las interrogantes surgen entonces: es efectiva la medida de extender un tratamiento

⁵⁹Proyecto Conjunto al 8 de marzo de 1994 de la Décima Conferencia Ministerial entre los Países de la Unión Europea, Centroamérica y Colombia, México y Venezuela como Países Cooperantes.

especial a Centroamérica, para alcanzar las metas de desarrollo? Se producen efectos positivos en el crecimiento económico y en el desarrollo de la región? Implica el mejoramiento de los términos de acceso para los productos de la región? Es consistente este instrumento de política comercial con los enunciados de la política de cooperación?

Para tratar de responder estas preguntas, se analizará el panorama del intercambio comercial entre ambas regiones, con particular énfasis en las exportaciones centroamericanas, dado que el tema de esta investigación, son precisamente, los términos de acceso de los productos de la región al mercado Europeo, y no viceversa.

En el Comunicado Conjunto (numeral 15, párrafo segundo) de la XVI Conferencia Ministerial del Dialogo de San José, celebrada en Vilamoura, Algarbe, Portugal, el 22 de febrero de 2000, la parte centroamericana reiteró su interés estratégico de asegurar que el sistema de preferencias arancelarias «mantenga su vigencia por plazos sustancialmente mayores, a fin de generar un clima de mayor certidumbre y estabilidad para los inversionistas centroamericanos y europeos, en tanto se perfila un nuevo modelo de relaciones económicas futuras con la Unión Europea que se caracterice por generar beneficios comerciales recíprocos». Es decir, ya se hace referencia, aunque tímidamente, a la necesidad de superar el SPG por medio de un acuerdo de libre comercio. En la XVII Conferencia Ministerial celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2002 (Comunicado Conjunto, en el apartado sobre relaciones económicas birregionales) ya se expresa claramente la voluntad de que en el marco de un nuevo acuerdo político y de cooperación (el del 2003) y mediante el fortalecimiento de la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas, se vayan estableciendo «las condiciones con arreglo a las cuales[...] pudiera negociarse un Acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso entre la UE y Centroamérica, que incluya un área de libre comercio».

TENDENCIAS COMERCIALES

La UE constituye un socio comercial importante para Centroamérica, ocupando en la

mayoría de los casos, el segundo mercado para las exportaciones centroamericanas, del orden del 25% a 30% total de las exportaciones. En tanto, para el mercado europeo, las compras hechas en la región alcanzan tan sólo el 0.08% del total de las importaciones de la CEE.

El modelo de comercio entre la UE y CA, es el mismo que ocurre, generalmente, entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo: CA exporta materias primas a la UE e importa productos manufacturados de ella.

Por ejemplo, el 91.3% de las exportaciones centroamericanas a la UE, consistieron en productos agrícolas en su estado natural o con escasa elaboración, marcando así una concentración en los primeros veinticinco capítulos del arancel; el 82.9% de las importaciones centroamericanas consistieron en productos manufacturados durante el mismo período.

Sin embargo, el porcentaje de productos agrícolas que CA exporta a la UE, del orden del 58%, es sustancialmente superior al porcentaje promedio de las importaciones europeas provenientes de otros países latinoamericanos (49%), y del 20% promedio de las importaciones europeas, de los países en vías de desarrollo, en general. Ello ha contribuido a que CA mantenga, tradicionalmente en forma estable, un superávit comercial con la UE.⁶⁰

Históricamente, las tendencias comerciales entre las dos regiones, han seguido los mismos patrones. No ha sido sino hasta años recientes, que nuevos productos se han empezado a exportar hacia Europa y al mismo tiempo, algunas regulaciones al mercado han limitado el acceso a otros.

En 1985, el 58% de las importaciones de la CEE de CA eran de café y el 20% de bananos. Las cifras más recientes muestran un cambio en los principales productos de exportación,

⁶⁰Algunos especialistas en el tema afirman que el superávit global histórico de CA con la UE es inestable y decreciente. Eugenio Triana señala, por ejemplo, que el mejor año para el MCCA fue 1979 con un superávit de aproximadamente US\$ 480 millones; en otros años, el superávit se mantuvo, pero alcanzó únicamente los US\$ 36 y US\$ 37 millones, en 1981 y 1987, respectivamente. La situación de los países varía notablemente: Costa Rica y Honduras han sostenido superávits tradicionalmente; Guatemala, El Salvador y Nicaragua por su parte han mantenido déficits, que sin embargo, no llegan a neutralizar los superávits de los otros dos países. Eugenio Triana.

donde el banano ocupa el primer lugar.

Las exportaciones cafetaleras se han ido reduciendo gradualmente en su participación en las exportaciones generales, pasando de más de un 50% en 1986-1988, hasta el 38% en 1990, el 34% en 1991, el 29% en 1992 y recobrándose al 34% nuevamente, en 1993. Obviamente esta situación debe analizarse, tomando en consideración que en ese período, los precios internacionales del producto alcanzaron los más bajos niveles históricos y que la recuperación que se observa en 1993, está directamente relacionada con la recuperación de los precios, situación que tiende a mejorar debido a las acciones adoptadas por los países productores, entre los cuales, precisamente, se encuentran todas las naciones centroamericanas.

A pesar de los iniciales incrementos en los volúmenes de exportación de estos productos, y la aparente tendencia a estabilizarse durante los últimos años, el café y el banano se mantienen todavía como las exportaciones tradicionales y más importantes de CA hacia la UE. La estabilidad del intercambio comercial entre ambas regiones, depende en gran parte de las condiciones particulares de intercambio en estos productos:

"Según estimaciones del Banco Mundial (Price Prospects for Major Primary Commodities, 1988-2000), los precios de los principales productos básicos que exporta el Istmo (centroamericano), incluyendo café y banano, en términos constantes, deflactados por el índice del valor unitario de las manufacturas (MUV), llevan una tendencia descendente desde 1950 a 1990, salvo repuntes cíclicos que no logran compensar los períodos más bajos, por lo que dicha tendencia puede considerarse estructural".⁶¹

Esta relativa pérdida del tradicional peso de las exportaciones de estos dos productos, que se ha observado durante los últimos años, se explica por el fenómeno que se anticipó anteriormente. Más o menos a partir de 1990, se han ido modificando los

⁶¹SOLÓZANO, Orlando. El Comercio entre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Económica Europea (CEE) 1978-1990 pág. 1 (1991).

patrones anteriores, cuando estos productos tradicionales empezaron a ceder frente a nuevos intercambios, y con ello, se ha dado origen, a la diversificación de las exportaciones.

Los productos de exportación que han adquirido mayor peso, en el volumen total de exportaciones, son las frutas tropicales, las plantas vivas y las flores cortadas. Debe advertirse que las frutas tropicales y el banano, pertenecen al mismo capítulo arancelario.

No obstante, sus respectivos mercados son muy distintos, por lo que serán analizados separadamente. Las plantas vivas y las flores cortadas, conforman también un capítulo separado, y aunque se trata de dos productos, de más difícil congregación que los bananos y las otras frutas tropicales, por los mismos efectos, serán tratados como uno sólo.

Como se puede observar, el escenario del intercambio comercial de los últimos años, se podía anticipar en función de lo que venía ocurriendo antes. Los principales productos agropecuarios centroamericanos de exportación eran, por su orden: café, bananos, plantas (plantas vivas y flores), otras frutas tropicales, productos del mar, otros vegetales en su estado natural o escasa elaboración (guisantes, palmito, cacao, legumbres y hortalizas), miel natural, aceite de palma en bruto y tabaco. En 1989, las exportaciones de vegetales sobrepasaron las de los productos del mar; las del tabaco alcanzaron el sexto lugar, y las exportaciones de aceite de palma en bruto decrecieron notablemente; ya para 1990, Centroamérica dejó de exportar aceite de palma. Las exportaciones de miel natural continuaron siendo relativamente bajas; los vegetales continuaron superando a los productos del mar; el tabaco siguió su creciente tendencia al alza; pero sobre todo, otras frutas tropicales continuaron aumentando en su peso relativo en el volumen total de las exportaciones.

Las cifras claramente demuestran la diversificación de la oferta exportable centroamericana a la UE. Esta diversificación, sin embargo, no ha llegado a superar la tradicional hegemonía del café y del banano, pero sin duda, la ha debilitado.

Obviamente, en criterio del consultado, desea dejar una nota de cautela en esas

conclusiones, que pueden variar debido a causas sobrevenientes, ya que el comportamiento de los precios internacionales del café, que tienden a la mejoría, por las acciones emprendidas por las naciones productoras del producto para corregir los efectos del exceso existente de inventarios en poder de los compradores; así como en definitiva, sobre lo que se resuelva sobre el diferendo que han mantenido la UE y los países centroamericanos productores de banano sobre el mercado europeo, tendrán una influencia determinante en el comportamiento de las exportaciones de los dos productos más importantes para las economías del área.

Existen diversas razones para explicar los cambios observados en la composición de la oferta exportable centroamericana a la UE. Por un lado, los países centroamericanos se encuentran en proceso de ajuste estructural interno, que ha promovido, desde mediados de la década pasada, la diversificación de las exportaciones. Por parte de los mercados europeos, los cambios ocurridos en la estructuración del sistema generalizado de preferencias, en la política de cooperación de la UE y finalmente, la extensión parcial de los beneficios otorgados a algunos de los países andinos, parecieran ser factores que han contribuido en la diversificación de la oferta exportable centroamericana. Si se recapitula, la lista que se elaboró para extender la concesión especial, se hizo en función de las exportaciones actuales de la región. Obviamente, los productos no tradicionales han recibido un fuerte incentivo para crecer en un peso relativo en el total de las exportaciones. Paralelamente, es necesario también destacar, que la diversificación es solamente una faceta de las relaciones comerciales con la UE.

El hecho de que el tamaño del mercado europeo se mantenga, en términos generales, tiene varias implicaciones para la política que los países centroamericanos deben adoptar frente a la UE. En primer lugar, porque los incentivos otorgados han sido efectivos, en alguna medida, para diversificar la oferta exportable. Sin embargo, y en segundo término, estos incentivos parecieran tener un efecto limitado. Puede decirse que al menos, existen otros obstáculos que impiden que el volumen de exportaciones crezca con la misma dinamicidad que lo hace la variedad en la oferta exportable. Es

necesario identificar estos obstáculos con el objeto de vencerlos, o bien, diseñar instrumentos para evadirlos. En síntesis, es necesario realizar un análisis de las perspectivas que se pueden esperar en materia comercial entre CA y la UE.

PERSPECTIVAS

Las perspectivas comerciales que tiene Centroamérica frente a la UE, se deben analizar, fundamentalmente, en función de los intereses europeos. Es obvio, que aunque la UE mantenga una situación comercial deficitaria con la región, ésta no se encuentra, por ello, en una posición de negociación igual o superior. En consecuencia, se debe tener presente, prioritariamente, la dinámica europea, para visualizar las perspectivas para la región.

Para Europa, la consolidación del proceso de integración es el actual centro de gravitación. El Mercado Único Europeo (MUE), está mucho más relacionado con la integración y el desarrollo del mercado europeo, que con el comercio exterior de la UE. Los efectos que ha tenido y seguirá teniendo, en los países en vías de desarrollo, entre ellos los centroamericanos, son de carácter secundario.

Las consecuencias del MUE, son positivas y negativas a la vez. Entre los beneficios, se incluyen los efectos de la creación de comercio, producto de un mayor crecimiento europeo y de la mejora de la productividad en la Unión. Los países centroamericanos, sin embargo, todavía no han sido sensibles a estas mejorías, y sus mercados no se han ampliado como resultado de la integración. Igualmente, la integración europea también produce desviación del comercio hacia las fuentes más competitivas. El reto para la región centroamericana, es poder responder a estas nuevas condiciones y retos:

"No hay duda de que aquellos países latinoamericanos, relativamente más desarrollados, diversificados e internacionalmente competitivos, cuentan con mejores oportunidades de lograrlo, que aquellos Estados con economías más

débiles..."⁶²

"Un reciente estudio de la CEPAL, percibe al MUE como un gran reto, sin beneficios a priori para la región, a menos que las exportaciones latinoamericanas mejoren su competitividad en calidad y precio. Se ha afirmado que en caso de que el impacto externo del MUE fuera negativo, Latinoamérica sería la región más afectada, y que si por el contrario, el impacto fuera positivo, Latinoamérica sería la menos beneficiada"⁶³

Así como se pudo concluir, de un análisis retrospectivo de la vigencia del SGP europeo entre los países en vías de desarrollo, es probable que, igualmente, el MUE tienda a beneficiar más a los países, que de hecho ya se encuentran en un proceso de industrialización, como lo anticipan ambos autores de las citas anteriores.

En el caso particular de los países centroamericanos, debe recordarse que gran parte del intercambio con la UE es sobre productos agrícolas. La mayoría de estos productos no poseen, en general, una elasticidad-ingreso o una elasticidad-precio muy elevadas. Es decir, es probable que aunque el MUE resulte en ingresos más altos, o bien, precios más bajos, el comercio de dichos productos no va a sufrir mayores cambios. Lo anterior se ve agravado por la persistencia de medidas proteccionistas, la utilización de subsidios a la producción local y el incremento en las normas de calidad, que el proceso también lleva aparejados. El caso del banano refleja claramente estas circunstancias.

Con estas consideraciones en mente, la parte centroamericana propuso a consideración de la Reunión Ministerial de San José X:

"[Los Ministros centroamericanos, subrayaron la importancia que tiene para sus países un mayor y mejor acceso al Mercado Unico Europeo, en aras de

⁶² Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, El Mercado Unico Europeo y América Latina, pág. 35 (1991).

⁶³ MONTECINO, Verónica s, América Latina y Europa: El potencial para la cooperación interregional, pág. 21 (1991).

incrementar sus exportaciones y favorecer con ello, un desarrollo social y económico sostenido de la región.

En este sentido, manifestaron su preocupación por los obstáculos que algunas de sus exportaciones a ese mercado, han debido enfrentar desde la entrada en vigor del mismo, e instaron a la Unión Europea, a implementar las medidas conducentes a la solución de estos problemas.

Asimismo, renovaron su compromiso de intensificar el flujo de información sobre la nueva normativa y procedimientos propios del Mercado Unico Europeo." ⁶⁴

Como se vio anteriormente, cuando la CEE extendió a las naciones andinas, un tratamiento especial similar al aplicable a los países de menor desarrollo, ello provocó una reacción inmediata por parte de los países centroamericanos. En un movimiento diplomático sin precedentes, que incluyó a las más altas esferas políticas y empresariales, finalmente se logró, aunque con alcance limitado, una equiparación de dicho tratamiento especial.

Sin lugar a dudas, el segundo tema que ha movilizó a los países centroamericanos, ha sido el relativo a las condiciones de acceso del banano bajo las condiciones del MUE. Para comprender la trascendencia de estas nuevas condiciones, es necesario remontarse a la situación anterior a las nuevas regulaciones de la UE y comprender que el mercado internacional de esta fruta, está dominado por compañías multinacionales, que controlan todo el proceso de producción y distribución, hasta la venta al por mayor. Las exportaciones de los países no-asociados a seis de los Estados Miembros, no estaban afectadas a ninguna restricción; las importaciones pagaban la tarifa del 20% negociada al nivel del GATT, o bien, en el caso de Alemania, se importaban libres de arancel. Otros seis países miembros, aplicaban restricciones cuantitativas.

⁶⁴Proyecto Conjunto al 8 de marzo de 1994 de la Décima Conferencia Ministerial entre los Países de la Unión Europea,

Francia , el Reino Unido , Italia , protegían los suministros de dicha fruta, provenientes de los productores domésticos y de los países ACP, que en todo caso, recibían el mismo status bajo el Protocolo del Banano. En Francia, se llegó a proteger más del 90% del mercado de las importaciones; en el Reino Unido, el 75% y en 1990, Italia protegió cerca del 20% de su mercado.

Simultáneamente, con base en la Resolución del Consejo No. 288/82 y en el antes citado artículo 115 del Tratado de Roma, se restringían las importaciones provenientes de los países no-asociados latinoamericanos, que entraban vía otros Estados, especialmente a través de Alemania, con fundamento en el artículo 115 del Tratado de Roma. En los seis mercados abiertos, el consumo del banano doméstico y del proveniente de los países ACP, era prácticamente nulo.

En tesis de principio, España y Portugal, siempre fueron los países más aferrados a la protección de la producción doméstica.

En la Reunión Ministerial de Dublín, celebrada el 9 y 10 de abril de 1990, la CEE expresó que:

"...esforzará por encontrar una solución que tenga en cuenta los intereses de los países de América Central. Con tal ánimo, tratará de evitar que el nuevo régimen se traduzca en un deterioro de las exportaciones de dichos países..."

"...la solución que se adopte debe ceñirse a los principios y objetivos del GATT y basarse en un arancel, con exclusión de restricciones cuantitativas, contingentes arancelarios o cualquier otra medida pararancelaria..."

"...29. Ambas partes reconocen la importancia del banano en el comercio entre ambas regiones, así como la relevancia que el mismo implica para los países centroamericanos.

La parte centroamericana reitera las ideas contenidas en la Declaración de Guayaquil y

expresa su preocupación y rechazo por la organización del mercado común del banano, adoptada e implementada por el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

En su opinión, este esquema ignora el principio de la cláusula de nación más favorecida, restringe las exportaciones y extiende barreras a varias partes del mercado comunitario. Esta decisión implica serias consecuencias económicas y sociales para nuestros países, afecta adversamente los niveles de empleo y de ingresos, y en consecuencia, el bienestar de los trabajadores. En igual forma, puede llegar a generar problemas de naturaleza política.

En este mismo sentido, la parte centroamericana deplora el hecho que los esfuerzos y avances logrados por la región, en materia de liberalización de sus mercados, no han sido considerados debidamente por el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, ya que en lugar de crear una solución balanceada, que tome en consideración los intereses de todas las partes involucradas, ha adoptado un sistema que transgrede los principios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), los lineamientos de las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda de Uruguay, y los objetivos de liberalización del comercio, que la misma Comunidad promueve.

La parte comunitaria recuerda que los regímenes anteriores, que implicaban la fragmentación del mercado comunitario y diferenciaban las condiciones de acceso al mercado para el banano latinoamericano, debían ser reemplazados. Ello significaba, que el asunto debía circunscribirse a un marco de referencia dentro del establecimiento del mercado interno.

La intención de la Comunidad Europea en adoptar la Regulación, era alcanzar un balance justo y operativo entre los productores y consumidores comunitarios y de los proveedores ACP y latinoamericanos, así como cumplir con sus obligaciones internacionales. Mientras procura, en la medida de lo posible, mantener los patrones de comercio tradicionales, la Regulación debe conducir al

establecimiento de precios en el mercado comunitario, lo suficientemente remunerativos para los productores y a la expansión de un crecimiento ordenado de dicho mercado. Aún más, la Regulación permite el incremento de la cuota-tarifa, y cualquier aumento en la demanda comunitaria, será tomada en cuenta a través de ajustes en dichas cuotas. Los productores latinoamericanos serán los mayores beneficiarios de dicho incremento.

Plenamente consciente de la importancia de este asunto para los países centroamericanos, la Comunidad Europea recordó sobre el marco actualmente existente para el diálogo con dichos países, que ofrece oportunidades para seguir de cerca la evolución del sector.⁶⁵

También, se establece un sistema de licencias para las importaciones, que se distribuyen en función del origen del producto (producción doméstica, ACP y latinoamericana).

Como claramente se refleja en el Comunicado de la Reunión Ministerial, la posición centroamericana siempre fue adversa a las nuevas regulaciones. En un inicio, sus argumentos se fundamentaron en instancias políticas y en el marco del diálogo ministerial, creado por los Acuerdos de Cooperación. No tardó mucho para que los países descubrieran que era necesario recurrir a razones económicas y legales. Lamentablemente, los esfuerzos emprendidos en cada una de estas áreas, también han sido infructuosos.

Con el respaldo de la Unión de los Países Exportadores de Banano (UPEB), los países productores latinoamericanos presentaron una solución alternativa. Esta consistía, en términos generales, en: el pago, únicamente por parte de los países latinoamericanos, de un arancel del 35% (15% más que la tarifa consolidada); la recaudación de esta tarifa permitiría la constitución de un fondo para el subsidio temporal de la producción doméstica y las exportaciones de los ACP y para su reconversión agrícola; el banano

⁶⁵Comunicado Político y Económico Conjunto de la Reunión Ministerial de San Salvador, sobre el diálogo político y económico entre la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y, por el otro, a los estados Signatarios del Protocolo de Tegucigalpa, que establece el Sistema Centroamericano de Integración, celebrada los días 22 y 23 de febrero de 1993, con la

circularía libremente en el territorio comunitario, independientemente de su origen; y, finalmente, se solicitaría una exoneración especial de las disposiciones aplicables del GATT, para el establecimiento de este esquema. Este planteamiento, ni siquiera mereció una respuesta comunitaria.

Al agotarse el planteamiento económico alternativo, los países centroamericanos miembros del GATT, junto con otros países latinoamericanos productores de banano, recurrieron a las vías legales que el GATT ofrece⁶⁶. En junio de 1992, antes de la entrada en vigencia de las nuevas regulaciones, se solicitó a la CEE, la celebración de consultas sobre los regímenes nacionales restrictivos, que mantenían España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y el Reino Unido. El proceso concluyó en setiembre, cuando las partes así lo acordaron, luego de no haber encontrado ninguna solución mutuamente satisfactoria a la controversia.

Dos días después de agotadas las consultas, los países solicitaron al Director General del GATT, la interposición de sus buenos oficios en el diferendo, con fundamento en la Decisión sobre el Procedimiento Previsto en el Artículo XXII del Acuerdo General, de 1966. Esta decisión establece un procedimiento de mediación por un plazo de dos meses, por parte del Director General del Acuerdo.

Sin embargo, dicho plazo fue suspendido durante cuarenta y cinco días, por acuerdo de ambas partes y en virtud de una sugerencia del mismo Director General, con el fin de realizar mediaciones informales, siguiendo la metodología y compromisos que se venían negociando en la Ronda de Uruguay. Dicho funcionario, entonces presentó, a

presencia del Grupo de los Tres, Colombia, México y Venezuela como países cooperantes.

⁶⁶El Artículo XXIII.1 del Acuerdo General establece:

"Si una parte contratante considera que cualquier beneficio obtenido directa o indirectamente bajo este Acuerdo, está siendo anulado o limitado, o que la obtención de cualquier objetivo del Acuerdo está siendo impedido como resultado de:

- a) el incumplimiento, por parte de la otra parte contratante, de sus obligaciones bajo este Acuerdo; o,
- b) la aplicación, por su parte de cualesquiera otras partes contratantes, de cualquier medida, ya sea que esté en conflicto o no con las disposiciones de este Acuerdo; o,
- c) la existencia de cualquier otra situación,

la parte contratante podrá, con vista a la solución satisfactoria del asunto, formular una solicitud o propuesta a la otra parte contratante o contratantes, para que considere el tema. Cualquier parte contratante que sea aproximada de esta forma, deberá dar una consideración adecuada a las solicitudes o propuestas que se le formulen.

consideración de las partes, una propuesta que seguía la metodología de arancelización del texto de Agricultura del Proyecto de Acta Final de dicha Ronda. El 16 de diciembre de 1992, los países latinoamericanos expresaron que a pesar de que no coincidían en todos los puntos de dicha propuesta, estaban dispuestos a utilizarla como base de negociación para una solución satisfactoria del problema.

La experiencia en el tema del banano, ha sido importante para Centroamérica. Ha sido la primera vez en que los países han hecho uso de los mecanismos previstos para solución de controversias en el GATT. La posibilidad de realizar un procedimiento a nivel internacional, vis-à-vis, con sus socios comerciales, fue precisamente, una de las ventajas que se visualizaban para adherirse a dicho foro.

La experiencia, también ha hecho evidente las contradicciones de la política europea frente a Centroamérica, en dos diferentes niveles: cooperación y comercio. Si se parte de la suposición que la historia tiende a repetirse, es muy probable que este tipo de conflictos continúen surgiendo.

La UE tuvo la posibilidad de aprovechar la iniciativa para armonizar el mercado fragmentado, y establecer un régimen mucho más liberal:

"...ellos sólo (podía) tener efectos benéficos para los productores a bajo costo en Centroamérica, Colombia y Ecuador. Las islas del Caribe, a las que se (les otorgaba) acceso preferencial a la CEE, debido a sus vínculos con Francia y el Reino Unido, se (hubieran) visto perjudicadas. Esto se aplica a los Estados ACP en su totalidad..."

Esta alternativa hubiera traído beneficios directos a los consumidores europeos, quienes hubieran tenido que pagar precios más bajos. Sin embargo, en la balanza pesaron más los intereses de los productores domésticos de Madeira, Creta y de las Canarias, y en segundo término, de los Estados ACP.

Los efectos del MUE también se palpan en los otros productos de exportación

centroamericana. Por ejemplo, en el caso del café, cerca de la mitad de las importaciones de la UE, provienen de América Latina, Brasil y Colombia, suplen casi el 40% de dicha demanda. El MUE puede implicar un modesto aumento en la demanda del café, debido al mayor crecimiento global y al tratamiento tributario con niveles inferiores en el impuesto sobre el valor agregado. Paralelamente, es probable que los gustos del consumidor se orienten a mezclas de mayor calidad, con lo que el café centroamericano se puede ver beneficiado, en detrimento del café de otras regiones latinoamericanas. No obstante, en este punto, es necesario destacar la importancia del otorgamiento del tratamiento arancelario especial que recibió Colombia, a los países centroamericanos, que significó el restablecimiento de la igualdad de condiciones en la competencia entre ambos productos. Es decir, la extensión de la medida ha permitido que el café centroamericano, por su mejor calidad, continúe compitiendo con el colombiano.

Las otras frutas tropicales, las plantas ornamentales y las flores, que Centroamérica también exporta en volúmenes importantes a la UE, son productos con alta elasticidad con respecto al ingreso, y en mayor medida, con el precio. Debido a esta sensibilidad, es posible explicar, en parte, el crecimiento de las exportaciones centroamericanas en estos rubros, en función del MUE, a pesar de que los países ACP y algunas exportaciones provenientes de Israel, de estos mismos productos, también reciben una preferencia arancelaria superior. No debe perderse de vista, sin embargo, la tendencia al alza que dichas exportaciones centroamericanas observaban desde antes del otorgamiento de la preferencia especial, lo cual confirma el carácter estructural de la competitividad de dichos productos.

Finalmente, es oportuno agregar que en el caso del pescado y de los productos del mar, en general, cuyas exportaciones de origen centroamericano también han aumentado, estarán sujetas a estándares fitosanitarios cada vez más estrictos, conforme se consolide la constitución del MUE. Sin embargo, esta creciente armonización de los estándares técnicos se observa, en general, en todos los sectores agrícolas.

En síntesis, la integración europea tiene repercusiones directas e indirectas en Centroamérica. Es muy probable que dichas consecuencias se continúen palpando con la intensificación de la integración.

OBSTACULOS PARA LA COOPERACION ECONOMICA DE LA UNION EUROPEA HACIA CENTROAMERICA ANTES DEL ACUERDO DE ASOCIACION UE-CA

La velocidad del proceso de integración centroamericana, se ha visto reducida por la resistencia de los países para transferir facultades soberanas fuera de la esfera doméstica de toma de decisiones. La integración regional se fundamentó, principalmente, en el núcleo de libre comercio, con base en recomendaciones técnicas. El enfoque tradicional de la integración centroamericana, ha sido tecnocráticamente comercial.

Sin embargo, siguiendo el liderazgo europeo en materia de integración, los procesos de integración en general, tienden a una mayor politización. De hecho, la preponderancia que ha adquirido el Parlamento Europeo (PE), como se ha señalado, por ejemplo, en materia de derechos humanos y cooperación, anticipa la profundización del contenido democrático de la UE. De hecho, el PE ha sido crítico por las limitaciones de la cooperación de la UE, y ha sido el órgano que ha solicitado a la Comisión, el establecimiento de acuerdos más amplios con Latinoamérica. Algunos autores proponen que:

"...el relegamiento de la dimensión política de la integración, ha inhibido enormemente la cooperación entre Europa y América Latina. Quienes centraron sus análisis en el deterioro de las relaciones económicas, esperan pocos cambios en la baja prioridad asignada por Europa en cuestiones relacionadas con Latinoamérica. Ellos permanecen escépticos ante una mejora de la cooperación intrarregional, a pesar del notable enriquecimiento en la pasada década, de las afinidades políticas que propiciaron una plétora de reuniones y de declaraciones

de dirigentes políticos." ⁶⁷

Como se ha podido constatar, las relaciones entre la UE y CA, son débiles y asimétricas. Las motivaciones para lograr una aproximación entre ambas regiones, difieren: Centroamérica cifra esperanzas en Europa como un aliado e interlocutor, fundamentalmente, a raíz de la suscripción de los Acuerdos de Cooperación; por su parte, Europa atribuye una importancia secundaria a la región en comparación con otras regiones, como los países ACP, y en los últimos años, con los países de Europa Central y Oriental:

"A diferencia de los Acuerdos de la CEE con los países ACP y Mediterráneos, los Convenios con América Latina, no fueron desde el principio preferenciales, crearon escasos instrumentos novedosos y no incluyeron protocolos financieros."

La solución de esta divergencia de intereses, puede solucionarse de dos formas. Una de ellas es pesimista y sostiene la imposibilidad de la convergencia de intereses. La otra es más positiva, y tiende a favorecer la complementación de ambas regiones en función de los requerimientos de cada uno de los mercados, y en forma supletoria, por las afinidades institucionales de los sistemas políticos de las dos regiones, que se acercan más que los esquemas norteamericanos.

Los países centroamericanos, en la formulación de su política frente a la UE, deben tener presente, que aunque comparten procesos de integración comunes, persisten diferencias sustanciales entre sí, las cuales, hasta cierto punto, han obstaculizado la evolución de la cooperación interregional.

La integración centroamericana, encontró sus bases ideológicas en doctrinas extranjeras, que se acomodaron a la región, pero que no correspondían a su realidad. Ello condujo a que el MCCA, contribuyera únicamente y en forma marginal, a la transformación

⁶⁷ MONTECINOS Verónica, América Latina y Europa: El potencial para la cooperación interregional, pág. 3 (1991)

estructural de los países. En Europa, dicha transformación fue el propósito mismo de la integración. Esta diferencia en objetivos explica el por qué, tras la exitosa expansión del comercio intracentroamericano, el proceso de integración entró en una fase de estancamiento. Asimismo, debido a que Centroamérica consideró que el comercio era la meta y no el medio, el MCCA produjo problemas distributivos entre los países, porque los instrumentos jurídicos no contemplaban medios institucionales para la resolución de los conflictos de un reparto no equitativo de los costos y beneficios de la integración.

Otra de las diferencias fundamentales entre los procesos de integración centroamericana y europea, es el papel que jugó la política agropecuaria. En Europa, la existencia de una sola política comunitaria en este sector, permitió la cohesión de la región. En Centroamérica, su ausencia produjo grandes desajustes entre los países.

En Europa, la politización gradual de los aspectos técnicos, ha fortalecido el proceso integracionista. De hecho, el terreno que la Segunda Guerra Mundial dejó en Europa, fue tierra fértil para la unión política de los países, que ha sido un ingrediente que ha teñido todo el proceso desde sus inicios. En Centroamérica, por su parte, se observa por el contrario, diversas posiciones a favor y en contra de la cohesión política regional. De hecho, la integración regional, nunca ha sido una prioridad destacada en los programas de gobierno de los diferentes países centroamericanos.

Un tema interesante, que vale la pena mencionar, son los actores de la integración, es decir, las personas que se han dedicado a promover dicho proceso. En Europa, las principales figuras de la integración, fueron personalidades que estaban involucradas en los sistemas políticos de sus respectivos países. En Centroamérica, con algunas excepciones, los propulsores del proceso integracionista, provinieron de las instituciones técnicas y se vieron por ello, imposibilitados a presionar políticamente, a los Estados para cumplir con sus propias decisiones. El escenario ha variado sustancialmente en los últimos años, con la celebración de las reuniones de los Gabinetes Económicos de los países, lo que hace más operativos los esfuerzos de la integración.

Se ha señalado que el diálogo entre las dos regiones no ha sido lo suficientemente

fructífero, porque el enfoque tecnocrático de la integración centroamericana, desplazó la dimensión política de la cooperación interregional. De hecho, se observó que los problemas políticos por los que atravesó la región durante la década de los ochenta, fue el germen que dio lugar a la aproximación institucional europea. También se mencionó la importancia que han tenido los partidos políticos europeos, sobre todo, a través de sus respectivas fundaciones, en el proceso de democratización regional, con lo que se ha acentuado el interés en la faceta política de la integración. Estos partidos políticos han tendido a fortalecer a los partidos políticos locales, quienes han estado al margen del proceso de integración centroamericano, debido a su enfoque tecnócrata y a la represión que sufrieron durante gobiernos militares en la mayoría de los países. Sin lugar a dudas, la participación comprometida de nuevos actores políticos, imprime fortaleza en el proceso de integración, y el caso europeo sirve de ejemplo.

Las Resoluciones del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1991 y la No. 443/92 de 25 de febrero de 1992, que se analizaron anteriormente, reflejan el fortalecimiento de una posición conjunta eminentemente política, con respecto a la protección de los derechos humanos y la democratización de los países en desarrollo. Sin embargo, en Centroamérica, no han existido interlocutores políticos para tratar estos temas, ni mecanismos para entablar el diálogo. Incluso, durante los años de la crisis regional, el esquema integracionista careció, a menos implícitamente, del apoyo por parte de algunos gobiernos. Estos factores fueron, probablemente, vistos por los europeos como obstáculos para poder satisfacer las demandas de mayor cooperación en la región.

Sin embargo, durante los últimos años, la celebración de las Cumbres Presidenciales, han conferido una revitalizadora legitimidad política al proceso de integración:

"...las "cumbres" centroamericanas, se han convertido también, en un foro de gran realce para la toma de decisiones... (la incidencia creciente de la diplomacia presidencial directa)... se ha visto acompañada por un renovado interés en el papel de las Asambleas Legislativas Regionales y Subregionales... en 1987 (se

firmó) el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano por parte de los cinco países del Istmo... Estos signos parecen evidenciar, en consonancia con la experiencia europea, que las estructuras institucionales regionales de Latinoamérica, se encaminan firmemente hacia una creciente politización."

A pesar de las mejoras que Centroamérica pueda alcanzar en los niveles de interlocución con la UE, debe también tener en cuenta, que ésta todavía no cuenta con una política común en materia de cooperación para el desarrollo. Como se ha podido ver, ha suscrito innumerables acuerdos de cooperación, que siguen, en tesis de principio, los mismos lineamientos, y ha promulgado directrices que enmarcan las relaciones de cooperación con los países. Pero estos esfuerzos no han sido suficientes para poder hablar de una política común en la materia. Asimismo, la mayoría de los Estados Miembros continúan gestionando sus propios programas de cooperación, al margen de la cooperación comunitaria. La región centroamericana tampoco debe olvidar que no goza de un lugar prioritario en la política exterior de la UE, frente a los Estados ACP, los países Mediterráneos y más recientemente, los países de Europa Central y Oriental. Asimismo, Centroamérica ha sido considerada por todos, bajo el área de influencia de los Estados Unidos.

Sin perjuicio de lo anterior, en 1990, la CEE aprobó el nuevo programa de cooperación para América Latina y Asia, que estará vigente hasta 1995. En este programa, se aumentan los recursos por un monto total de US\$ 1.200 millones y se amplía la cobertura de la asistencia para el desarrollo económico de estos países en desarrollo. Sin embargo, los cambios reflejan la necesidad de dar cierta consistencia con los mayores volúmenes de recursos que también se destinan a otras zonas de mayor importancia para la UE, como los países signatarios de la Convención de Lomé y los países de Europa Central y Oriental.

Diversas propuestas y sugerencias para mejorar las relaciones con la región, tampoco han sido atendidas, tales como el otorgamiento de un tratamiento similar al que reciben Turquía o Israel; diferenciar los programas de cooperación a América Latina, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada subregión y expandir las operaciones del Banco Europeo de Inversiones a

la región. Otra de las soluciones propuestas que no han sido atendidas, fue la de simplificar y mejorar el SGP. Sin embargo, ambos factores tienden a agravar la situación en que se encuentra Centroamérica en las prioridades de la UE.

MARCO JURÍDICO REGULATORIO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA.

Durante la cuarta cumbre, Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, Austria, en el mes de mayo del 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de estos países y de la Unión, tomaron la decisión de entrar en un proceso de negociaciones relativas a un Acuerdo de Asociación. Este Acuerdo de Asociación implicaría el establecimiento en de compromisos mutuos en base a tres aspectos principales: Dialogo Político, Cooperación y una Zona de Libre Comercio entre la UE y los países Centroamericanos. Un primer aspecto, el Dialogo Político que permitiera establecer mecanismos institucionalizados para promover una discusión e intercambio de información a distintas instancias y/o niveles entre ambas partes, referido a cuestiones bilaterales y regionales de interés común que permitieran la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional, en busca de promover una serie de valores comunes entre ambas regiones (los principios democráticos, derechos humanos fundamentales, protección del medio ambiente, fortalecimiento del Estado del derecho) entre otros a saber. En el contexto del Acuerdo de Cooperación se buscara ir mas allá de la ayuda financiera de la UE hacia Centroamérica (comprometida para el periodo 2007-2013) con el objetivo de promover la cohesión social y la integración regional, orientándola a identificar mecanismos concretos a través de los cuales ambas regiones puedan alcanzar los objetivos propuestos tanto en el aspecto del dialogo político como en el componente de las relaciones comerciales. En el Componente Comercial es importante señalar que la UE es además una de las principales fuentes de cooperación de Centroamérica. Respecto al tema comercial, el Acuerdo de Asociación implica el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre UE y nuestra region. En este contexto (comercial) Centroamérica ha mantenido por mucho tiempo lazos económicos muy estrechos con Europa de una forma independiente o individual regidos por la soberanía y la autodeterminación de cada Estado, pero que a su vez se han visto beneficiados por el llamado Sistema Generalizados de Preferencia (SGP) de la UE, permitiendo que mucho de

nuestros países ingresen en ese amplio y poderoso mercado sin pagar Aranceles Preferenciales. Pero a pesar de ello existe otra gran cantidad significativa de bienes y productos en los cuales Centroamérica tiene ventaja competitiva pero que han estado excluidos de esa iniciativa, pero nuestros países con esta iniciativa tienen la oportunidad de avanzar en la profundización y aumento de la relación comercial a través de la suscripción de este Acuerdo Asociación y del establecimiento de una zona de libre comercio. El A de A entre la UE y Centroamérica, desde sus albores a experimentado un proceso pausado pero dinámico y que en la actualidad continúan las mesas de negociaciones con la sana intención de alcanzar los objetos propuestos. Algo muy importante que debemos tomar en cuenta es el objetivo propuesto por la UE de establecer una asociación estratégica con América Latina y el Caribe, propósito que han venido concretando a través de la suscripción de acuerdos de asociación bilaterales y subregionales, convirtiéndose estos acuerdos en instrumentos con los que la UE pretende ampliar el concepto de alianzas comerciales muy diferente al método utilizado por los Estados Unidos (DR-CAFTA) en inglés. (1) En el caso particular de la UE y Centroamérica, el Acuerdo de Asociación establece una nueva etapa en la relación en que ambas regiones vienen desarrollando. Este Acuerdo de Asociación se compone de tres pilares principales: Diálogo Político, Cooperación y un Tratado de Libre Comercio, cuya normatividad sigue la misma línea de los acuerdos por la región Centroamericana en el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-CENTROAMÉRICA.

ANTECEDENTES

El principio del tratamiento de nación más favorecida es la base de la cooperación comercial. Se aprueba el desarrollo de intercambios comerciales, así como estudios para eliminar los obstáculos al comercio, en particular, los que no están directamente relacionados con aranceles aduaneros. Además, las dos partes se obligan a realizar activi-

dades de promoción comercial y cooperación entre los servicios aduaneros. Asimismo, se incluye la cooperación en la ayuda a las poblaciones de refugiados y personas desplazadas y repatriadas, así como el refuerzo del proceso democrático en Centroamérica. Para ello, las partes apoyarán la organización y la observación de elecciones libres y transparentes, el refuerzo del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la participación de toda la población, sin discriminación⁶⁸, relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En abril del 2007 se iniciaron oficialmente en Guatemala las negociaciones entre UE y Centroamérica (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, incluido Panamá).negociaciones articuladas en torno a un mandato negociador que fue elaborado por la Comisión Europea y aprobado por el Consejo de la UE en su momento.

Desde su creación durante la década de 1950, la UE ha desarrollado sus relaciones con el resto del mundo por medio de una política comercial común, la ayuda al desarrollo y en muchos casos ayuda a vinculada a intereses comerciales de los Europeos, y los acuerdos comerciales y de cooperación con países de forma individual y grupos regionales.

La política comercial común europea (UE), a funcionado a dos niveles, por una parte con la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde la UE participa activamente en el establecimiento de las normas del sistema multilateral mundial y por otro lado, la UE negocia sus propios acuerdos bilaterales con países o grupos regionales de países.

El Parlamento Europeo se ha manifestado siempre como un firme partidario de la OMC, organismo que impone las normas que son el motor de la liberación del comercio mundial

⁶⁸ Decisión 1999/194/CE del Consejo, de 22 de febrero de 1999, *Diario Oficial* L 63 de 12 de marzo de 1999— que entró en vigor el 1 de marzo de 1999.

y a su vez es un firme enemigo de cualquier medida protectora de los mercados internos en aquellos países donde su economía es débil.

La UE, junto a Estados Unidos (EUA) se ha convertido en protagonistas de las rondas sucesivas de negociaciones multilaterales destinadas a liberalizar el comercio mundial.

La UE con una población arriba de los 500 millones de habitantes, cifra superior a las estadísticas poblacionales de los Estados Unidos y de Rusia juntos, se ha convertido en la actualidad en la mayor potencia comercial del mundo, generando a su vez la cuarta parte de la riqueza mundial.

Aunque las normas comerciales son multilaterales, el comercio en si es bilateral, se realiza entre compradores y vendedores, entre exportadores e importadores y en consecuencia, la UE ha desarrollado una red de acuerdos comerciales con distintos países de una forma individual-bilateral y en diferentes regiones del mundo.

Actualmente la UE es el segundo socio comercial mas importante de América Latina, es su fuente principal de Inversión y se le considera el primer donante de “ayuda al desarrollo” de la región Centroamericana.

Cada dos años la UE y los países Latinoamericanos y del Caribe, celebran una cumbre regional-bilateral donde se abordan un amplio abanico de temas principalmente políticos, económicos, temas científicos, tecnológicos, culturales y sociales. Hoy día todos estos países mantienen relaciones con la UE ya sea individual-bilateral o en grupo a través de los acuerdos comerciales de asociación o de cooperación.

Por ejemplo la UE tiene acuerdos de asociación con México y Chile, firmados en 1997 y 2002 respectivamente y desde finales de 1999 buscaba cerrar un acuerdo de asociación con MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela) que incluyera la creación de una zona de libre cambio entre las dos regiones.

A finales del 2003, desde la UE se esbozaron dos Acuerdos de Cooperación y diálogo político por separados, uno con la Comunidad Andina (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) y otro con América Central.

En el caso de la UE y Centroamérica, los intereses para formular un Acuerdo de Asociación se anunciaron durante la IV Cumbre de Jefes de Estado de la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena en mayo del 2004.

Al finalizar oficialmente dicha Cumbre se dio lectura a la declaración oficial de los gobiernos y conocida como la Declaración de Viena.

En el caso particular de Centroamérica, por varios años ha buscado estrechar sus vínculos económicos y comerciales con varios de sus socios naturales y tradicionales y en este marco ha desarrollado estrategias para proponer la negociación de este acuerdo de asociación con la UE, que le garantiza un mayor y mas estable pero rentable relación comercial con ese amplio y poderoso mercado Europeo.

A su vez los países europeos han manifestado su interés de colaborar con Centroamérica, para contribuir a consolidar la paz y la democracia en esta región.

Las decisiones ya están tomadas a todos los niveles de las autoridades correspondientes, pero, de parte de los gobiernos Centroamericanos hay acciones que deben emprenderse y ejecutarse para que luego de superados los procesos de dialogo puedan cumplirse con los objetivos propuestos en las mesas de negociación por la UE, para hacer viable, efectivo y practico el acuerdo aceptado por ambas partes.

Este A de A asumido por la región Centroamericana representa un serio desafío en el mismo proceso de la Integración porque implica un conjunto de acuerdos, compromisos, acciones y decisiones políticas y ejecutivas que necesariamente tienen que contar con el respaldo de la Empresa Privada y aquellos sectores productivos, agrícolas, industriales , artesanales y tradicionales, puesto que este acuerdo necesariamente implica tantos

derechos como obligaciones para ambas partes, incluyendo también la armonización de leyes, reglamentos y procedimientos aduaneros y de Normativa Comercial, de un arancel externo común, así como de instrumentos jurídicos (reglamentos) y de reconocimiento mutuo sobre esos instrumentos de comercio y de su administración, implicando a demás la homogeneización de condiciones y reglas sobre los que operan estas Empresas y así también las regulaciones medioambientales de la actividad productiva y de las relaciones laborales.

Para los países de Centroamérica, las relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la UE son de larga data y de gran importancia. Es por ello, que deben consolidarse y fortalecerse, a través de un Acuerdo de Asociación. Frente al endeble e inseguro acceso unilateral al mercado europeo que hoy reciben los exportadores costarricenses y centroamericanos, no cabe duda que la alternativa de contar con un acuerdo que incorpore normativas que regulen el libre comercio debe ser vista con sumo interés por el sector productivo nacional.

En estas circunstancias y como un apoyo a las economías Centroamericanas y a la consolidación del Proceso de Integración, la UE y los Presidentes Centroamericanos en el seno de las Cumbres de Iberoamérica han venido coincidiendo en actualizar el Marco Institucional en el que descansan y se realizan las relaciones económicas y de comercio entre ambas regiones con el compromiso derivado del Tratado General de Integración Económica (TGIE), el cual dispone que cualquier negociación con terceros países debe hacerse de manera colectiva, en el caso de Centroamérica, y establece a su vez la constitución de una Unión Aduanera.

Un Acuerdo de Asociación y su componente central, la liberalización del comercio

Un Acuerdo de Asociación es un conjunto de normas surgidas producto de acuerdos internacionales que incorporan aspectos políticos, comerciales y de cooperación para el desarrollo. La amalgama de todos estos ámbitos conformaría un acuerdo de asociación

global entre ambas regiones. En otras palabras, este tipo de Acuerdos, incluyen normas que van más allá de lo que tradicionalmente conocemos como TLCs.

No cabe duda que, para los sectores productivos y para las empresas, el componente comercial será el más visible e importante y el que, obligará a las autoridades de Gobierno a realizar la mayor cantidad de consultas a los efectos de diseñar una estrategia de negociación.

Analicemos grosso modo cada uno de los componentes del futuro Acuerdo.

Ámbito político: pretende fortalecer el diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica facilitando el desarrollo de estrategias regionales, subregionales y nacionales destinadas al fortalecimiento de la democracia, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la seguridad y estabilidad regionales, los derechos humanos, la democracia, la gobernabilidad, la lucha contra el terrorismo, la corrupción y las drogas, entre otros temas.

Este tipo de dialogo político institucionalizado permitiría en un futuro adoptar posiciones comunes relacionadas con grandes problemas biregionales o mundiales

Ámbito comercial y económico: parece existir coincidencia en la creciente necesidad de estructurar las relaciones comerciales (comercio de mercancías y servicios) con los grandes socios comerciales del mundo sobre una base sólida basada en reglas y no en concesiones unilaterales que, en cualquier momento, pueden ser reducidas o eliminadas. En este escenario, las relaciones comerciales con la UE no son la excepción. Un Acuerdo con la UE pondría en un mismo plano jurídico las relaciones comerciales birregionales. Como parte del Acuerdo se incluirá la negociación de una zona de libre comercio, es decir, una especie de TLC. Como es usual en ese tipo de instrumento de política comercial sus reglas tienen como objetivos primordiales la liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes y servicios.

Ámbito de la cooperación: la cooperación económica instaurada en el marco del Diálogo de San José iniciado en 1984 y renovado en Florencia y Madrid en 1996 y 2002, respectivamente, debería consolidarse a través del Acuerdo. La UE ha brindado por décadas cooperación a los países de Centroamérica y muchos de estos recursos han estado orientados hacia la reducción y eliminación de los conflictos armados que asolaron la región el pasado y al fortalecimiento de las instituciones democráticas. La cooperación para el desarrollo en diversos ámbitos del quehacer centroamericano ha sido una constante.

Es más, en este tema es muy probable que el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que actualmente la UE tiene con Centroamérica sirva de referente para las negociaciones en esa materia.

Finalmente, cabe hacerse la pregunta ¿por qué un Acuerdo de Asociación con la UE? Veamos algunas razones.

Importancia de Centroamérica para la UE, ¿política o comercial?

Como ya se ha dicho, el Acuerdo de Asociación tiene para los europeos una importancia estratégica y con fuertes connotaciones geopolíticas. Es una manera de demostrar al mundo que desean fortalecer sus vínculos con América Latina y contribuir positivamente al desarrollo y fortalecimiento de sus economías, instituciones y sistemas democráticos.

Pero eso no es todo, pues en el ámbito comercial para la UE el Acuerdo demuestra una vez más que en ese bloque se encuentran atentos a la creciente política estadounidense de ampliar sus mercados vía negociaciones de tratados de libre comercio (TLCs), especialmente en lo que apunta a América Latina, y al mismo tiempo, dan una muestra de su compromiso de liberalización.

En ese contexto, la UE y Centroamérica finalizaron la negociación de un acuerdo de asociación en marzo de 2010, con el objetivo de incrementar las relaciones sociales, económicas y políticas entre los dos bloques. En la actualidad ambas partes están en un

proceso de revisión de documentos que establecen las condiciones negociadas, a fin de que tengan consistencia en cuanto a la legislación de cada uno de los países involucrados. A grandes rasgos puede describirse la estructura del acuerdo de asociación en tres pilares importantes:

1. Diálogo político
2. Cooperación internacional
3. Comercio e inversión

En la parte política se considerarán cuestiones dedicadas a fortalecer el estado de derecho, disminuir la pobreza y estimular la cohesión social. Mientras tanto, las cuestiones de cooperación se basarán principalmente en programas y proyectos regionales. Finalmente, el comercio y la inversión están enfocados en acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, propiedad intelectual y fortalecimiento de las instituciones. En este sentido, se puede señalar que el acuerdo trae beneficios relativos a la integración, ya que respalda algunas iniciativas regionales que tienen el objeto de incrementar el bienestar de la población. De esta manera, el acuerdo incluye puntos más allá de mejorar y facilitar la transacción de mercancías entre economías, sino también otros dedicados a mejorar las instituciones centroamericanas y a coordinar los flujos de efectivo derivados de la cooperación.

En el pilar de comercio e inversión, los mecanismos negociados por los países que son considerados instrumentos de política comercial, tienen como finalidad fortalecer a la región centroamericana en su largo proceso de integración económica. Al respecto, luego de la implementación del acuerdo, surgieron varios lineamientos fundamentales sobre los pasos a seguir:

En dos años plazo se debe implementar un mecanismo que permita la devolución de aranceles pagados sobre un producto, cuando este sea introducido en otro país que no sea el destino final.

La integración económica centroamericana y sus principales componentes

En tres años se debe contar con un documento único para realizar las operaciones de importación y exportación.

En cinco años debe estar armonizada la legislación aduanera y los requisitos de importación.

Promover un solo certificado de importación y armonización de los procesos requeridos.

Las actividades a realizar son derivadas de los compromisos firmados por los presidentes de la región y tienen la ventaja de incentivar el trabajo en conjunto de cada uno de los ministerios centroamericanos, encargados de administrar los instrumentos de política comercial. Asimismo, es un complemento al Tratado General de la Integración Centroamericana en cuestiones técnicas de la gestión de las aduanas y regulación, y en la comercialización de mercancías en la región. Cabe mencionar que aun cuando no hay un documento completo sobre las condiciones del Acuerdo de Asociación, ya se puede observar que existen factores beneficiosos para la integración y para las entidades que están involucradas en cada uno de los pilares.

Para Centroamérica no podría identificarse un interés compartido por todos los países de la región, dado que hay muchas diferencias entre ellos. Para Nicaragua el pilar de cooperación es claramente el más importante dado nivel de desarrollo inferior a la media de la región. La firma de este Acuerdo vendría a consolidar el apoyo presupuestario canalizado vía ayuda oficial al desarrollo establecido por la Comisión Europea en las estrategias de cooperación nacional y regional de los periodos 2000-2006 y 2007-2013. Guatemala, Honduras y El Salvador comparten este interés con Nicaragua pero además muestran un mayor interés en

garantizar una profundización en la integración Centroamérica que les permita incrementar su mercado más accesible y refortalecer instituciones a las que ya pertenecen. Han visto en la UE un gran aliado para este objetivo, no sólo por la experiencia europea en material de integración sino porque la propia Unión Europea ha priorizado en su relaciones birregionales con Centroamérica la profundización de la integración, hecho que se observa claramente en la propia estrategia de cooperación regional. Quizá sea Costa Rica el país con unos intereses más diferentes en el Acuerdo de Asociación. Este país tiene centrado su interés en el pilar comercial, en tanto que busca la diversificación de sus relaciones de comercio e inversión y, en particular, en el acceso al mercado europeo para algunos de sus productos de la industria agroalimentaria. Más de la mitad de las exportaciones totales de Centroamérica a la Unión Europea tienen su origen en Costa Rica.

CONCLUSIONES

Europa ha jugado siempre un papel relevante en la historia centroamericana. En los últimos diez años, las relaciones entre ambas regiones se han incrementado a raíz de la institucionalización del diálogo político, como consecuencia de la activa participación de la CEE en los procesos de pacificación, reinserción de las poblaciones a sus naciones de origen, democratización y, especialmente, promoción y defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, y haciendo referencia a la interrogante planteada en la introducción de la presente monografía los países centroamericanos deben tener claras sus perspectivas frente a las relaciones de cooperación con la UE. En el fondo, la situación de distanciamiento y desproporción en las relaciones que caracterizó los vínculos entre ambas regiones en el pasado, no ha variado sustancialmente en el presente

Un factor que claramente ha contribuido al acercamiento de ambas regiones, ha sido la existencia del proceso de integración en cada una de ellas. Este elemento le ha dado un carácter novedoso a las relaciones, pero las diferencias entre ambos procesos, a la larga, neutralizan las superficiales coincidencias, ello porque el tiempo que tiene la UE es mayor que Centroamérica y ésta difícilmente a mediano plazo logrará una integración plena, ya que los niveles de desarrollo de los 5 países son muy heterogéneos, tanto social, político, económico, educacional, etc... En realidad, intereses económicos y sociales, acentúan las diferencias entre sí.

El avance del proceso de integración europea, ha tenido efectos indirectos, en su mayoría, negativos en Centroamérica, esto por cuanto Europa deja de lado un poco la cooperación a Latinoamérica por la extensión que busca de sus fronteras y particularmente con la incorporación de los cuatro nuevos países. La cooperación hacia la región también ha aumentado, pero el volumen de los recursos y los beneficios que su inversión produce en el área, no compensan las repercusiones de las políticas internas de la UE, sobre todo en materia comercial, pues por un lado la UE nos brinda programas de desarrollo en sectores productivos, pero a la vez nos impide por medio de cuotas que exportemos muchos de los

productos que nos han ayudado a desarrollar, por ejemplo: café y banano.

Los convenios de cooperación suscritos entre la UE y CA, establecen un foro para el diálogo político. Los alcances de este intercambio son limitados. El espacio abierto carece de los mecanismos operativos, más allá de los indispensables para canalizar recursos de asistencia. Aunque se mencionan algunos temas comerciales, los enunciados son, en el fondo, simples declaraciones sin mayor eficacia jurídica, valederos únicamente, en el plano moral, es decir, en muchos foros internacionales se habla de la ayuda que UE debe dar hacia los países en vía de desarrollo, pero en muchos casos no se materializa, son solo buenas intenciones.

En la lista de prioridades de Europa, los países centroamericanos están anteceditos por los países de Europa Central y Oriental, los países Mediterráneos y los Estados ACP. Todos ellos reciben beneficios mayores que los centroamericanos. Y, dentro de la categoría de países no-asociados, a la cual pertenece Centroamérica, la última categoría en la jerarquía, la región debe competir con otros países por tratamientos especiales que la UE otorga ocasionalmente, siguiendo, incluso, criterios dispares y difícilmente objetivables, que generan un tratamiento desigual.

Los beneficios del SGP de la UE, son limitados, porque: A) Los países latinos son los que menos se benefician del SGP ya que los beneficios son mayores para los productos manufacturados, en donde las exportaciones de Centroamérica son bajas en comparación con los productos primarios que es más alta, B) El SGP tiene un efecto de inseguridad jurídica, ya que se puede revocar unilateralmente sin previo aviso al beneficiario del mismo y C) El SGP presenta muchas limitaciones a las exportaciones de café y banano, debido a las cuotas impuestas (techos) , lo cual hoy por hoy es el mayor ingreso en C.A.. Este mecanismo no permite desarrollar a largo plazo, una base productiva. El otorgamiento de los beneficios otorgados a algunos de los países del Pacto Andino, ha tenido efectos beneficiosos relativos para Centroamérica, pero, igualmente, esta medida tampoco facilita el desarrollo a largo plazo. La oferta exportable de la región a la UE se ha diversificado, pero ese mercado no ha crecido. Más que obstáculos arancelarios, las exportaciones centroamericanas de sus productos más importantes, continúan enfrentando serias dificultades de acceso a dicho

mercado.

A pesar de las limitaciones de los acuerdos suscritos y de las características de las relaciones comerciales entre ambas regiones, Centroamérica tiene a su disposición algunas formas para maximizar la cooperación que recibe de la UE. Debe concentrar las iniciativas de cooperación en áreas estratégicas y procurar incluir disposiciones en materia comercial, como las que contiene el Acuerdo de Cooperación con México. En definitiva, la región debe conferir mayor reciprocidad en las relaciones, para obtener un nivel equitativo con la UE y mecanismos operativos y eficaces para la solución de controversias, aunque ello implique paralelamente, concesiones comerciales. La eventual negociación bilateral de relaciones comerciales más libres para ambas partes, en las que ambos tengan iguales intereses comerciales, podría significar la solución de muchos de los obstáculos que la región enfrenta, originados, en la mayoría de los casos, en el carácter unilateral y concesional de las relaciones con Europa. Obviamente, el poder de maniobra de los países centroamericanos es sumamente limitado porque precisamente, en estos niveles ellos no participan activamente y son solamente beneficiarios de concesiones unilaterales de terceros.

En la temática de acceso a mercados tendrán un papel estelar los subtemas de subsidios y ayudas internas, las normas de origen y las medidas sanitarias y fitosanitarias, sin olvidar, por supuesto, asuntos relacionados con medidas no arancelarias y normas y reglamentos técnicos. La consolidación y profundización de los beneficios del actual esquema preferencial unilateral denominado Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-plus) debe ser el norte de los negociadores centroamericanos.

No está claro que manejo le dará la UE al tema de la Unión Aduanera Centroamericana y sus relativos avances, pues en la Declaración de Panamá los Presidentes de Centroamérica asumieron compromisos que posteriormente se ligaron estrechamente a las negociaciones del futuro Acuerdo con la UE. Pese a ello, es de esperar que los europeos, aún durante las negociaciones, continúen presionando a los Gobiernos de Centroamérica para que consoliden el proceso de integración.

En lo que toca a la cooperación se espera una profundización y reorganización del apoyo que la UE dará en el futuro a los países de la región, teniendo en cuenta el posible impacto y la necesidad de ajuste derivada del Acuerdo. Es un buen momento para que ciertos programas de cooperación se orienten a satisfacer las necesidades reales de los países y no aquellas que los europeos estiman que son nuestras necesidades. El desarrollo rural, los pequeños empresarios, el fortalecimiento de sectores clave, como la educación, la salud y el medio ambiente, deben ser necesariamente pilares de esta nueva etapa de la cooperación europea.

También, parece ser una excelente oportunidad para que el valioso aporte de la cooperación europea sea dirigido a fortalecer el proceso de integración económica centroamericana de una manera más eficiente y al mismo tiempo, se contribuya al logro de una Unión Aduanera acorde con la realidad económica y política de cada uno de los países de Centroamérica.

La negociación de un acuerdo de envergadura, tal como el Acuerdo de Asociación UE-CA toma en cuenta las sensibilidades y realidades de los diferentes sectores de la sociedad. El proceso de negociación brinda la posibilidad de organizarse de forma tal que haya espacio para todo aquel que desee externar su opinión, sea cual sea el tema, y las decisiones políticas deben responder a los intereses de la colectividad. En esas condiciones el balance es positivo para la mayoría.

El inicio de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación obliga a que el sector privado nacional y centroamericano se organice muy rápidamente, a fin de hacer frente al proceso con seriedad y eficiencia. La participación activa en el análisis y presentación de propuestas a los negociadores oficiales y el soporte durante las negociaciones debe ser una constante a lo largo de todo el proceso.

La figura del “cuarto de al lado” o “cuarto adjunto” debió ser aprovechada por los representantes de los diferentes sectores de la producción nacional y la sociedad civil, mediante aportes constructivos que contribuyan a apoyar a los representantes

gubernamentales a alcanzar buenos acuerdos en cada uno de los temas que sean objeto de discusión.

El proceso de consulta pública que realizaron los Gobiernos debía ser abierto y dar oportunidad a la mayor cantidad de personas de externar sus puntos de vista acerca del tema de su interés. Sin duda, ello permitirá desarrollar una mejor estrategia de negociación.

En lo que respecta al componente político del Acuerdo es factible, que al igual que en los acuerdos anteriores que la UE negoció con México y Chile, se alcance un acuerdo político entre la Unión Europea y Centroamérica que verse sobre democracia, derechos humanos, buen Gobierno, lucha contra la droga, terrorismo y crimen organizado, así como, la creación de un foro de diálogo permanente que analice asuntos relacionados con esas temáticas.

En el ámbito comercial se vaticina una difícil negociación en materia de acceso a mercados, pero también se esperan negociaciones en normas relacionadas con servicios e inversiones, solución de diferencias, propiedad intelectual y facilitación del comercio.

Los procesos de integración comercial, por ser de largo plazo y constituir instrumentos de políticas de Estado, juegan un papel en el impulso del desarrollo, al sumar esfuerzos nacionales y al construir espacios comunitarios para el fomento del comercio de bienes y servicios. A la vez, esto presiona a los Estados para generar un entorno que favorezca una participación amplia de los diversos sectores productivos.

Por lo tanto, en aras de alcanzar un desarrollo sostenible, tanto la región centroamericana como los países a escala nacional y local, están presionados para ejecutar reformas institucionales y agendas que contemplen la complementariedad de las dimensiones económica, social, político-institucional, y ambiental del desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por la otra, los países partes del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá (1985)
- Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
- Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea
- AMÉRICA LATINA, DOCUMENTO DE PROGRAMACIÓN REGIONAL 2007-2013 12.07.2007” (E/2007/1417)
- BARÓN, Enrique. Interacción entre la Política Europea de Cooperación y la Política Externa de la Unión Europea (1992) Apuntes tomados de los exponentes del curso El Mercado Unico, La Europa sin Fronteras Interiores, Madrid, España 1992
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta SRL. Buenos Aires, Argentina
- CABALLEROS, R. (2008): Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la UE, Serie Estudios y perspectivas, 102, México
- CALDENTEY DEL POZO, P. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (2010): “El SICA y la Unión Europea: La integración regional en una perspectiva comparada”, Colección de Estudios Centroamericanos, n° 1.
- CARROLL, Patricia M. La Comunidad Europea y la cooperación internacional
- COLIN, Brandford I Jr., Opciones estratégicas para América Latina en los años 90
- Comisión de las Comunidades Europeas, Derecho Comunitario Europeo Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Las relaciones bilaterales de la Comunidad Europea con los países de Europa del Este y Central. Editorial: Oficina de

- Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Relaciones Comerciales entre la Comunidad Europea y América Central: Características Generales. Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.
 - Comisión de las Comunidades Europeas, Reporte: Trece años de Cooperación al desarrollo de los países de América Latina y Asia. Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992. Versión en Castellano.
 - Comisión de las Comunidades Europeas. Relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Central: Características Generales. Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992. Versión en castellano.
 - Convenio Marco CE-NAFIN (1991)
 - COSTA RUDA, Podestá. Derecho Internacional Público 1 Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina
 - Datos sobre la evolución de la cooperación de la CEE al Istmo centroamericano, Publicaciones de la SIECA, Ciudad de Guatemala, 1991
 - DÍEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público Tomo I y II Editorial Tecnos, Madrid, España.
 - DIEZ DE VELASCO, MANUEL, Las Instituciones de Derecho Internacional Público (2005), Editorial Tecnos, Madrid, España
 - FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco El Nuevo Multilateralismo y los países en vías de desarrollo (1992) Apuntes tomados de los exponentes del curso El Mercado Único, La Europa sin Fronteras Interiores, Madrid, España 1992.
 - INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, PNUD”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York (Anual) 2008.
 - Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, El Mercado Unico Europeo y América Latina Fotocopias. Cortesía Oficina de la Unión Europea, San José-Costa Rica

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Elementos para un nuevo planteamiento de Centroamérica a la Comunidad Económica Europea sobre el comercio agropecuario y agroindustrial. (1991)
- KEOHANE, Robert. *After the Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press: 1984.
- MEJIA HERRERA, ORLANDO. El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica- *Revista de Derecho Comunitario Europeo* ISSN 1138-4026, núm. 35, Madrid, enero/abril (2010).
- MARTÍNEZ NOVAL, Luis. *La Europa Social. Apuntes tomados de los exponentes del curso El Mercado Unico, La Europa sin Fronteras Interiores*, Madrid, España 1992
- MÉNDEZ, Odilón. *La Investigación Científica*. Editorial Juriscentro SA. San José, Costa Rica
- MONTECINOS, Verónica *América Latina y Europa: El potencial para la cooperación interregional* Fotocopias. Cortesía Oficina de la Unión Europea, San José-Costa Rica
- MORENO QUINTANA, Lucio M. *Tratado de Derecho Internacional Público Tomo I*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires. Argentina
- OPPENHEIM, L. *Tratado de Derecho Internacional Público Tomo I volumen II*. Barcelona, España. Traducción al español.
- Parlamento Europeo. *Reporte del Comité de Asuntos Exteriores y Seguridad en Derechos Humanos en el Mundo. Años 1991-92 (1993)* Editorial: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, Versión en Castellano.
- Proyecto Conjunto al 8 de marzo de 1994 de la Décima Conferencia Ministerial entre los Países de la Unión Europea, Centroamérica y Colombia, México y Venezuela como Países Cooperantes.
- Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006).
- REMIRO BROTONS, Antonio, VV.AA, (2003). *Centroamérica: Perspectiva de futuro*, publicaciones Tribuna Internacional, Universitat de Barcelona.
- Resolución del Consejo de Ministros de la UE y de los Estados Miembros durante la

reunión del Consejo de los Derechos Humanos. Cortesía Oficina de la Unión Europea, San José-Costa Rica

- SECRETARIA DE ACCIÓN EXTERIOR, La financiación del desarrollo Flujos Privados y Ayuda Oficial al Desarrollo, , Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001,
- SOLÓRZANO, Orlando. El Comercio entre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Económica Europea (CEE) 1978-1990 (1991).
- TOKATLIAN, Juan. "Componentes Políticos de la Integración", en Jaime Acosta Puertas (comp.). Integración, Desarrollo Económico y Competitividad. Santafé de Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo, Creset, 1994.
- VIÑAS, Ángel. "La Comunidad europea ante América Latina: Olvido, transición y cambio (Información Comercial Española, nº 690, 1991