

## Los acuerdos de Asociación Unión Europea-América Central y la integración regional para el desarrollo sostenible: ¿Proyectos compatibles?

### El fracaso del regionalismo abierto latinoamericano.

La integración regional ha sido considerada, durante los últimos quince años, por ser una de las estrategias clave para la promoción del desarrollo humano sostenible a través de la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

A partir de principios de los años noventa, los procesos de integración experimentaron un fuerte impulso en el marco de la estrategia marcada por el Consenso de Washington, a través de lo que la CEPAL denominó el *Regionalismo Abierto*:

*es un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.*

La CEPAL identificaba una estrategia de integración basada en ocho líneas:

1. Liberalización amplia del comercio -tanto en términos arancelarios como no arancelarios.
2. Mantenimiento de cierta preferencia comercial por los países de la región.
3. Promoción de mercados eficientes y transparentes.
4. Establecimiento de políticas comerciales comunes ante terceros.
5. Armonización de las políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias.
6. Promoción de políticas sectoriales comunes en transportes, energía, investigación y desarrollo, etc.
7. Generación de instrumentos de reducción de asimetrías internas.
8. Desarrollo de un marco institucional y normativo.

Se trataba, en última instancia, de generar un proceso de reapropiación de la soberanía desde la escala regional, fortaleciendo la legitimidad democrática y favoreciendo la gobernabilidad del conjunto de la región.

Casi veinte años más tarde, el balance de la estrategia de regionalismo abierto está marcada por un momento de incertidumbre en cuanto a su futuro y de cierta percepción de agotamiento del modelo propuesto. Son varios los factores que permiten identificar las carencias de la apuesta estratégica:

- Aunque en muchos casos se han eliminado las barreras arancelarias, persisten numerosas barreras no arancelarias que dificultan el comercio intrarregional.
- La institucionalidad que acompaña a los procesos de integración regional es muy débil, basada en el intergubernamentalismo y con muy poca legitimidad democrática.
- Los imprescindibles mecanismos de solución de diferencias comerciales son muy débiles o incluso inexistentes, generando una gran inseguridad jurídica y primando las acciones comerciales unilaterales.
- Las políticas sectoriales puestas en marcha han sido escasas, de poco alcance y muy desdibujadas en relación a sus objetivos de integración regional.
- No existe coordinación de las políticas macroeconómicas, fiscales o monetarias.
- No existen -o son insuficientes- los mecanismos de corrección de asimetrías sociales y territoriales en el interior de cada bloque subregional.

- Los bloques comerciales no han favorecido una concertación hacia el exterior, ni en política comercial, que ha seguido siendo unilateral, ni en política exterior.

Ante esta situación, el compromiso político de los países latinoamericanos en torno a la integración regional ha sido dudoso, primando en los últimos años los acuerdos extrarregionales. Hasta 2001 existían en América Latina 61 acuerdos intrarregionales y sólo 5 extrarregionales -cuatro de ellos en México. Desde 2001, los acuerdos intrarregionales han descendido hasta 51 acuerdos y los extrarregionales se han incrementado hasta 17 acuerdos.

La proliferación de acuerdos extrarregionales ha generado un contexto comercial complejo y confuso en el que los compromisos adquiridos por los diferentes países son en muchos casos contradictorios entre sí, y de difícil conciliación, incidiendo en la enorme vulnerabilidad de los procesos de integración regional. Los diferentes niveles de exigencia de los acuerdos extrarregionales -generalmente más exigentes y con mayor seguridad jurídica, especialmente en los acuerdos norte-sur (CAFTA-DR, acuerdos con la UE...) está distorsionando los procesos de integración regional hacia normas exógenas, que favorecen la dependencia comercial de la región de los grandes bloques comerciales y que dificultan el desarrollo de una economía regional autocentrada y dirigida al desarrollo humano sostenible.

El resultado de este proceso es un regionalismo vulnerable, elitista, alejado de las necesidades reales de los pueblos y que no representa una alternativa a la dependencia económica de América Latina de las grandes potencias comerciales mundiales.

Ante este fracaso, son cada vez más las voces que plantean la necesidad de superar el modelo del regionalismo abierto hacia nuevas formas de integración en la región, a través del fortalecimiento institucional de los procesos, la orientación de las políticas económicas al fortalecimiento de los mercados locales y regionales, y el fomento de la cohesión social y territorial hacia un desarrollo humano sostenible.

### **Balance de la integración regional Centroamericana: más sombras que luces.**

La reactivación, en 1993 de proceso de creación del Mercado Común Centroamericano permitió en su momento a los países de la región, recién salidos de la dolorosa experiencia de guerras y dictaduras de los años ochenta, repensarse como sujeto político y económico, a la luz de los incipientes acuerdos de paz.

Desde entonces, y muy especialmente a partir de la puesta en marcha, durante el año 2002, del plan de acción para completar la unión aduanera, los esfuerzos de la región por avanzar en su integración económica han sido significativos, si bien el resultado final presenta numerosos claroscuros que deben ser evaluados cuidadosamente.

Los principales logros de la integración regional centroamericana son los siguientes:

- Se ha establecido un sistema de libre movilidad de bienes y servicios para la producción originaria en centroamérica, con la excepción de cinco productos agrarios -café sin tostar, azúcar...
- Se han establecido un mínimo de normativa común en materia técnica, sanitaria y fitosanitaria, armonizando las normativas técnicas de la producción.
- Se ha establecido un arancel exterior común, a través de un sistema arancelario centroamericano que ha armonizado casi el 95% de los productos comercializables. Se ha establecido una administración aduanera común, a través de un manual aduanero único, un código aduanero único y un reglamento de uso compartido.
- Se han establecido una serie de instituciones que acompañan el proceso de integración, incluyendo el SICA, el comité consultivo del SICA, el PARLACEN, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corte Centroamericana de Justicia, etc.

Los efectos de estas medidas han sido modestos pero significativos:

- El comercio intrarregional se multiplicó por cinco desde 1990 hasta 2004, y la región es, tras Estados Unidos, su principal socio comercial -por delante de la Unión Europea y los países asiáticos.
- La calidad del comercio intrarregional es significativamente superior a las exportaciones extrarregionales: si bien la producción agraria domina la exportación extrarregional -principalmente café-, el comercio intrarregional está mucho más diversificado y basado en las pequeñas manufacturas, reduciendo la dependencia de las exportaciones monoproducción.
- Se han incrementado las cadenas productivas regionales, favoreciendo la inversión exterior intrarregional, especialmente en el sector de servicios.

No obstante, subsisten numerosos limitantes y problemas asociados a la integración centroamericana:

1. Pese al incremento del comercio intrarregional, existe una fuerte dependencia del comercio extrarregional -70% del total- y muy especialmente de Estados Unidos, principal socio comercial de la región. La dependencia exportadora extrarregional se basa casi exclusivamente en el café (alrededor del 30% del total de las exportaciones).
2. Pese a que se han eliminado la práctica totalidad de las barreras arancelarias, subsisten fuertes limitaciones no arancelarias.
3. Debido a la concentración de poder económico a nivel nacional, las políticas de competencia han sido inútiles y no se han conseguido quebrar los privilegios de los oligopolios nacionales.
4. Pese a la mejora de la calidad del comercio intrarregional, su mejora es muy limitada y frágil, y subsisten fuertes limitantes a la mejora de las cadenas productivas.
5. La integración no está siendo capaz de superar los graves problemas de desigualdad entre países y dentro de los países. Los índices de desigualdad y de pobreza permanecen prácticamente estables, y los países con menos potencial económico - Honduras y Nicaragua- no están aprovechando las potencialidades de la integración.
6. No existe una política comercial común hacia terceros: se firman de manera unilateral acuerdos comerciales en algunos casos incompatibles con la integración regional, que distorsionan el desarrollo de la integración.
7. La coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales o monetarias es prácticamente inexistente.
8. La institucionalidad regional es extremadamente débil, cuenta con poca legitimidad democrática y es muy ineficaz. Existen alrededor de 34 instituciones y órganos vinculados a la integración centroamericana, que generan un enorme desorden jurídico.

Estas limitaciones dibujan un escenario de la integración muy vulnerable, dependiente en exceso del comercio con Estados Unidos y de las exportaciones de unos pocos productos agrícolas, con instituciones poco eficaces y poco legitimadas, y con fuertes desequilibrios sociales y económicos internos. Una integración que responde a los intereses de las oligarquías locales y que deja de lado las aspiraciones de los pueblos centroamericanos a su propio modelo de desarrollo.

### **Por una integración centroamericana alternativa y basada en la soberanía de los pueblos.**

El escenario de la integración regional en América Latina está dibujando también nuevos mapas de integración regional y subregional que deben ser leídos desde la óptica del desarrollo humano sostenible, y centroamérica no es ajena a estas potencialidades.

Partimos de la constatación de la potencialidad de la subregión para generar un escenario de integración más efectivo y más orientado a la consecución del desarrollo humano sostenible: la potencial complementariedad de las economías del istmo, el pequeño pero creciente tamaño del mercado interno centroamericano, y las posibilidades de mejora en las redes de comunicaciones y transportes, establecen un marco de infraestructura económica sobre la cual construir un modelo de integración alternativo.

Las bases para este modelo de integración alternativa deben centrarse en los siguientes elementos:

- Orientado al desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza, como eje irrenunciable de intervención.
- Potenciación del mercado interno centroamericano, favoreciendo un incremento del peso del comercio intrarregional (de más calidad y más diversificado) frente a la dependencia excesiva del comercio extrarregional (más centrado en productos agropecuarios y mucho más concentrado en unos pocos productos).
- Centrado en la incorporación de la población a las cadenas productivas internas, generando empleo de calidad, acceso al crédito y mejorando las infraestructuras y canales de comercialización interna de la producción.
- Promoción de políticas sectoriales comunes, especialmente en materia de derechos sociales, educación y formación, servicios públicos, política ambiental, etc.
- Con un marco jurídico e institucional racionalizado, eficaz y democráticamente legitimado para llevar adelante acciones supranacionales.
- Con una política fiscal y tributaria progresiva, convergente y comprometida contra la competencia fiscal.
- Con un presupuesto propio del sistema de integración, de ejecución supranacional, que recoja sus fondos del arancel exterior común y que se destine a fondos y políticas de cohesión social y lucha contra las asimetrías territoriales y sociales.
- Que favorezca la libre circulación de bienes y servicios en la región, pero también de personas y trabajadores y trabajadoras.
- Con un sistema de participación ciudadana activo y eficaz, que permita la construcción de amplias concertaciones sociales y que permita un control social del proceso de integración.

Se trata, en última instancia, de rediseñar el proceso de integración regional desde la soberanía de los pueblos centroamericanos, la centralidad de los derechos sociales y ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

### **El impacto de los acuerdos de Asociación: amenazas y opciones políticas.**

La Unión Europea ha sido, durante los últimos años, un fuerte defensor de los procesos de integración regional en América Latina, y especialmente, en Centroamérica. Así se recoge en las diferentes comunicaciones de la Comisión sobre la Asociación Birregional UE-AL, y en el documento de estrategia regional 2007-2013 para Centroamérica.

Sin embargo, no deja de ser contradictorio que los primeros acuerdos de asociación que la UE firmó con América Latina fueran específicamente dirigidos a los países que precisamente han optado por un modelo de inserción internacional diferente al del regionalismo: Chile y México. Este mensaje político no deja de generar ciertas dudas, máxime si se tiene en cuenta que estos acuerdos son los que se están utilizando como base en las negociaciones UE-CA y UE-CAN. En materia de cooperación, durante el período 2001-2005, solamente el 11% de los fondos de la cooperación regional de la UE se destinó a fortalecer la integración regional.

Dada la debilidad de la estructura de integración centroamericana y su vulnerabilidad en relación a las dependencias externas, el impacto de los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea debe ser adecuadamente medido y evaluado.

La experiencia del CAFTA-DR, que primó la negociación bilateral entre Estados Unidos y cada uno de los países firmantes, ha tenido un fuerte efecto distorsionador en relación al propio proceso de integración regional. Más allá de los impactos económicos y sociales, en lo que a la integración se refiere, son cuatro los efectos perversos del CAFTA-DR

- El CAFTA-DR, al ser negociado bilateralmente con cada país, alteró los regímenes aduaneros de cada uno de ellos en una dirección poco compatible con los acuerdos de la Unión Aduanera Centroamericana.

- La normativa de la integración vuelve a ser exógena, e impuesta bilateralmente (y con una gran asimetría en las negociaciones) tras años de concertación multilateral entre los países centroamericanos.
- La enorme dependencia económica y comercial de Centroamérica en relación a Estados Unidos puede favorecer la desviación del comercio intrarregional hacia el exterior, tanto en términos de importaciones como de exportaciones.
- El diferente grado de compromiso exigido por el CAFTA-DR y la Unión Aduanera Centroamericana desviará, casi con total seguridad, el marco económico y de inversiones hacia un régimen que garantiza mayor seguridad jurídica (CAFTA-DR) frente a uno que genera muy poca seguridad (UAC).

La Unión Europea debería plantearse estos efectos en relación a sus Acuerdos de Asociación. Son muchos los retos a los que los Acuerdos de Asociación deben hacer frente. La Unión Europea es el tercer socio comercial de la región centroamericana, con una participación en la importaciones centroamericanas por debajo del 10%. Al mismo tiempo, la UE recibe el 13,47% de las exportaciones centroamericanas, en una tendencia fuertemente decreciente en los últimos años (hasta el 50% de descenso), y con unas exportaciones muy dependientes en gran medida de productos extractivos y agrarios, con un saldo positivo total para la Unión Europea de mil millones de dólares. El 70% de las exportaciones de Centroamérica hacia la Unión Europea se concentran en 8 producciones agrarias. El café representa el 30% de dichas exportaciones. Centroamérica representa el 0,05% de las importaciones de la Unión Europea y el 0,07% de sus exportaciones.

Con estos datos comerciales, que demuestran la fuerte asimetría con la que las partes negocian, son varios las distorsiones que generan los Acuerdos de Asociación con Centroamérica:

- En primer lugar, el riesgo de la desviación de comercio. La entrada de productos europeos en la región centroamericana puede convertir las importaciones intrarregionales en importaciones extrarregionales, al basarse el comercio intrarregional básicamente en pequeñas manufacturas poco competitivas. La creación de comercio Unión Europea-Centroamérica no debería hacerse a expensas del comercio intrarregional centroamericano.
- En segundo lugar, el riesgo de la distorsión del sistema jurídico e institucional de la integración centroamericana: si la UE repite un esquema similar al CAFTA-DR en relación a los diferentes regímenes arancelarios y de normas de comercio, la Unión Aduanera Centroamericana verá incrementada su vulnerabilidad en relación a las preferencias del uso de normas comerciales diferentes o incluso incompatibles.
- En tercer lugar, el riesgo del dumping social mutuo en la atracción y protección de inversiones. Si los servicios y la protección de inversiones será “la piedra angular” de los Acuerdos de Asociación, se corre el riesgo de que las condiciones fiscales, laborales y ambientales existentes en centroamérica recorran el camino opuesto a la armonización al entrar en competencia mutua por atraer dichas inversiones.

Desde estos retos, son varias las respuestas a plantear para que la Unión Europea fortalezca el proceso de integración regional para un desarrollo humano sostenible:

En el ámbito del diálogo político, es imprescindible reforzar la agenda de gobernabilidad democrática de la región, desde la institucionalidad regional:

- La Unión Europea debería primar la institucionalidad de la integración centroamericana, los derechos humanos y la profundización democrática en la región. La cláusula democrática debería ser reforzada y establecer mecanismos de revisión y activación en su caso.
- La Unión Europea debería buscar la creación de un marco regulador de la integración regional de calidad y efectivo.
- Se deberían establecer diálogos sectoriales en materias como la paz, los derechos humanos, la prevención de conflictos y la gestión de crisis, etc.
- Se debería primar la participación de la sociedad civil en el diálogo y especialmente en el ámbito regional, promoviendo la transparencia en el acceso a la información y el carácter preceptivo de la consulta en determinados ámbitos.

En el ámbito de la cooperación, los fondos destinados a cooperación regional deberían incrementarse, más allá de los 75 millones de euros comprometidos en la estrategia regional 2007-2013:

- Se debería incidir en la necesidad de fomentar la integración de las redes de infraestructura y transporte en la región, incluyendo las infraestructuras relacionadas con las energías y las telecomunicaciones.
- Se deberían favorecer los proyectos de cooperación transfronteriza, incluyendo la gestión de cuencas hídricas y de parques naturales, la generación de redes subregionales de ciudades y autoridades locales, y la prevención y mitigación de desastres.
- Se deberían apoyar políticas sectoriales de alcance regional en materia de formación, educación, provisión de servicios públicos y apoyo a los pequeños productores agrarios y manufactureros.
- Se debería apoyar la creación de un presupuesto propio de la integración y de un fondo de cohesión centroamericano, financiado por el Arancel Exterior Común, que permitiera desarrollar políticas de cohesión social y lucha contra los desequilibrios internos.
- Se debería favorecer la cooperación técnica en el ámbito de la construcción y armonización de políticas tributarias y de legislación social y ambiental.

En el ámbito del comercio se debería primar la creación de comercio frente a la desviación del mismo:

- Se debe evitar la desviación de comercio intrarregional hacia comercio extrarregional. Para ello se debería establecer una moratoria temporal de adaptación sobre las líneas de bienes y servicios que en están sustentando el comercio intrarregional. Se podría estudiar la inclusión de una cláusula de salvaguardia que permitiera equilibrar este comercio intrarregional.
- Se debe respetar el acervo común logrado en el ámbito de la integración, como patrimonio de la región. La Unión Europea debe respetar y consolidar la normativa de la UAC en relación al reglamento, código y manual arancelario de la UAC. La negociación no debería distorsionar el marco institucional y jurídico de la integración centroamericana, incluyendo la compatibilidad de las normas técnicas aplicables al comercio en materia técnica, sanitaria y fitosanitaria, etc...
- En materia de inversiones, se debe mantener un trato preferencial a las empresas de la región.



- De manera concertada, se deben incorporar estándares sociales y ambientales en los mecanismos de protección de inversiones y, muy especialmente, en el ámbito del comercio de servicios bajo la agenda marcada por los temas de Singapur. Los servicios públicos deben ser excluidos de cualquier negociación comercial.

Será, en última instancia, la correlación de fuerzas existente en la región la que determine si la política europea hacia Centroamérica contribuye o amenaza las expectativas de paz, desarrollo y soberanía de los pueblos centroamericanos. En ese sentido, la movilización ciudadana y el acceso con transparencia al proceso de negociación será determinante en los próximos meses.

27/02/08

Fuentes Utilizadas para la elaboración de este documento:

- **Barrios, O.M.** “Unión Aduanera, conveniencia y alternativa de desarrollo en centroamérica”. Ponencia presentada en el Congreso de Economía Mundial, 2007.
- **Comisión Europea.** Estrategia Regional para Centroamérica 2007-2013. Bruselas 2007.
- **Grupo Sur:** Memoria del encuentro sobre integración centroamericana. Managua, Julio 2007.
- **Perales, I.** “Centroamérica: La integración desde abajo”. Bilbao, 2007.
- **Rueda Junquera, F.** “El proyecto de Unión Aduanera Centroamericana”. Boletín de Información Comercial Española n 2872 . Marzo 2006.
- **Sanahuja, J.A. Y Freres, C.** (Coord.) “Unión Europea y América Latina”. Icaria Editorial. Barcelona 2006.
- **Sanahuja, J.A.** “Regionalismo e Integración en América Latina”. Revista Pensamiento Iberoamericano, Nº 0. Fundación Carolina. Madrid 2007.
- **Vázquez, G.** “La creación de un presupuesto común que potencie la Unión Aduanera”. Ponencia presentada en el Congreso de Economía Mundial, 2006.

«El Grupo Sur es una alianza política entre ONG europeas, con objetivos y características estratégicas comunes. Su compromiso afronta los problemas Norte-Sur sobre la base de la construcción de una alternativa solidaria fundada en los derechos indivisibles de las personas y de los pueblos en el marco del desarrollo. Esta alianza trabaja en el campo de la cooperación con el Sur y desarrolla acciones de sensibilización en el Norte desde una perspectiva de los Derechos Humanos» (Declaración de Roma, 21 de marzo de 1998)  
El Grupo Sur está formado por ONG de Bélgica, España, Francia, Grecia, Luxemburgo e Italia.