

El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica y Panamá: implicaciones prácticas

*Natividad Fernández Sola **

Tema: La firma en mayo de 2010 del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica y Panamá abre perspectivas, no sólo económicas, para América Central y Europa. Aunque se presentan algunos escollos para la aplicación práctica del mismo, su superación resulta relevante para ambas partes.

Resumen: El 19 de mayo concluían las negociaciones del Acuerdo de Asociación (ADA) entre la UE y Centroamérica y Panamá. Si se dejan al margen los acuerdos de adhesión, se está ante el tipo más avanzado de acuerdo que la UE puede suscribir con un país o región. El ADA cubre tres capítulos: comercio, diálogo político y cooperación.

Política, económica y socialmente, el ADA refuerza a Centroamérica y a la UE. Como pusiera de relieve el presidente del gobierno de España en el momento de la firma, a través del ADA se abre un mercado de 40 millones de centroamericanos a otro de 500 millones de europeos. Se calcula que su puesta en práctica supondrá un incremento de 2,6 billones de euros anuales en las exportaciones de América Central a la UE y de 2,4 billones en las exportaciones europeas a América Central. Además, el ADA será el fundamento para incrementar la cooperación en asuntos de seguridad y de lucha contra el narcotráfico entre ambas regiones. En estas condiciones y como efecto paralelo, el ADA debería promover también la integración regional en Centroamérica.

Análisis:

Introducción

Las relaciones entre las dos regiones –UE y Centroamérica– han venido desarrollándose en el marco del Diálogo de San José establecido en 1984 y renovado en 1996 y 2002. Fue en la VI Cumbre ALCUE (UE, América Latina y Caribe), en mayo de 2006, cuando se decidió iniciar un proceso de negociación para la firma de un Acuerdo de Asociación (ADA) entre Centroamérica y la UE. En 2007 se abrió formalmente el proceso negociador que, tras nueve rondas y siete reuniones extraordinarias a nivel comercial y una amplia información y consulta con los sectores productivos y las organizaciones representativas de la sociedad civil, concluyó en mayo de 2010.

* Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de Derecho Europeo, Universidad de Zaragoza

En una etapa avanzada del proceso, Panamá inició su incorporación al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), tras la petición correspondiente al Consejo de ministros del mismo. En ese momento, Panamá asumió como suyos todos los compromisos previamente alcanzados por Centroamérica durante la negociación con la UE. Diversos altibajos han marcado el largo proceso negociador, tales como la retirada temporal de Nicaragua de la mesa de negociación en abril de 2008 y la crisis política de Honduras durante el segundo semestre de 2009.

Objetivos del ADA: comerciales

En este ámbito, el ADA implica el establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y Centroamérica, en la que cada región ofrece un trato no discriminatorio a las mercancías de la otra y en la que se eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los productos de la otra región. El Acuerdo presenta dos beneficios con respecto a la situación anterior. En primer lugar, alcanza a una cantidad significativa de productos en los que Centroamérica tiene una ventaja competitiva y que estaban excluidos del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG Plus). En segundo lugar, el ADA da mayor seguridad jurídica que la proporcionada por el SPG Plus acordado unilateralmente por la UE y cuya vigencia se ve amenazada, entre otras razones, por el cuestionamiento del mismo en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por parte de países marginados de recibir sus beneficios, como la India y Brasil.

Los principales sectores contemplados son la agricultura, la industria y la industria alimentaria. El acuerdo resulta relevante en el comercio de productos agrícolas por cuanto se consolidan las preferencias otorgadas por el SPG Plus y se incluyen ciertos productos clave para la economía de algunos países centroamericanos, anteriormente excluidos, como el camarón y la yuca, que tendrán libre acceso inmediato al mercado europeo. Mejoran las condiciones para la exportación hacia la UE de carne de vacuno, arroz, azúcar y ron, para los que se establecen contingentes regionales libres de aranceles, y del banano, que gozará una reducción gradual de arancel. Entre los productos de interés exportador para la UE, el sector lácteo cuenta con una cuota libre de aranceles y el de embutidos del cerdo desgravará en un período de 15 años contando con una cuota temporal libre de arancel.

Además, la UE se obliga a eliminar subvenciones a la exportación a aquellos productos con destino al mercado europeo. En el sector industrial, se establecen largos plazos de desgravación de hasta 15 años para algunos sectores de la industria centroamericana que precisan protección, como plástico, papel y cartón, metal mecánico, vidrio y materiales eléctricos. Además, los productos del sector textil y de la confección obtienen acceso inmediato libre de aranceles al mercado europeo. Finalmente, se atiende a las sensibilidades de ciertos sectores de la industria alimentaria centroamericana y se garantizan condiciones favorables de acceso al mercado europeo para algunos de sus productos, al tiempo que se reducen los aranceles de importación sobre productos europeos, algunos de gran importancia para España, como vinos, aceitunas y aceite de oliva.

El desarme o desgravación arancelaria que se establece tiene paralelismos con otros acuerdos de asociación de la UE, pues ésta deja de forma inmediata en una situación de libre comercio al 91% de sus líneas arancelarias, mientras que Centroamérica sólo liberaliza, de entrada, un 47,9% de las mismas. Para el resto de líneas, el desarme se produce en plazos, que oscilan entre los cinco y los 15 años, excluyendo del proceso de desgravación arancelaria un 4,2% de líneas arancelarias. La UE, por su parte, establece

períodos de desgravación arancelaria de entre tres y 10 años para el 4% de sus líneas arancelarias y excluye del proceso a un 4% que apenas representan un 0,1% del comercio bilateral. En concreto, el banano, que representa más de un 12% de las importaciones europeas desde Centroamérica, ve significativamente reducido el arancel aplicado. Otro 1% de líneas queda libre de aranceles pero sujeto a contingentes para su acceso al mercado europeo.

Por lo demás, el ADA establece reglas de origen, disposiciones para facilitar y agilizar el comercio entre las partes, incluidos sistemas de reglas sanitarias y fitosanitarias, eliminación paulatina de obstáculos técnicos al comercio y normas de acceso a los mercados. Entre ellas, establece el trato nacional, lo que no deja de plantear algún problema de aplicación práctica. Esto es así porque los productos de los países centroamericanos disfrutaban teóricamente de dicho trato nacional en el comercio intrarregional. Sin embargo, los productos europeos una vez ingresados en cualquiera de los mercados centroamericanos no pueden despacharse en libre práctica por el resto, con lo que no se da propiamente un trato nacional a los mismos. Para tener un mayor atractivo, el mercado centroamericano debiera profundizar en su integración y permitir ese despacho en libre práctica a los productos europeos.¹

En esta línea, el ADA incluye la obligación de que Centroamérica, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del acuerdo, establezca un mecanismo para reembolsar los aranceles aduaneros pagados cuando una mercancía originaria de la UE sea importada a algún país centroamericano y luego exportada a otro. Otro tema de gran relevancia para la UE es la apertura de los mercados públicos de contratación de ambas partes por encima de unos montos mínimos acordados en el ADA. Se trata de un aspecto que puede contribuir de manera sustancial a dinamizar su economía.

Otro tema de gran importancia por sus implicaciones prácticas es el relativo a la propiedad intelectual. El ADA regula cuestiones relativas a marcas, derechos de autor, patentes y obtenciones vegetales. Destaca la regulación de las indicaciones geográficas, campo donde la UE solicita la protección de 224 nombres bajo este concepto y Centroamérica incluye hasta algunas indicaciones actualmente en trámite. Estos nombres o denominaciones de origen serán tramitados por los procedimientos para conferir la protección a indicaciones geográficas a nivel nacional. El problema que plantea la protección de denominaciones de origen europeas en el mercado centroamericano es que la misma puede chocar con la aplicación del acuerdo de libre comercio con EEUU, quien permite denominaciones "tipo X" justamente contrarias a la protección exigida por las indicaciones geográficas europeas. La contradicción puede hacerse patente para importadores centroamericanos que se acojan a sus compromisos con EEUU y que violan las exigencias de protección de las denominaciones de origen de la UE.

Objetivos de cooperación

En el ámbito de la cooperación, el ADA busca ir más allá de la mera ayuda financiera europea a Centroamérica –ya garantizada para el período de las perspectivas financieras 2007-2013– y alcanzar los objetivos de promoción de la cohesión social y la integración regional a través de la identificación de mecanismos concretos para ello.

¹ El Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana, firmado en Guatemala el 12 de diciembre de 2007 y que debiera facilitar el libre comercio de productos de países terceros una vez accedidos a mercado centroamericano, está pendiente de ratificación y depósito por varios países. Véase <http://www.sieca.int>.

Se incluyen en el ADA temas tan relevantes como la mejora de la situación de los pueblos indígenas, la lucha contra el terrorismo, la justicia y la seguridad, la protección del medio ambiente, el cambio climático, la energía y el transporte, o la buena gobernanza fiscal.

Se avanzó en la idea de crear un Fondo Económico Financiero Común para corregir las asimetrías de desarrollo de los distintos países de América Central, propuesta que finalmente se tradujo en la creación de la Facilidad de Inversión para América Latina, en cuyo marco la primera operación aprobada es un programa de eficiencia energética y energía renovable para la pequeña y mediana empresa centroamericana.

El ADA incluye una cláusula evolutiva que permite ampliar el marco de cooperación entre ambas regiones a cuestiones no previstas expresamente en el Acuerdo. Por otra parte, el establecimiento de un Subcomité de Cooperación ha de permitir dar seguimiento a la aplicación efectiva del pilar cooperación del ADA y velar porque la misma responda a las prioridades mutuamente acordadas por ambas regiones.

Objetivos de diálogo político

Tras la intensa implicación de Europa en la región durante el convulso período de enfrentamientos violentos de la década de 1980, la firma de los acuerdos de paz dio lugar a una época en la que la UE mantuvo un perfil bajo en la zona pese a que los problemas y los riesgos latentes seguían siendo elevados. De ahí la necesidad percibida de renovar y reforzar esa cooperación. En respuesta a ello, el 15 de diciembre de 2003 se suscribió en Roma el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte. Este Acuerdo, que dinamizó las relaciones birregionales, puede considerarse el precedente del reciente ADA en el terreno del diálogo político.

Con este componente, el ADA busca establecer mecanismos institucionalizados para promover la discusión y el intercambio de información entre la UE y Centroamérica en cuestiones bilaterales y regionales de interés común. Esta dinámica ha de permitir la adopción de posiciones comunes en temas de trascendencia internacional; previsión particularmente relevante cuando se trata de iniciativas ante foros internacionales. Además, se persigue la promoción de una serie de valores comunes entre ambas regiones, como el respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente o el fortalecimiento del Estado de Derecho y la buena gobernanza. En este sentido, en las negociaciones se han incluido cuestiones tan delicadas como el impulso a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional o asuntos de migración.

Algunos obstáculos para la aplicación práctica del ADA

Los órganos establecidos por el ADA, Consejo de Asociación, Comité de Asociación y los coordinadores para el cumplimiento de los objetivos de la parte comercial, juegan un papel destacado en su aplicación. Además, la creación de órganos específicos para temas concretos, como el comité de aduanas, facilitación del comercio y reglas de origen, el comité de obstáculos técnicos al comercio o el comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, han de facilitar su interpretación y correcta aplicación, lo mismo que el establecimiento de un mecanismo para la solución de las controversias comerciales, basado en la consulta y el procedimiento ante un Grupo Especial que resuelva la misma.

Sin embargo, la existencia de controversias entre algunos países de la región podría suponer un obstáculo político a la aplicación del ADA. Tal es el caso de las disputas fronterizas entre Nicaragua y Costa Rica en la zona del río San Juan que lleva a ambos países a incrementar la presencia de sus fuerzas de seguridad en la zona; el sometimiento de la diferencia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por la negativa de Nicaragua a aceptar la mediación de la OEA, implicará varios años hasta la resolución de la controversia.

Otros aspectos, de aparente menor relevancia, pueden incidir negativamente en la aplicación del ADA. Entre ellos destacan los posibles cambios en los gobiernos y su posición cambiante con respecto al proceso de integración regional, la lentitud en la ejecución de medidas comunes acordadas por las partes y derivadas de la agenda de cooperación establecida, o la limitada capacidad de cooperación entre Estados e instituciones regionales centroamericanas.

Por otra parte, el deterioro de la situación de seguridad en el interior de los países puede plantear inconvenientes a la hora de aplicar el ADA y retraer las inversiones en la zona, necesarias para promover el crecimiento y desarrollo económico. La adopción de la Estrategia de Seguridad para Centroamérica constituye un buen punto de partida para hacer frente a los desafíos de la seguridad democrática.² Puesto que los países de América Central comparten retos comunes de seguridad, es importante contar con una estrategia de seguridad eficaz y en sinergia con las respectivas estrategias nacionales. Con esta finalidad, y para recabar el apoyo de la comunidad internacional para afrontar los problemas de seguridad, se ha celebrado en 2010 la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. En 2011 se prevé celebrar la Conferencia Internacional de Seguridad Centroamericana, cuyo objetivo será la captación de fondos para la puesta en práctica de estrategias de seguridad regional. Otros pasos dados por los países centroamericanos contribuyen poderosamente a este objetivo en materia de seguridad. Tal es el caso de la aprobación del convenio sobre protección de testigos en el área del tráfico de narcóticos y crimen organizado, el lanzamiento del proyecto para el control de las armas pequeñas y ligeras con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), otras iniciativas para afrontar la violencia y los problemas de los jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley, o la creación de una unidad regional para la seguridad democrática dentro del Secretariado General del SICA.

Conclusión

Significado y relevancia del Acuerdo para ambas partes

El ADA tiene un significado importante por el hecho mismo de la conclusión de una asociación entre dos regiones, una de las cuales persigue la integración económica o al menos comercial, y la otra busca superar la integración económica para adentrarse también en la política. Como texto convencional, el ADA fortalece el marco jurídico

² El Tratado de Seguridad Democrática, suscrito en Honduras el 15 de diciembre de 1995, estableció el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, basado en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y del Estado de Derecho, gobiernos electos por sufragio universal y respeto de los derechos humanos. Entre los fundamentos del modelo destacan: el fortalecimiento del poder civil; el equilibrio de poderes; la seguridad de las personas y sus bienes: la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad y el terrorismo; y la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de armas.

existente creando un ambiente que favorece la inversión nacional y extranjera en los países centroamericanos, así como las alianzas estratégicas en el territorio de ambas partes.

Tanto el proceso de integración regional centroamericano como la firma del ADA entre las dos regiones son esfuerzos en la misma dirección, con el objetivo estratégico conjunto de impulsar la primera como vía para alcanzar altos niveles de cohesión social. El acuerdo ha de ser el marco para ampliar y diversificar las relaciones entre ambas regiones al tiempo que la UE refuerza su cooperación en apoyo de los esfuerzos centroamericanos hacia la integración regional, principalmente a través del reforzamiento del marco institucional, promoviendo la cohesión social y el desarrollo sostenible en la región, así como el apoyo en áreas tan específicas y necesarias como las instituciones nacionales y regionales encargadas de las aduanas, de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias o de las evaluaciones de conformidad, la cooperación y asistencia técnica al sector privado, en particular a las pequeñas y medianas empresas que quieran beneficiarse de las oportunidades que el ADA ofrece. Por esta vía, el Acuerdo de Asociación ha de impulsar la competencia, mejorando la productividad y competitividad de los bienes y servicios susceptibles de intercambio comercial.

Desde un punto de vista político, el ADA es un instrumento que permite reafirmar sobre bases sólidas la presencia de la UE en la región centroamericana, no sólo como socio comercial sino también de cooperación política y social, lo que constituye el rasgo distintivo de la UE como actor internacional. La ausencia o el escaso impacto de la proyección europea en otras latitudes y en las grandes disputas políticas, económicas y, a la postre, estratégicas que se libran en la actualidad en África, China, Oriente Medio o Asia Central, es un amargo recordatorio de su relativa marginación entre los grandes poderes: la UE se halla a merced de las grandes corrientes geopolíticas y de los mercados, más que controlando y determinando la evolución de las mismas. Por esta razón la relación transatlántica es más débil que en el pasado, aunque no en lo que a intercambios comerciales se refiere, y su posición entre las nuevas potencias no es todo lo relevante que su peso económico llevaría a pensar. Así las cosas, el reforzamiento de vínculos con unos países como los centroamericanos, en proceso de integración desde hace cinco décadas, tiene el valor económico evidente pero, sobre todo, el valor de reafirmación del papel normativo europeo. Con el ADA con Centroamérica, la UE realiza una clara apuesta por el desarrollo sostenible de la región, respetuoso con la protección laboral y medioambiental, por su integración económica y, de esta manera, por la consolidación política y de unos valores democráticos como base duradera de estabilidad y progreso.

Natividad Fernández Sola

Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de Derecho Europeo, Universidad de Zaragoza