

DORIS OSTERLOF OBREGÓN
EDITORA

AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA:

UNA INTEGRACIÓN ESPERANZADORA
PERO ESQUIVA



OBREAL

OBSERVATORIO PARA LAS
RELACIONES
EUROPA-AMÉRICA LATINA



Secretaría
General



FLACSO
Secretaría General



OBSERVATORIO PARA LAS
RELACIONES
EUROPA-AMÉRICA LATINA

América Latina y La Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivada

Editora:

Doris Osterlof Obregón

Autores:

Josette Altmann

Armando Di Filippo

Alan Fairlie

Ricardo Gamboa

Doris Osterlof Obregón

Alicia Puyana

Francisco Rojas

337.1
F-142am

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(Secretaría General)

América Latina y la Unión Europea :
una integración esperanzadora pero esquivada /
ed. Doris Osterlof Obregón. --1a. ed.-- San José,
C.R. : FLACSO, 2008.
158 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN: 978-9977-68-152-8

1. América Latina – Integración – Unión
Europea. I. Título.

Impreso en:
Lara Segura & Asoc.
(506) 2256-1664

ÍNDICE

Presentación	7
<i>Doris Osterlof Obregón</i>	
Introducción	
La integración entre América Latina y la Unión Europea en el Siglo XXI	11
<i>Francisco Rojas</i>	
Capítulo I:	
Viabilidad y perspectivas de futuro de un Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea.....	21
<i>Armando Di Filippo</i>	
Capítulo II:	
Integración Regional y Acuerdo de Asociación CAN-UE	45
<i>Alan Fairlie</i>	
Capítulo III:	
Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica.....	77
<i>Josette Altmann</i>	
Capítulo IV:	
Centroamérica: Del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea	99
<i>Doris Osterlof</i>	
Capítulo V:	
La Estrategia Comercial Mexicana.....	123
<i>Alicia Puyana</i>	

Capítulo VI:

El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea.

Una evaluación a cinco años de su firma..... 143

Ricardo Gamboa

PRESENTACIÓN

DORIS OSTERLOF OBREGÓN

Editora

En vista de la importancia que tiene para el desarrollo de América Latina el vínculo bi-regional con la Unión Europea, queremos con este libro generar una serie de aportes al análisis de la relación basada en la negociación de Acuerdos de Asociación. Surgido de la colaboración entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL), refleja un fuerte interés institucional en los procesos de integración y la necesaria discusión académica entre expertos de ambas regiones.

El objetivo de este libro es presentar desde la perspectiva de los latinoamericanos, como éstos visualizan la integración con la Unión Europea, partiendo de la negociación y concreción de Acuerdos de Asociación, como base de una etapa nueva en la relación entre ambas regiones que se promueve en la primera década del siglo veintiuno.

El libro cuenta con una introducción del Secretario General de FLACSO, Francisco Rojas Aravena, en la cual se señala que estas relaciones entre la Unión Europea y América Latina centradas en la formalización vía acuerdos llamados “de cuarta generación”, ocurre, en momentos, en que ambas regiones afrontan cambios y desafíos significativos resultantes tanto de factores internos como del contexto internacional, enfrentándose al reto de ponerse de acuerdo, en este entorno, en temas substanciales, que tengan implicaciones positivas para el desarrollo interno de los países latinoamericanos y para la relación bi-regional, dentro del marco de una alianza estratégica.

El libro se divide en seis capítulos. El primero, cuyo autor es Armando Di Filippo, se refiere a la “Viabilidad y perspectivas de futuro de un Acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea”, en el cual se presenta un panorama de las líneas estratégica de la integración y la cooperación entre estos dos bloques; y en el que, el autor sustenta la hipótesis de

que en el largo plazo, las dimensiones políticas y culturales que ya se han negociado, son marcos de gran importancia estratégica para el futuro posicionamiento, económico y cultural de MERCOSUR en el mundo global, al ser el Acuerdo de Asociación un reconocimiento expreso por parte de la Unión Europea de la legitimidad del MERCOSUR como acuerdo multidimensional.

El segundo trata sobre la “Integración regional y el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, escrito por Alan Fairlie, en el cual se reflexiona sobre la integración regional desde la perspectiva andina y se analiza la relación del bloque andino con la Unión Europea, evaluando las características de las relaciones comerciales y de inversión, haciendo el autor un análisis comparativo de este acuerdo con otros norte-sur impulsados por los Estados Unidos, señalando que hay un dilema en la negociación del Acuerdo de Asociación CAN-UE, ya que por un lado el mandato negociador de la Unión Europea plantea el respecto y el fortalecimiento de la integración e institucionalidad andina, por el otro lado, los Tratados de Libre Comercio de Perú y Colombia con los Estados Unidos establecen concesiones que entran en conflicto con la integración regional.

El tercero se refiere a la “Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica”, cuya autora es Josette Altmann, en el que ella señala que aún y cuando las expectativas sobre un futuro Acuerdo con la UE son altas, la región enfrenta grandes desafíos. Centroamérica ha transitado de la guerra a la paz, sin haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de integración regional y desarrollo social. Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión siguen siendo enormes en la región.

El cuarto trata sobre la transición a la nueva etapa en la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, con el Acuerdo de Asociación que negocian, y como ella es una oportunidad para reflexionar sobre la incidencia en el desarrollo de esta asociación – estratégica política, de cooperación y comercial, constituyéndola en una alianza comunitaria y preferencial. El título del capítulo es “Centroamérica: Del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”, de Doris Osterlof, quien además, ha tenido el honor de coordinar y editar este libro.

Los capítulos cuarto y quinto se refieren a los Acuerdos ya vigentes con México y Chile. En el capítulo quinto, Alicia Puyana se refiere a la “Estrategia comercial mexicana”, que condujo a ese país hacia un acuerdo con la Unión Europea, y que tiene siete años de vigencia, con el cual se buscaba equilibrar la apertura que México había pactado en el

TLCAN, y diversificar mercados. En el capítulo sexto, Ricardo Gamboa analiza “El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: Una evaluación a cinco años de su firma”, en el marco de sus tres pilares: diálogo político, cooperación, y lo comercial, como un aporte a otros países que quieran estrechar sus lazos con la Unión Europea, por la vía de este tipo de acuerdos.

Quiero aprovechar para reconocer a todos los autores sus valiosas contribuciones, por la disponibilidad e interés que mostraron en hacer este aporte, que consideramos fundamental, en estos momentos de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Esperamos que este libro sirva al lector para ampliar su visión analítica sobre esta nueva relación que se establece entre la Unión Europea y América Latina, basada en Acuerdos de Asociación. Aún tenemos mucho más que preguntarnos; aún quedan muchas repuestas que dar, pero sobretodo y lo más importante, es la definición de una visión estratégica de la alianza entre ambas regiones en pro del desarrollo, a lo cual, se pretende contribuir con esta publicación.

Nuestro agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL), por la confianza que depositaron en nosotros para que esta publicación pudiera ser una realidad.

Doris Osterlof Obregón

INTRODUCCIÓN

LA INTEGRACIÓN ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Secretario General

Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO)

Actualmente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se centran en la búsqueda de una formalización vía acuerdos de asociación, los acuerdos llamados “de cuarta generación”. Ello ocurre en momentos en que ambas regiones afrontan cambios y desafíos significativos que resultan tanto de factores internos como de condiciones del contexto internacional, ámbito éste último que ha experimentado transformaciones aceleradas y profundas —en especial para Europa— desde el fin de la Guerra Fría y sus consecuentes impactos en la antigua Unión Soviética y los Balcanes.

En efecto, la integración europea se enfrenta a su propio proceso de ampliación. Diez países se sumaron a la Unión Europea en el 2004, dos más se sumaron a principios del 2007, y aún hay tres que tramitan su adhesión. Esto implica una revisión de su proceso, de sus esquemas institucionales y jurídicos, y adaptarse a una integración que beneficie a veintisiete países muy disímiles entre sí. Ello se refleja en la aprobación de un nuevo Tratado Europeo sustitutivo de la malograda Constitución, por parte de los Jefes de Estado y Gobierno en el Consejo Europeo celebrado en Lisboa, a mediados de diciembre del 2007. El objetivo que se persigue con el nuevo Tratado es aumentar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión Europea conjuntamente con su acción exterior sin sustituir los tratados anteriores.

Los latinoamericanos, a su vez, se confrontan con el hecho de ser unas de las regiones con mayores niveles de desigualdad en el mundo; con serios problemas de pobreza aún irresueltos y con procesos democráticos que en algunos casos todavía están inconclusos y requieren de mejoras en su gobernabilidad. También muestran una oscilación entre la redefinición de sus propios procesos de integración sub-regionales y los que establecen con terceros por medio de tratados de libre comercio. Esto último se refleja en un pulso entre aquellos países que han estrechado o desean consolidar su relación con los Estados Unidos por esa vía de acceso preferencial a los mercados nortños, y los que, más bien, buscan alejarse de esta alternativa promoviendo alianzas entre ellos mismos o mirando hacia Europa y otras partes del mundo como opciones que ofrecen mayores oportunidades de autonomía ante la potencia.

El resurgimiento de los nacionalismos anti-imperialistas en América Latina (común y equivocadamente llamados “neopopulismos”), es quizá el fenómeno político más relevante que incide en los procesos comerciales y de apertura en la región.

El contexto internacional por su parte, presiona a la Unión Europea y a América Latina a que atiendan prioridades cuya dimensión podría inhibir el desarrollo de vínculos más estrechos entre sí. Tal es el caso de la agenda subsahariana y circunmediterránea; los desafíos que plantea a la Unión Europea la apertura hacia los países del Este (incluyendo a Turquía); la renovación de los desencuentros con Rusia o el fortalecimiento del euro frente a un dólar que se desploma en un contexto de inminente recesión. Por su parte, América Latina experimenta una creciente fragmentación de las alianzas continentales, así como la aparición de renovadas tensiones entre varios países del área, que amenazan con lesionar gravemente un contexto generalmente dominado por relaciones de cordialidad y cooperación intergubernamental. A ello no contribuye la posición de los Estados Unidos, potencia hegemónica que pese a su crisis, continúa ejerciendo una influencia de primer orden sobre una buena parte del Hemisferio.

Previo a la actual etapa caracterizada por la negociación de acuerdos de asociación, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina sufrieron un positivo desarrollo a partir de la década de los años mil novecientos ochenta. A principios de esa década la profundización de la crisis centroamericana motivó una inédita participación de Europa en los asuntos regionales cuyo resultado neto –la ruptura de la “Doctrina Monroe” y el establecimiento de una de las primeras expresiones de la “Política Exterior Común” (PEC) produjo una serie de acuerdos sub-regionales y bilaterales focalizados en el diálogo político y la cooperación

que rápidamente sobrepasó el ámbito centroamericano y se afianzó como uno de los elementos más novedosos de las relaciones internacionales de ese período.

La relación durante esa etapa se caracterizó por un fuerte apoyo europeo a los procesos de democratización así como a la defensa y promoción de los Derechos Humanos en toda América Latina. Ello reflejó la clara conciencia en Europa de la urgencia de contar con un marco de referencia internacional capaz de equilibrar la creciente hegemonía norteamericana que, incluso entonces, se perfilaba como una potencial fuente de inestabilidad que podría poner en peligro los intereses estratégicos de una Europa que aspiraba a la expansión de su influencia como factor internacional de primera línea. También evidenció el convencimiento de los países miembros de la Unión Europea de la importancia de la cooperación al desarrollo como uno de los más firmes puntales del nuevo orden democrático ya casi en el nadir de la Guerra Fría.

De allí que, desde entonces, la Unión Europea se haya convertido en uno de los más importantes (si no el mayor) donante de programas de cooperación a escala nacional y regional, así como en un actor esencial en la ejecución de los denominados programas de cooperación “horizontales” que se aplican de forma descentralizada en toda el área¹.

Con el tiempo las crecientes relaciones entre América Latina y Europa llevaron al establecimiento de instancias de diálogo más permanentes. Fue así como se llegó a la I Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en el año 1999, en donde se concretó la idea de adoptar como objetivo común el establecimiento una “Asociación Estratégica” que tendría que construirse de manera gradual en el mediano y largo plazo.

Esta aspiración comenzó a tomar forma mediante la propuesta europea de negociar una serie de los llamados “Acuerdos de Asociación” con algunos países latinoamericanos (de forma bilateral o subregional). Los “Acuerdos de Asociación” son instrumentos que buscan ampliar el concepto de las alianzas comerciales de manera diferente al utilizado por los Estados Unidos. En efecto, estos acuerdos no sólo incluyen un acápite (pilar) sobre libre comercio (equivalente a un tratado en el formato estadounidense), sino que adicionan como complemento fundamental, dos pilares adicionales: el referido a diálogo político y el dedicado a temas de cooperación al desarrollo.

¹ Entre estos están el Programa AI-Invest, para la promoción de relaciones comerciales y de inversión, operando con Eurocentros a nivel nacional, ubicados en organizaciones privadas. El programa ALFA (educación), o el Programa URBAL (temas municipales), y otros más.

Los pilares de los Acuerdos de Asociación

Previo a concretar los acuerdos comerciales, la Unión Europea establece los acuerdos de diálogo político y cooperación. Esto claramente plantea un desafío fundamental para los Estados latinoamericanos, algunos de los cuales se muestran tradicionalmente renuentes a hacer concesiones en materia política.

Ello no ha de extrañar habida cuenta que entre los temas de la agenda política se incluyen el respeto y la defensa de los Derechos Humanos, compromisos para ampliar y consolidar la gobernabilidad democrática por medio del desarrollo institucional y el fortalecimiento del Estado de Derecho y el desarrollo de la cohesión social, entre otros. Todos ellos, se reiteran en los acuerdos de las Cumbres de Jefes de Estado y en otros niveles. Precisamente, en este aspecto, uno de los desafíos con relación a los Acuerdos de Asociación, es el desarrollar capacidades para establecer una agenda colaborativa de mayor profundidad en el ámbito internacional. En este último sentido sin embargo, el hecho que la Unión Europea suscriba los Acuerdos de Asociación de forma bilateral o sub-regional conspira contra la posibilidad de un entendimiento que permita el establecimiento de una agenda común más amplia entre la Unión Europea y la América Latina como un todo.

En cuanto a la cooperación, los países latinoamericanos reciben aportes de los fondos comunitarios de la Unión Europea, en programas acordados con la Comisión Europea y aprobados por los Estados miembros de la Unión Europea. Para ello se establecen Estrategias Regionales y Nacionales. Las últimas corresponden al presupuesto europeo comunitario 2007-2013. Asimismo, reciben fondos provenientes directamente de varios de los Estados miembros de la Unión Europea.

La cooperación europea para América Latina se divide entre la cooperación que se otorga a escala regional, en apoyo al desarrollo de los procesos de integración intra-regionales y programas en los cuales participan dos o más países –lo que en muchas ocasiones se traduce en acciones nacionales, y la cooperación que se otorga directamente a los países, que es el monto mayor. Aunque la cooperación europea es positiva y generosa, esos procedimientos reflejan una disociación en el discurso integracionista europeo, el cual finalmente se ve constreñido por los intereses nacionales de sus Estados miembros. También están los programas horizontales, desarrollados para toda la región latinoamericana pero cuya ejecución se concreta por medio de organizaciones o instituciones específicas en los países, fuera de la programación que se establece con los Gobiernos y con las instituciones sub-regionales.

En todo caso, el presupuesto político es que los Acuerdos de Asociación harán posible una gestión de la cooperación europea más formal y regular. Esto implica varios desafíos para los Estados latinoamericanos. Un primer desafío, es el establecimiento de mecanismos que permitan a esos Estados tener una mayor ingerencia en la definición, ejecución y evaluación de la cooperación, la cual todavía refleja más las visiones e intereses europeos que latinoamericanos. En segundo lugar y muy relacionado con lo anterior, debería acordarse una simplificación de los procedimientos y una reducción de los tiempos de duración para el otorgamiento de la cooperación que proviene de la Comisión Europea. En el año 2000, cuando la Comisión estableció el programa *Europe Aid*, se pretendía reducir y racionalizar los procedimientos de la cooperación comunitaria. Lo lógico sería que los Acuerdos de Asociación facilitaran aún más la racionalización de dichos procedimientos.

Un tercer desafío es el establecimiento de mecanismos de coordinación para hacer más efectiva y eficiente la cooperación, en particular, la no-reembolsable. Es decir, el cómo incluir todas las dimensiones de la cooperación europea, incluyendo la de los Estados miembros, sin que ello afecte la efectividad y eficiencia de la misma.

Un cuarto desafío para los países que negocian en bloque, es determinar si el pilar de cooperación del Acuerdo se referirá solo a la cooperación regional o si incluirá la bi-nacional. Ello implica responder dos preguntas: ¿cómo se alinearán los objetivos de la cooperación regional con los objetivos nacionales? y si ¿se incluirán los programas horizontales, o incluso se mejorarán éstos para una aplicación más profunda en los países con Acuerdos de Asociación?

Un quinto desafío, vinculado directamente con lo anterior, se refiere a la agenda de los temas que podrían ser sujetos de cooperación. ¿Incluirá esta agenda un reconocimiento de las asimetrías entre los países latinoamericanos y la Unión Europea, y de las asimetrías existentes entre los países latinoamericanos, particularmente los que negocian en bloque con la Unión Europea? ¿Será tan amplia, cómo para que con el paso del tiempo, de cabida incluso a asumir los cambios en el desarrollo de los países latinoamericano? ¿Establecerá condicionalidades y de que tipo? Ello conduce a otra pregunta ¿cómo interconectar este pilar del Acuerdo, por ejemplo, con las estrategias nacionales de desarrollo o con los planes específicos, como el de reducción de la pobreza?

Un sexto desafío se refiere, a la cooperación con organismos de la sociedad civil. ¿Cómo se incluirá la agenda de la sociedad civil en este pilar? Y más aún, ¿cómo se logrará una participación efectiva de la

sociedad civil latinoamericana en las negociaciones mismas, en especial ante la evidente resistencia de los gobiernos que insisten en no considerarla un actor relevante ni legítimo de la vida de sus respectivos países?

El último desafío se relaciona con el tipo de mecanismo de rendición de cuentas que se incluirá en el Acuerdo de Asociación. ¿Se establecerán exigencias, como, por ejemplo, el que los flujos de ayuda repercutan en los presupuestos nacionales y en los presupuestos regionales? ¿En presupuestos anuales o plurianuales? ¿Cómo se medirán los resultados y los impactos en términos no sólo fiscales y contables, sino también de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social?

Por todo lo anterior, es evidente que el fortalecimiento de la relación entre la Unión Europea y los latinoamericanos por medio del pilar de la cooperación, requiere de una visión estratégica que tome en consideración tanto el nivel de desarrollo de los países latinoamericanos, como el grado de compromiso de largo plazo que los europeos están dispuestos a adquirir con América Latina, así como el de los países latinoamericanos con el propio. Los esquemas asistencialistas del pasado tendrán que dar paso a entendimientos de mucha mayor madurez, en donde el aporte europeo tenga como contrapartida no sólo una mayor presencia latinoamericana en los procesos de toma de decisiones, sino un compromiso mucho más afinado con el Desarrollo Humano, la equidad y la democracia en la región.

Es importante destacar que este pilar, más incluso que el de diálogo político, genera muchas expectativas en los países que negocian el Acuerdo de Asociación. En particular, en algunos gobiernos que buscan alejarse de la simple propuesta de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Estos gobiernos ven en la negociación con los europeos una alternativa a la posición estadounidense, cuyos tratados comerciales no se han caracterizado por venir acompañados de importantes fondos de cooperación. Por lo tanto, esto debe mirarse con atención por la Unión Europea, pues aunque la reconstitución hegemónica de los Estados Unidos ha limitado de manera significativa la acción de Europa en América Latina, ésta sigue mirando, más allá del Atlántico, las oportunidades que le deparen mayores y mejores equilibrios continentales con su poderoso vecino norteño.

En el pilar comercial de los Acuerdos de Asociación, los europeos buscan el establecimiento de áreas que ofrezcan una liberalización comercial amplia tanto para mercancías como para servicios. Asimismo aspiran incluir temas como propiedad intelectual, compras del sector público, inversiones, políticas de competencia e incluso aspectos laborales y ambientales, en el

tanto se protejan y generen desarrollo sostenible. Es decir, tratados de libre comercio que establezcan estas áreas bi-regionales comerciales con una amplia cobertura.

Los Acuerdos de Asociación con América Latina

En América Latina, la Unión Europea ya cuenta con Acuerdos de Asociación con México y Chile. Con estos países, reconoció la necesidad de establecer alianzas específicas debido a su importancia en la región. El Acuerdo con México entró en vigencia en julio del 2000, buscando equilibrar la apertura pactada con los Estados Unidos, en el TLCAN, y a la vez, mejorar su acceso al mercado europeo.

El Acuerdo con Chile empezó a regir a partir de febrero del 2003, en lo que no requería ratificación de cada uno de los Estados miembro, y entró en plena vigencia en marzo del 2005. El objetivo principalmente era comercial, al ser la Unión Europea un socio importante de Chile, habiéndose cuadruplicado las exportaciones chilenas a la Unión Europea entre el 2002 y el 2006, pasando de 4 mil millones a más de 15 mil millones de dólares. Aunque las exportaciones europeas a Chile no aumentaron tan significativamente, también lo hicieron, de 3 mil millones de euros a más de 5 mil millones de euros.

En cuanto a otros países latinoamericanos, la estrategia que la Unión Europea ha seguido es negociar Acuerdos de Asociación de bloque a bloque con aquellas sub-regiones latinoamericanas que cuentan con su propia integración intraregional. Tanto así, que la Unión Europea incluye en sus paquetes de cooperación, recursos para que estas sub-regiones avancen en su propio proceso de integración.

La negociación con el MERCOSUR inició hace una década. El primer paso que se dio fue la suscripción en 1995 de un Acuerdo Marco de Cooperación Intrarregional. En los pilares de diálogo político y cooperación se ha avanzado de manera importante. Sin embargo, es en el ámbito comercial donde se presentan los mayores obstáculos. De la solución de estos diferendos depende la viabilidad del Acuerdo de Asociación, pues en este caso las partes acordaron que la negociación no estaría cerrada hasta que “todo no estuviera negociado” (*single undertaking*).

En cuanto a la Comunidad Andina y Centroamérica, en la Cumbre de Jefes de Estado entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en mayo del 2006, se acordó iniciar las negociaciones de los Acuerdos con estas dos sub-regiones latinoamericanas. Previamente, en la

Cumbre celebrada en Guadalajara, en mayo del 2004, se había acordado realizar una valoración del estado de situación de los procesos de integración de ambas sub-regiones, lo cual se hizo entre ese año, el 2005, y principios del 2006. Ello permitió dar paso al compromiso de mayo del 2006.

La negociación con la Comunidad Andina inició en septiembre del 2007. En la parte comercial de esta negociación se presenta un dilema. La Unión Europea plantea en su mandato negociador el respeto y fortalecimiento de la integración e institucionalidad andinas. Del lado de la Comunidad Andina, están los TLC bilaterales de Perú y Colombia con los Estados Unidos, que establecen concesiones que están en conflicto con la integración regional. Si estas concesiones son exigidas por la Unión Europea, esto sería una contradicción con el rol cohesionador de la integración andina que se han propuesto los europeos.

En cuanto a la negociación con Centroamérica, se inició en octubre del 2007. Al igual que con la Comunidad Andina, se plantea que sea de región a región. En el caso centroamericano, implica en lo comercial la transformación de su actual Mercado Común, establecido en los sesentas, en una verdadera Unión Aduanera, cuyo acuerdo marco firmaron los presidentes de Centroamérica en diciembre del 2007. En el pilar político y de cooperación, los centroamericanos tienen un Acuerdo Marco suscrito con los europeos en el 2003 que fortaleció el Proceso de San José, base de las relaciones entre ambos bloques desde los años ochenta. Sin embargo, este no ha entrado en vigencia ya que no se ha terminado de ratificar por todos los Estados miembros.

Centroamérica cuenta con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), del cual forma parte Panamá. Sin embargo, en la negociación con los europeos, este país no está participando como miembro pleno, ya que la Unión Europea ha indicado que ello sólo se dará hasta tanto este país sea miembro pleno del subsistema de integración económica de Centroamérica, del cual no forma parte. Ello, pese a que Panamá ha sido un miembro activo del proceso de diálogo y cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, que se viene desarrollando desde los ochenta. Los europeos han sido explícitos en cuanto a que lo que buscan es que el Acuerdo de Asociación en lo comercial, establezca compromisos de norma comunitaria a norma comunitaria.

Asimismo, en lo comercial, tanto los andinos como los centroamericanos buscan que la base de partida para el acceso al mercado europeo sea el régimen preferencial denominado SGP-plus, que les otorga un acceso libre de aranceles para más de 7.000 partidas. Este régimen es la sustitución de una concesión arancelaria preferencial que los europeos

establecieron para ambas regiones a principios de los noventa, denominado el Régimen Droga, que buscaba ayudarlos en su lucha contra la producción y tráfico del droga. Este Régimen fue considerado incompatible con la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuando fue cuestionado por la India. Por lo que en el año 2005, los europeos lo sustituyeron por el SGP-plus o “Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza”. Tanto el Régimen Droga como el SGP-plus han sido cuestionados por otros países latinoamericanos, por su carácter preferencial para estas dos subregiones, ya que consideran que los ponen en desventaja.

El avance y concreción de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación es un reto para ambas regiones, ya que tendrán que demostrar su capacidad de ponerse de acuerdo en temas sustanciales y que tengan implicaciones positivas para el desarrollo interno de los países latinoamericanos y para la relación bi-regional, dentro del marco de una alianza estratégica.

Finalmente agradezco en nombre de la FLACSO la ingente labor de la editora y autora de esta obra, la Máster Doris Osterlof Obregón, quien fue la responsable de la recopilación y coordinación de los distintos trabajos que componen el texto que hoy presentamos a su consideración. Asimismo, extendiendo un cordial reconocimiento a Ramón Torrent, director de OBREAL y sus colegas, gracias a cuyo auspicio esta obra ha sido posible.

CAPÍTULO I

VIABILIDAD Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE UN ACUERDO ENTRE MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

ARMANDO DI FILIPPO

Síntesis introductoria

Lo que presentaremos a continuación es un panorama de las líneas estratégicas de la integración y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR. Esta perspectiva estratégica es multidimensional y se ha sostenido durante los dos períodos de formulación de objetivos para la cooperación actualmente en vigencia: el primero abarca desde 2002 hasta 2006, y el segundo y actual incluye desde 2007 hasta 2013.

Aunque desde un punto de vista práctico el foco de las negociaciones pareciera depender crucialmente de los acuerdos de mercado, ésta publicación sustenta la hipótesis de que en el largo plazo, las dimensiones políticas y culturales que ya se han negociado, son marcos de gran importancia estratégica para el futuro posicionamiento, económico, cultural y político de América Latina en general, y de MERCOSUR en particular, en un mundo global. En otras palabras, lo que importa en este Acuerdo de Asociación es el reconocimiento expreso por parte de la UE de la legitimidad del MERCOSUR como acuerdo multidimensional y el esfuerzo por apoyar sus fundamentos institucionales.

Este punto de vista desmitifica un poco el papel presuntamente crucial del Tratado de Libre Comercio en el futuro de la Asociación del MERCOSUR con la UE. Las turbulencias y rápidas transformaciones del mercado global en el siglo XXI, están afectando la lógica de las negociaciones económicas internacionales a todo nivel (OMC, ALCA, etc.) y no puede medirse el éxito de las relaciones UE-MERCOSUR solamente por los

resultados del TLC que se negocia. Esta Asociación está siendo ya muy exitosa a partir solamente de las provisiones aprobadas en el Acuerdo Marco de 1995, las que han posibilitado una cooperación que no debe medirse por el monto relativamente exiguo de la ayuda financiera proveniente de la UE, sino por la intención de largo plazo que orienta esa ayuda. Este apoyo europeo supone una consolidación silenciosa, pero profundamente significativa a largo plazo de las bases multidimensionales y sistémicas de la integración del MERCOSUR. También supone un decisivo aporte a la consolidación de los valores, prácticas e instituciones de la democracia en la construcción de la integración sudamericana.

1. Antecedentes y situación actual

Una experiencia sin precedentes históricos

El *Acuerdo Marco de Cooperación Interregional* suscrito en 1995 entre la UE² y MERCOSUR³ fue el primer paso orientado a la constitución del *Acuerdo de Asociación Regional* que actualmente se negocia entre los dos bloques. Ambos constituyen experiencias sin precedentes en la constitución de este tipo de acuerdos.

El Acuerdo Marco de 1995 actualmente en vigencia

El Acuerdo Marco de Cooperación suscrito en 1995, sigue vigente hasta la fecha, sin embargo, como lo han hecho notar varios analistas (véase por ejemplo Félix Peña 2007) este Acuerdo no ha sido aún aprovechado en toda su potencialidad, que puede ir más allá de su temática en materia de cooperación.

El Acuerdo Marco permite acciones que exceden el campo propiamente dicho de la cooperación y abarcan los ámbitos comercial y económico, además de incluir una Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

2 Por el lado europeo este Acuerdo Marco fue suscrito por los siguientes quince países que eran miembros de la UE en 1995: Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca, República Federal de Alemania, República Helénica, Reino de España, República Francesa, Irlanda, República Italiana, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de los Países Bajos, República de Austria, República Portuguesa, República de Finlandia, Reino de Suecia, y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

3 Por el lado sudamericano los suscriptores del Acuerdo Marco fueron: República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay, y República Oriental del Uruguay.

Uno de los objetivos fundamentales de la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político, anexa al Acuerdo Marco de 1995, fue el de “lograr una concertación más estrecha sobre cuestiones bi-regionales y multilaterales, en especial a través de la coordinación de las posiciones de ambas partes en los foros pertinentes”. Entre sus mecanismos se cuenta la celebración de encuentros regulares entre los Jefes de los Estados de MERCOSUR y las máximas autoridades de la Unión Europea, así como la celebración anual de una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos bloques.

Los temas principales del Acuerdo incluyen, además del Diálogo Político: a) la cooperación comercial (incluyendo la cooperación en materia aduanera y de estadísticas) y de propiedad intelectual; b) la cooperación económica (entendida de manera amplia, que incluye los ámbitos empresarial, inversiones, energía, transporte, ciencia y tecnología, telecomunicaciones y tecnologías de la información, protección del medio ambiente); c) la cooperación para el fortalecimiento de la integración (intercambio de información, capacitación y apoyo institucional, estudios y ejecución de proyectos conjuntos, asistencia técnica); d) la cooperación interinstitucional (intercambio de información, experiencias y asesoramiento); e) cooperación en otros ámbitos (formación y educación, comunicación información y cultura, lucha contra el narcotráfico, cláusula evolutiva (profundización de la cooperación mediante la suscripción de acuerdos relativos a sectores o actividades específicas); f) la enunciación de los medios requeridos incluyendo los financieros, sin perjuicio de la vigencia de los acuerdos bilaterales originados por los acuerdos de cooperación existentes; g) la instalación de un Consejo de Cooperación compuesto por miembros de ambos bloques.

El Acuerdo Marco en vigor desde 1995 tiene una duración indefinida y sólo podrá interrumpirse en caso de una “ruptura material” caracterizada como: a) una repudiación del acuerdo no sancionada por las reglas generales del Derecho Internacional; b) una violación de los elementos esenciales del Acuerdo (principios democráticos y Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los temas relativos al Diálogo Político y a la Cooperación también han avanzado rápidamente en las negociaciones del Acuerdo de Asociación actualmente en proceso de negociación. Existe un fuerte entrelazamiento entre los dos “pilares” fundado en las afinidades culturales y en la común aceptación y adopción de las instituciones principios y prácticas de la democracia.

Sin duda en el plano político y cultural los intereses fundamentales de la UE y del MERCOSUR son comunes o, al menos, no divergen de manera flagrante, y por lo tanto la convergencia resultó fácil. En el plano de las negociaciones comerciales los obstáculos han sido mayores pues allí el juego de intereses es complejísimo y las transformaciones que paralelamente iban teniendo lugar en el escenario económico internacional mientras transcurrían las negociaciones del actual Acuerdo de Asociación, contribuyeron a esa complejidad. Estos temas comerciales serán retomados en la sección 2 de este trabajo.

El Acuerdo de Asociación actualmente en proceso de negociación

El punto central de la presente evaluación respecto de la viabilidad y perspectivas de futuro del Acuerdo de Asociación Regional UE-MERCOSUR, es que dependerá de la capacidad y perseverancia de las partes para promover la profundización de los mecanismos de cooperación actualmente propuestos y acordados para el período 2007-2013. El acuerdo de Libre Comercio que se negocia, por ahora infructuosamente, es una “punta del témpano”, una resultante de otro conjunto de factores que atañen por un lado al marco internacional de la globalización junto con el cambio de los escenarios económicos que actualmente se instalan a escala global, y, por otro lado, al marco institucional que regula las relaciones entre ambos bloques.

El Acuerdo de Asociación aún no ha sido finalizado tras casi una década de negociaciones a consecuencia de los ya comentados obstáculos relacionados con la suscripción de un tratado de libre comercio (TLC) entre ambos bloques que forma parte del mismo. En vista de que el mecanismo de negociación aprobado es del tipo denominado “single undertaking” (el acuerdo debe aprobarse de una sola vez como un solo documento constitutivo de un único compromiso suscrito por las partes), las discrepancias en la negociación del TLC impiden su puesta en vigencia. Sin embargo los mecanismos de cooperación están muy activos, no sólo por la plena vigencia del Acuerdo Marco de 1995, sino también por la red de acuerdos bilaterales suscritos entre la UE y los países miembros del MERCOSUR.

Líneas estratégicas de la Cooperación actualmente en vigencia

Las tres líneas estratégicas, someramente consideradas en los próximos párrafos, no son una forma convencional de cooperación norte-sur

en el sentido de una ayuda que se limite solamente a complementar a las negociaciones de mercado de un tratado de libre comercio. No pueden por ejemplo confundirse con el “trato especial y diferenciado” que se negociaba en los acuerdos de integración latinoamericanos o en los mecanismos de cooperación a escala global (norte-sur) de los años de posguerra. No tiene relación, tampoco, con la lógica de Acuerdos como el de Lomé o su versión actual (Cotonou), o con iniciativas unilateralmente promovidas por los centros como la de la Cuenca del Caribe promovida por el Gobierno de los Estados Unidos.

El rasgo distintivo de esta forma de cooperación es tanto su carácter multidimensional, porque abarca aspectos económicos, políticos, culturales, e incluso ambientales, como su carácter sistémico porque los actores que negocian son dos bloques de naciones que forman parte de acuerdos multidimensionales de integración.

El Acuerdo de Asociación actualmente en proceso de negociación aspira a transformar las instituciones del MERCOSUR y de sus países miembros en consonancia con los objetivos generales de la futura Asociación que pretende crear. Las tres líneas de cooperación principal están fundadas en la capacidad de maniobra provista por el Acuerdo Marco de 1995, y son: a) Apoyo para la institucionalización del MERCOSUR; b) Apoyo para la profundización de la integración del MERCOSUR y la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR; c) Esfuerzos por fortalecer la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso de integración regional, el entendimiento recíproco y la visibilidad mutua.

Aunque no sea el tema central de este trabajo, esto nos obliga a mencionar los dos tipos principales de acuerdos regionales que se están suscribiendo a escala latinoamericana, hemisférica y mundial. De un lado están los acuerdos unidimensionales de integración, es decir las áreas preferenciales de mercado conocidas como Tratados de Libre Comercio (TLC) al estilo del aparentemente fallido ALCA, del TLCAN, etc. De otro lado, están los acuerdos multidimensionales cuyo prototipo históricamente más relevante y completo es la UE, y, aunque sin pretender erigirse como un modelo o receta, es un referente que marca la senda de los acuerdos subregionales latinoamericanos que además del MERCOSUR incluyen la CAN, el MCCA, y el CARICOM (Di Filippo y Franco: 2000).

El examen, efectuado en las secciones siguientes, de las áreas de cooperación establecidas para el próximo período (2007-2013) pone de relieve que éstas adquieren inteligibilidad en el marco del segundo tipo de acuerdos, es decir los multidimensionales. Además la cooperación se refiere a

una situación inédita en cuanto a la naturaleza de la Asociación que se pretende establecer: el carácter sistémico y multidimensional del Acuerdo de Asociación, fundado en comunes prácticas, valores e instituciones en los planos político y cultural. Esta concepción sistémica y multidimensional que guía las negociaciones es la que tomaremos en cuenta para formular las consideraciones de naturaleza más estratégica en la evolución del acuerdo que se intentan en la sección 2 de este trabajo.

Líneas estratégicas de la cooperación

Las líneas estratégicas de la cooperación UE-MERCOSUR que se examinarán someramente se han extendido por dos períodos: 2002-2006 y 2007-2013.

Las líneas estratégicas de la cooperación durante el período 2002-2006 se dirigieron a reforzar la integración institucional y de los mercados en el interior del MERCOSUR. Más precisamente, se abocaron a la creación del mercado común⁴ como un prerrequisito para la conclusión y sustentabilidad posterior de la Asociación entre ambos bloques. Se aprobó un presupuesto de 48 millones de euros distribuido de la siguiente manera: a) Apoyo para la integración interna de los mercados y aceleración de los flujos bilaterales de comercio interregional: 21 millones de Euros. b) Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR: 12,5 millones de euros. c) Apoyo a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR: 14,5 millones de euros.

Una evaluación independiente de este período de cooperación arrojó aspectos positivos y otros insuficientes o mejorables. Entre los positivos se cuenta: a) el efectivo fortalecimiento y facilitación del comercio UE-MERCOSUR; b) provisión de las oportunidades de negocios, para el crecimiento y expansión de los mercados accesible a las empresas del MERCOSUR; c) proyectos orientados a tomar conciencia de las asimetrías (por ejemplo en tamaños demográficos y económicos) existentes en el interior del MERCOSUR.

Entre los aspectos insuficientes y mejorables se contaron: a) la excesiva ambición de algunos objetivos frente a recursos limitados y a rigideces administrativas por parte de los organismos de la UE; b) dificultades de

⁴ Nótese que la constitución de un mercado común completo, que incluya la movilidad intra-comunitaria del trabajo humano portado por los migrantes, supone un alto grado de integración social, entendida como la garantía de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales mínimos para los ciudadanos que migran en el interior del espacio integrado y que son oriundos de otro país miembro. Esta integración social supone los valores, instituciones y prácticas de una democracia compartida.

implementación derivadas de desacuerdos y retardos administrativos por el lado del MERCOSUR.

El presupuesto indicativo para el período de cooperación 2007-2013 alcanza los 50 millones de euros y las líneas estratégicas de la cooperación UE-MERCOSUR son básicamente tres: a) Apoyo para la institucionalización del MERCOSUR: aproximadamente 4 millones de Euros; b) Apoyo para la profundización de la integración del MERCOSUR y la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR: aproximadamente 28 millones de euros; c) Esfuerzos por fortalecer la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso de integración regional, el entendimiento recíproco y la visibilidad mutua: aproximadamente 8 millones de euros. Los restantes 10 millones del presupuesto previsto serán destinados a financiar dos proyectos pendientes del período presupuestario anterior referidos a la educación y a la sociedad de la información.

El apoyo a la institucionalización del MERCOSUR (línea estratégica número 1) se enfocará en tres áreas: Primero, el apoyo a las actividades parlamentarias legislativas del MERCOSUR, con el objetivo principal de promover la efectiva ratificación parlamentaria y puesta en vigor de la legislación del MERCOSUR. Segundo, el apoyo al Tribunal de Revisión Permanente del MERCOSUR. Tercero, el apoyo a la Secretaría del MERCOSUR y, en particular a las actividades del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM).

Las acciones principales en el fortalecimiento del Acuerdo de Asociación (línea estratégica número 2) incluyen: Primero, el apoyo a la integración del MERCOSUR en el ámbito de los mercados y de la producción, incluyendo la eliminación de las barreras no arancelarias. Segundo el apoyo a los temas alimentarios especialmente en los campos de la seguridad y de la higiene. Y, tercero, la promoción del desarrollo sostenible de la región a través del estímulo a la protección ambiental y al manejo sustentable de los recursos naturales.

Las acciones principales para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil (línea estratégica número 3) incluyen: Primero, la creación de 10 centros de estudio y apoyo para la implementación del “Plan Operativo del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010”. Segundo el fortalecimiento de los sectores cinematográfico y audiovisual del MERCOSUR para promover la identidad regional. Tercero, la organización de talleres, seminarios y otras actividades orientadas a proveer capacidades técnicas y apoyos derivados de la propia experiencia de la UE para todos los temas relacionados con la integración regional.

2. Obstáculos que afronta el TLC UE-MERCOSUR

El lenguaje de los sistemas y de los juegos

El examen de la viabilidad y perspectivas del Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la UE depende en grado decisivo del futuro de las negociaciones del TLC UE-MERCOSUR. El examen de dicha viabilidad se efectuará desde una visión sistémica y multidimensional. Tanto la Unión Europea como el MERCOSUR pueden ser examinados como sistemas, es decir totalidades sociales cuyos agentes componentes (que son estados nacionales) establecen entre sí vínculos interdependientes fundados en reglas de naturaleza institucional o tecnológica. Cada uno de estos agentes cuenta con recursos (fácticos e institucionales) de poder que pone en juego de manera individual o coaligada para perseguir sus propias estrategias. La posición de esos agentes respecto de esas reglas tecnológicas e institucionales determina, respectivamente, su poder fáctico⁵ e institucionalizado.

Este lenguaje sistémico puede verse alternativamente como un idioma de juegos (Douglass North, 1999) en que los equipos que juegan son actores o agentes sociales (asociaciones, organizaciones, o en este caso gobiernos) y las reglas del juego son tanto técnicas como institucionales. El símil lúdico se puede extender y profundizar a la manera como se delimita el ámbito o campo de juego (rayado de cancha), y al proceso a través del cual esas reglas son creadas o modificadas. Este lenguaje de juegos se usa efectivamente tanto en ámbitos académicos donde suele adquirir el rigor de la teoría matemática de los juegos, como en la esfera de la praxis política y periodística donde se usa de manera más informal o coloquial. Este último es el enfoque adoptado en este breve trabajo.

Estos vínculos (reglas técnicas e institucionales) que vinculan a los actores se verifican en diferentes dimensiones al interior de cada bloque

5 Entiendo aquí por poderes fácticos los que se imponen con independencia de (o al margen de) las instituciones consideradas legales u oficialmente legítimas. Esto significa que pueden estar fundados en mecanismos tecnoeconómicos, por ejemplo una escala productiva que confiere poder monopólico, independientemente de que existan códigos de competencia que legislen esas posiciones. Si el ejercicio de las posiciones de poder fáctico esta prohibido o legislado, dicho poder puede ser ilegal. Por ejemplo una huelga legal es un poder institucionalizado que puede beneficiar a algunos sindicatos. Pero la convocatoria a una huelga ilegal es el ejercicio de un poder fáctico que está al margen de las instituciones legales. Todas las modalidades del crimen organizado o de prácticas del capitalismo mafioso (narcotráfico, trata de personas, corrupción, etc.) son, por ejemplo, expresiones de poder fáctico. En el plano del comercio internacional el uso de barreras técnicas o fitosanitarias con fines proteccionistas serían ejemplos de modalidades del ejercicio de poderes fácticos.

o acuerdo de integración. Tanto la UE como MERCOSUR tienen en común el haberse planteado, al interior de sus respectivos bloques, estrategias multidimensionales de integración. Entre las dimensiones principales deben contabilizarse las económicas, políticas, y culturales. Pero estas dimensiones no son las únicas y podrían agregarse otras de creciente importancia como es el caso de la dimensión ambiental.

Tenemos entonces dos acuerdos o bloques de integración que pueden ser examinados como sistemas multidimensionales, los que, de manera explícita se plantean “hacia adentro” una integración de naciones en cuyo marco cabe la integración de los mercados, pero, también caben muchos otros ámbitos o esferas de asociación a largo plazo. Esa condición sistémica y multidimensional también repercute “hacia fuera”, por ejemplo en las relaciones y negociaciones bilaterales entre ellos tendientes a la constitución de la Asociación Interregional entre ambos.

En el ámbito económico la UE es, junto con los Estados Unidos de América, uno de los dos grandes centros de la economía occidental contemporánea en este mundo global. La UE ocupa una posición central, compartida con los Estados Unidos (EEUU), pero de creciente gravitación económica al menos en el mundo occidental, como consecuencia de relativamente recientes eventos entre los que cabe citar, el fortalecimiento del EURO como moneda internacional a escala global, y, en otro campo, la expansión del número de miembros de la UE, con el ingreso de una decena de países de Europa Central. Este tipo de modificaciones, significa cambios en los intereses de los actores y nuevas posiciones fácticas e institucionalizadas de poder.

Esta posición central *en occidente* desempeñada por la UE y EEUU había sido, además, compartida en el sudeste de Asia, (al menos desde comienzos de los años setenta hasta comienzos de los años noventa) por Japón, como la principal potencia económica desarrollada del extremo oriente, acompañada por un entorno constituido por otro conjunto de economías de menor tamaño e influencia pero de extraordinario dinamismo económico. Pero, recientemente los fenómenos más importantes acontecidos en esa región son la irrupción de China en el mercado mundial y, en grado menos notorio pero significativo a largo plazo, también la de la India.

Estas transformaciones en el “tablero” mundial están modificando las tendencias establecidas en muchos campos del comercio internacional. Por ejemplo, siendo estos países asiáticos, especialmente China, principales demandantes de materias primas y alimentos, emerge una fuerte y sostenida tendencia al mejoramiento de los términos de intercambio de estos

bienes que beneficia a muchos países latinoamericanos (y especialmente sudamericanos) exportadores de productos primarios (en particular los del MERCOSUR).

Como contrapartida de la presencia de China en la demanda mundial de productos primarios se registra la “invasión” de manufacturas muy baratas (lo que acentúa la reversión en la tendencia secular de los términos de intercambio experimentados por los exportadores de varios productos primarios) provenientes de dicho país que compiten con las elaboradas en otros países latinoamericanos, especialmente México, Centroamérica y el Caribe (Grupo MCC) en las actividades procesadoras de exportaciones aprovechadas por las grandes corporaciones transnacionales orientadas hacia el mercado de los Estados Unidos.

En consecuencia el Grupo MCC parece estar sufriendo con mayor fuerza el impacto económico de China por que *no se beneficia* de la demanda de productos primarios originada en aquel país asiático pero *sí se perjudica* por la invasión de manufacturas que debilitan la competitividad de las maquiladoras instaladas en MCC.

En el caso de los miembros del MERCOSUR, la gravitación cada vez más notoria de los países asiáticos en el mercado mundial ha favorecido sus balanzas de pagos, aliviando sus proverbiales posiciones deudoras en materia financiera. En particular los precios de los productos agrícolas de clima templado están creciendo no sólo por la acrecentada demanda asiática sino por otros factores relacionados con la aparición de los agrocombustibles. En consecuencia, las negociaciones agrícolas actualmente en curso y las razones del proteccionismo agrícola de los países desarrollados quizá empiecen a replantearse de nuevas maneras.

La dimensión económica del Acuerdo UE-MERCOSUR debe ser examinada a la luz de los nuevos escenarios globales y, además tomando en consideración el planteamiento multidimensional que es el gran sello distintivo de las estrategias integracionistas de la UE. Esta tarea es demasiado vasta para ser abordada en estas líneas pero al menos debe quedar señalada en relación con la complejidad de las negociaciones del, así denominado, TLC (en rigor área preferencial de mercado) UE-MERCOSUR que tantos retardos y dificultades ha evidenciado.

La estrategia de la UE en materia de integración regional

Nótese que la UE siendo ella misma un bloque de naciones prefiere favorecer, al menos en América Latina, la constitución de otros bloques estables como componentes del orden económico global más apropiados para establecer negociaciones y asociaciones. En particular la estrategia

de la UE en América Latina ha sido el planteamiento, en el interior de un mismo tratado, de Asociaciones multidimensionales (económicas, sociales, políticas, ambientales, etc.) y entre bloques, por oposición a otro tipo de tratados, como sería el caso de los tratados unidimensionales (sólo económicos y, aún más restringidamente, “mercadistas”) preferentemente suscritos entre naciones, los que son favorecidos y estimulados por EEUU en América.

Para entender la importancia de esta estrategia “multidimensional inter-bloques”, conviene comparar los acuerdos de Asociación que negocia la UE con los tratados de libre comercio (TLC) que suscribe Estados Unidos con sus contrapartes latinoamericanas. Estados Unidos se plantea una misma fórmula para todos los TLC, cuyo objetivo se reduce de manera casi exclusiva a crear áreas preferenciales de mercado que otorguen seguridad, certeza jurídica, y condiciones operativas lo más favorables posible para sus corporaciones transnacionales.

Los TLC hemisféricos, suelen ser considerados como “OMC plus” y en cierto sentido son una extensión y profundización de la filosofía de la OMC en transacciones de mercado tales como comercio de bienes, comercio de servicios, inversiones ligadas al comercio y a los servicios (presencias comerciales), compras gubernamentales, etc. Son “OMC plus” en el sentido de que profundizan y agregan nuevos temas que son ignorados o incipientemente considerados en las disciplinas de la OMC. Dicho esto, este trabajo debe sin duda considerar los aspectos de mercado contenidos en los acuerdos donde la comparación se funda en el marco de las disciplinas de la OMC.

¿Hay diferencias entre las posiciones estratégicas de la UE y de EEUU?

Conviene advertir que la UE posee también poderosos jugadores transnacionales cuya visión micro económica de los mercados privilegia la instalación de reformas reguladoras que viabilicen los mismos objetivos perseguidos por las corporaciones transnacionales de cualquier otro origen en este mundo global, sean estadounidenses, japonesas, chinas o de cualquier otra área.

Estos jugadores transnacionales también cabildan ante los organismos nacionales, intergubernamentales y supranacionales de la UE en defensa de sus intereses. No hay duda que un gran incentivo para lanzar tanto el Acuerdo Marco como el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, actualmente en negociación, fue el riesgo de la suscripción del ALCA,

con los consiguientes desvíos de comercio⁶ desde oferentes ubicados en la UE hacia otros de EEUU. El perjuicio para las posiciones comerciales de la UE hubiera sido grande, especialmente en relación con MERCOSUR donde la UE registra un volumen de comercio recíproco cuantitativamente mayor al de EEUU.

Con base en argumentos de este tipo, algunos observadores sugieren entonces que la predicada multidimensionalidad de la estrategia integradora de la UE es predominantemente retórica y que por encima de los valores culturales y los principios democráticos compartidos prevalece un interés concreto por defender tanto las posiciones adquiridas en materia comercial como los derechos patrimoniales de las empresas transnacionales de la UE. Ese interés no se diferenciaría del existente en los Estados Unidos y quedaría sólo disfrazado por las consideraciones valorativas de naturaleza ética, cultural y política que se incluyen en sus acuerdos de asociación.

Cabría decir, como hipótesis alternativa que en la UE los intereses micro económicos transnacionales se expresan en un marco institucional diferente al que impera en Estados Unidos, estableciendo un mejor equilibrio entre los derechos patrimoniales de las empresas y los derechos humanos de los ciudadanos de los países con los cuales estas potencias se integran. Por ejemplo, las negociaciones de Estados Unidos con su “patio trasero” (MCC) discurren por los típicos carriles unidimensionales de los TLC. Por oposición las negociaciones de la UE con los países ex miembros del bloque socialista de Europa Central que (forman parte de su respectivo “patio trasero”) se traducen en una ampliación del bloque europeo. Ellas son, por lo tanto eminentemente multidimensionales y sistémicas.

Una explicación más completa del proceso negociador del TLC UE-MERCOSUR, debe partir de las transformaciones recientes de la economía global. Los intereses de las corporaciones transnacionales se fundan en el control de tecnologías eficientes y competitivas que se imponen naturalmente en los mercados “libres” (a veces muy oligopólicos y asimétricos). Aún así el tema no se agota en (ni puede ser reducido a) los intereses

6 El hecho de usar el concepto de desviación de comercio no significa adherir al modelo neoclásico de competencia perfecta o a los postulados utilitaristas de la teoría del bienestar. El concepto está basado, aquí, solamente en los marcos institucionales que regulan el comportamiento de precios y mercados. Por lo tanto expresa un legítimo uso institucional o institucionalista de este concepto. Agradezco a Claudio Jedlicki, investigador del Centre National de la Recherche Scientifique, de la Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, quién en un diálogo informal me sugirió la conveniencia de introducir esta advertencia de naturaleza teórico-conceptual.

“mercadistas” fundados en una defensa de la asignación privada de recursos, orientada solamente por los valores de productividad, competitividad y rentabilidad. Si así fuera, no resulta explicable la supervivencia del proteccionismo agrícola de los centros que ha perdurado durante casi medio siglo.

Si la lógica micro económica de los mercados operara de acuerdo con los criterios de la competencia perfecta y presidiera sin contrapesos los criterios negociadores, entonces la conclusión sería que la UE ya habría liberalizado su política agrícola común y el TLC con MERCOSUR habría superado uno de sus escollos fundamentales. Lo contrario ha prevalecido, y las razones del atraso en la solución de los problemas provienen de las profundas asimetrías en los mecanismos de la competencia en los mercados reales. También provienen de *consideraciones político-sociales*. En efecto, el proteccionismo agrícola es claro ejemplo de una estrategia inspirada en consideraciones políticas y sociales (seguridad alimentaria, sostenimiento de tradiciones rurales, compromisos con países miembros cuya estabilidad macroeconómica y social depende de la agricultura, etc.) que se agregan a las puramente micro económicas expresadas a través de los lobbies (o cabildeos) representativos de intereses empresariales agrícolas.

En cualquier caso, sin embargo, como sugeriremos más adelante, aunque las motivaciones proteccionistas en el ámbito de la agricultura son similares tanto en EEUU como en la UE, los efectos sobre las estrategias negociadoras de un acuerdo de integración son bastante distintos. La diferencia emerge como consecuencia del carácter multinacional del bloque de la UE, donde los intereses de los agentes económicos más influyentes de cada país miembro de la UE, son políticamente “filtrados” primero a escala nacional y luego a escala supranacional en donde los intereses políticos y sociales, nacionales y de bloque, suelen predominar con mucha fuerza sobre los intereses micro-económicos. Esto se evidencia por ejemplo en el papel inapelable desempeñado por el Tribunal de la Unión Europea, órgano supranacional encargado del cumplimiento de las leyes de competencia y de defensa del consumidor.

La consideración de la influencia relativa de los distintos tipos de fundamentos (políticos, económicos, culturales, ambientales) de las estrategias de negociación de la UE, exige reconocer que en el interior de un bloque tan complejo existen intereses *nacionales* encontrados. No es lo mismo una UE antes o después del ingreso de la última oleada de países incluidos anteriormente en la órbita soviética. Por ejemplo los intereses agrícolas de Polonia, no sólo pueden entrar en fricción interna con los de Francia, España o Italia, sino que externamente se contraponen a los intereses

de América Latina y por lo tanto aquel país presionará para mantener una situación proteccionista en el campo agrícola. Pero la estrategia final adoptada por la UE consultará también los otros intereses y aspectos en juego dentro del bloque.

¿Hay diferencias estratégicas en el interior del MERCOSUR?

También aquí operan consideraciones de *naturaleza política* que operan al margen del “libre” (pero asimétrico) juego de las fuerzas (predominantemente transnacionales) del mercado. Examinemos a continuación un ejemplo relevante también asociado a mecanismos de desviación de comercio.

Si excluimos a la República Bolivariana de Venezuela, que por ahora está, virtual pero no realmente, ligada a las normas de la Unión Aduanera MERCOSUR, las características (nivel medio, excepciones, escalonamientos, etc.) del arancel externo común fueron diseñadas atendiendo a los intereses de los dos países mayores, y, muy especialmente de Brasil, cuya escala económica es muy superior a la de los otros tres socios efectivamente plenos, incluso tomados en conjunto.

Según algunos estudios, atendiendo al nivel y la estructura del arancel externo común, el comercio en el interior del MERCOSUR está sesgado hacia bienes en los cuales Brasil carece de una ventaja comparativa a escala global, pero compensa esta insuficiencia gracias a un mercado “cautivo” protegido por el arancel externo común. También Argentina, aunque en medida menor, se beneficia de esta situación.

De otro lado, esa misma estructura del comercio (derivada del mismo arancel externo común) desde el punto de vista de los socios menores (Uruguay y Paraguay) está sesgada a favor de productos que en estos países sí gozan de una ventaja comparativa global pero no la pueden ofrecer a cambio de productos de mejor precio y calidad que los protegidos por el Arancel Externo Común. Por eso mismo, es que los países de menor tamaño relativo del bloque, se sienten perjudicados por el diseño de ese arancel externo común en vigencia y, en general por la política comercial común inherente a la vigencia de la Unión Aduanera MERCOSUR. En consecuencia, han amenazado con negociar TLC independientes con los Estados Unidos como una manera de presionar a favor de sus intereses comerciales en el interior del MERCOSUR. Esos eventuales TLC les permitirían adquirir bienes manufacturados y servicios provenientes de dichos centros, con precios y calidades superiores a los de los productos equivalentes provenientes de Brasil y (en menor grado), de Argentina, que se benefician de los rasgos actuales del arancel externo común.

Los acuerdos suscritos por el MERCOSUR, a instancias de sus dos socios mayores, se han verificado preferentemente con los restantes socios potenciales de América Latina (especialmente con los miembros de la CAN). En otras palabras hay un tema de desviación de comercio que beneficia a los socios grandes del MERCOSUR en detrimento de los intereses de los socios más pequeños⁷.

La explicación racional (propia de una racionalidad también política y no solamente micro económica) de esta renuencia a abrir los mercados del MERCOSUR, o de Sudamérica a los acuerdos tipo TLC en el eje norte-sur, sería que los países de MERCOSUR quieren consolidar el propio mercado sudamericano antes de entrar, plena y abiertamente, al juego comercial global. Este mercado sudamericano integrado se estaría concibiendo como un componente estratégico fundamental de una futura integración multidimensional profunda. Por lo tanto, promueven acciones a escala sudamericana como las incluidas en UNASUR, (tratado de libre comercio CAN-MERCOSUR, IIRSA, etc.). En este caso la competencia está planteada con (o mejor contra) EEUU, porque en los TLC que suscribe este gran centro hegemónico predomina efectivamente una concepción micro-económica que otorga un papel protagónico a los intereses privados transnacionales.

Esta visión estratégica sostenida especialmente por los países grandes del MERCOSUR no sería muy distinta de la que inspiró los inicios de la integración económica europea, como fundamento de su actual integración multidimensional. Sin embargo (y aquí radica en mi opinión el problema conflictivo de fondo) los países grandes (Brasil y, en menor medida Argentina) que lideran esta estrategia (consolidación previa e interna de un mercado sudamericano integrado), no parecen dispuestos a crear las instituciones y organismos supranacionales que los obligarían a compartir soberanías al interior de MERCOSUR o, más ampliamente a escala sudamericana. Más específicamente, es necesario referirse a Brasil, cuya constitución prohíbe la aceptación de compromisos internacionales que prevalezcan permanentemente sobre la legislación interna. Desde luego, el verdadero obstáculo no es jurídico (ya que las constituciones pueden ser modificadas), sino de voluntad política.

Por su parte los países más débiles de MERCOSUR no parecen dispuestos a sustituir un gran centro global (en este caso Estados Unidos), por otro sub-centro regional (por ejemplo Brasil, coaligado con

7 Vaillant (2007), EU-MERCOSUR Trade negotiations: make or brake". Trabajo presentado al MERCOSUR Chair Annual Seminal, Institute d'études politiques de Paris (Science Po).

Argentina) que no les garantice la suficiente gravitación política para hacer oír su voz en el interior del bloque.

Servicios versus agricultura, ¿problemas de sectores o de “eras” económicas?

Nótese, sin embargo que micro-económicamente hablando, no interesa si los intereses empresariales corporativos corresponden a un grupo económico estadounidense, chileno o brasileño porque la nacionalidad de los capitales, es por un lado, cada vez menos determinable, y por otro lado, cada vez menos relevante desde el ángulo de los intereses socioeconómicos de las sociedades nacionales. Lo que interesan son las reglas técnicas e institucionales que regulan el posicionamiento en la economía global y la inserción internacional de los países incluyendo sus acuerdos de integración, y allí es donde las diferencias de trato entre la UE y EEUU son fundamentales: la UE desea negociar con bloques, en tanto que la estrategia estadounidense es preferente fragmentadora.

Debe reconocerse que el rasgo específico de la globalización económica del siglo XXI es la transnacionalización empresarial, y esto engloba a todas las grandes empresas que operan transnacionalmente y no solamente aquellas cuyas casas matrices están basadas en los grandes centros. El campo de juego de la economía mundial ha sido remodelado por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), dando lugar a una movilidad sin precedentes de los factores no humanos de la producción (conocimiento tecnológico, inversiones productivas y financieras en toda clase de campos) y de múltiples servicios, muchos de ellos creados a partir de la propia expansión y profundización de las TIC. En particular, respecto de los temas del comercio agrícola, está emergiendo un nuevo escenario global en que los procedimientos biotecnológicos están borrando la clara distinción que existía entre productos primarios y productos derivados de la manipulación genética y de la creación de productos transgénicos.

Lo que se sugiere en muchos foros empresariales, es que los problemas del comercio de bienes, tanto de los agrícolas como de los industriales, se pueden superar a través de la promoción de los flujos recíprocos de inversiones directas en actividades de servicios. El fundamento de esta perspectiva está dado, precisamente, por la rapidísima evolución de las TIC y su impacto en la creación de múltiples opciones tecnológicas que transforman los costos de fabricación (incluyendo los costos de coordinación entre subsidiarias de una misma transnacional) y de transacción a escala global. Estas TIC se concretan en la emergencia de múltiples

nuevas actividades económicas, la mayoría de ellas ubicadas en el ámbito de los servicios.

En la Declaración del Foro Empresarial MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA VII EDICIÓN, celebrado en Lisboa, el 8 de octubre de 2007, se establece una neta diferenciación entre múltiples problemas reiterados y aparentemente insolubles de las negociaciones en el comercio de bienes manufacturados o agrícolas por un lado, y las soluciones potenciales que pueden surgir de la expansión de las transacciones en inversiones, tecnología y servicios. En la declaración del Foro Empresarial MERCOSUR-UE, celebrado en Lisboa, durante octubre de 2007, se observa:

- “El proceso negociador, sin embargo, afronta difíciles obstáculos creados por los fuertes intereses de ambas partes. Existen importantes temas respecto del ámbito y cobertura de la liberalización arancelaria en las negociaciones de bienes industriales así como en la definición de las reglas de origen y el uso del régimen de “drawback” en el comercio bilateral, en la eliminación de los impuestos a las exportaciones y en la asimetría en la eliminación de aranceles”.
- “En la agricultura hay una variedad de incertidumbres relacionadas con el acceso a los mercados, tales como aranceles, cuotas, volúmenes, incrementos anuales en la administración de cuotas, así como interrogantes respecto del tratamiento de productos subsidiados, las indicaciones geográficas, y las medidas sanitarias y fitosanitarias”.
- “Las negociaciones de servicios deben resolver demandas provenientes de ambos bloques para aumentar la certeza jurídica y el acceso a nuevos mercados en sectores vitales, tanto en términos de su valor económico como de su importancia infraestructural para un más amplio crecimiento económico y desarrollo”. (MEBF 2007, Lisbon Declaration, página 3).

Como se ve, los foros empresariales que agrupan a las ETN, en especial las que utilizan o propagan las TIC, independientemente del origen de sus casas matrices, se desentienden de los argumentos que podrían favorecer el proteccionismo agrícola de los centros y tratan de replantear los temas sectoriales del comercio de bienes en el escenario de la nueva era global.

Las relaciones UE-MERCOSUR en la era del capitalismo global

De este modo, lo que la OMC y los TLCs denominan eufemísticamente acceso a mercados en el campo de las inversiones y los servicios corresponde en la práctica al meollo del proceso de transnacionalización

económica mundial. Esta es una temática que irrumpe como un nuevo campo de soluciones a los viejos problemas tantas veces negociados infructuosamente del comercio agrícola y de los bienes manufacturados intensivos en recursos naturales.

El Foro Empresarial, en su Declaración de Lisboa, insiste en el proceso de globalización y en su base tecnológica como un tema diferente y mucho más relevante que el proceso de liberalización comercial per se: “El Foro Empresarial es un fuerte creyente en los positivos efectos propagadores del creciente comercio de servicios tanto para la UE como para el MERCOSUR. Es generalmente aceptado que la liberalización de los servicios puede contribuir significativamente a mejorar el nivel y la cantidad de infraestructura, elevando la productividad del sector privado y acrecentando la competitividad general. Por ejemplo, la liberalización de las actividades de servicios intensivas en TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) tales como la banca, los seguros, o los servicios profesionales en MERCOSUR naturalmente difundirán el desarrollo nacional de los sectores de TIC, forzando un incremento de su productividad y su competitividad general. Esto a su turno, en el mediano y largo plazo, puede convertirse en una fuente importante de importaciones de servicios hacia la UE a través, por ejemplo, de actividades de outsourcing y off-shoring. Es también aceptado generalmente que la liberalización *per se* puede no ser suficiente y que en la secuencia de medidas liberalizadoras, es también crucial una consistente actualización y modernización de los regímenes reguladores domésticos- particularmente del marco legal aplicado a la competencia”.

“El Foro Empresarial continúa siendo sensible a la estrecha relación entre servicios e inversión extranjera directa (IED). Al respecto, es interesante notar que la IED se ha ido moviendo progresivamente desde la mera explotación de recursos naturales o el acceso a mercados locales, hacia la búsqueda de eficiencia encaminada al establecimiento de plataformas de exportación y, más recientemente, hacia la búsqueda de oportunidades para la captura de activos tecnológicamente basados. Por lo tanto, una buena parte de las oportunidades están hoy al alcance tanto de la UE como del MERCOSUR, en un variado rango de áreas que van desde el desarrollo de infraestructuras hasta la Investigación y Desarrollo (ID). Es innecesario agregar, que el uso de TIC y de los servicios facilitados por TIC puede jugar un rol crucial en la atracción de la IED” (MEBF 2007, página 7).

3. Conclusiones

Principales “ejes de tensión” en las negociaciones del Acuerdo de Asociación

El planteamiento de las perspectivas de la relación UE-MERCOSUR exige combinar consideraciones político económicas. Si se efectúa esta “lectura” del tema tenemos los siguientes ejes de tensión:

a) En el interior de la UE, hay una tensión entre los intereses agrícolas defendidos políticamente -a través de medidas proteccionistas que no tienen justificación micro económica en términos de asignación de recursos- y los intereses generales de las grandes ETN manufactureras y de servicios que desean lograr el más completo acceso a los mercados latinoamericanos. En medida creciente, las ETN europeas que buscan presencia comercial en MERCOSUR están centradas en los temas de las TIC y promocionan enérgicamente la idea de que, a través de una promoción de las actividades de inversión en servicios, es cómo pueden llegar a solucionarse muchos de los problemas que se plantean en el comercio de bienes, tanto de los bienes industriales como de los productos agrícolas. La idea sugerida en el Foro Empresarial es que el “callejón sin salida” de los problemas agrícolas y de las dificultades en el comercio de bienes podría ser superado a través del estímulo a las actividades de inversiones, en especial las localizadas en actividades de servicios. La idea sugerida por los representantes empresariales del Foro, es que las normas reguladoras de esas inversiones sean especialmente diseñadas, a la medida de los requerimientos de las ETN como es el caso con las actividades de outsourcing y offshoring para promover las inversiones privadas desde los centros.

b) En el interior del MERCOSUR hay una tensión entre los intereses políticos y económicos de los países grandes (con especial referencia a Brasil) versus los intereses políticos y económicos de las economías de menor tamaño relativo, cuyas actividades económicas presentan ventajas comparativas (y requieren de importaciones) que se verían facilitadas por la suscripción de TLC con los países centrales. Los países pequeños quieren un MERCOSUR cuyos mecanismos decisorios estén más democratizados y dependan de instituciones y organismos, parcialmente supranacionales. De otro lado, las autoridades gubernamentales de esos mismos países pequeños, pensando en sus intereses nacionales ven con beneplácito los mecanismos explícitos que la UE incorpora para la mejor participación de las PYME. El principal (de mayor tamaño económico)

país miembro del MERCOSUR es, implícita o explícitamente, reticente a este tipo de reformas.

A medida que la UE toma conciencia del grado de inmadurez y divisionismo que observa en el seno del bloque MERCOSUR, se acerca pragmáticamente a una negociación con Brasil a través de diálogos o acuerdos bilaterales que reconocen el poder fáctico de este gigante que, es en si mismo, un bloque integrado.

c) En las negociaciones de mercado UE-MERCOSUR existe una tensión entre los intereses económicos y políticos que guían la negociación. La reticencia europea a negociar agricultura en las negociaciones del Acuerdo UE-MERCOSUR supone una consideración de naturaleza político-estratégica que es más amplia, y coincide con la de EEUU, ya verificada en el seno de las negociaciones ALCA: tanto EEUU como la UE, no quieren negociaciones parciales del tema agrícola, sino que eligen la OMC como foro global donde esas negociaciones deberían tener lugar. Esto es debido a que el tema agrícola, por ser esencialmente político en su lógica interna, exige soluciones políticas compartidas o concertadas por las potencias interesadas principales (UE y EEUU).

De otro lado, los países del MERCOSUR, junto con otros importantes países en desarrollo, se coalicionan para una fuerte defensa de sus posiciones dentro de la OMC; pero esas coaliciones son circunstanciales y ad hoc. El poder negociador de los países latinoamericanos en general y del MERCOSUR, en particular, aumentaría notablemente si crearan sólidos y amplios bloques de integración cuyo "límite" geopolítico más plausible sería Sudamérica como un todo. Aunque los intereses sudamericanos son divergentes en muchos aspectos, el marco de un bloque sudamericano preexistente sería el mejor ámbito para crear coaliciones ad hoc de vida más limitada, y susceptibles de incorporarse temporalmente a coaliciones más amplias en el ámbito de las negociaciones OMC. Pero esa solidez no es posible si los países más grandes no aceptan ceder parte de su soberanía para la creación de instituciones y mecanismos supranacionales. Los países más pequeños, que carecen de poder fáctico y deben recurrir a formas institucionalizadas de poder, piensan, y correctamente, que no están dispuestos a guardar lealtad a sus socios mayores si no son retribuidos con una democratización en el proceso decisorio fundamental del MERCOSUR o de algún bloque sudamericano que englobe las estructuras de MERCOSUR.

Una clave estratégica: integración multidimensional democráticamente fundada

Este trabajo sugiere que la solución de todos estos problemas debería pasar por una profundización de la integración multidimensional del MERCOSUR, incluyendo la constitución de instituciones supranacionales, donde los intereses de los países más débiles estén adecuadamente representados. Esta multidimensionalidad y supranacionalidad de los acuerdos sólo puede estar fundada y legitimada en los principios de la democracia política, económica y social. Una supranacionalidad fundada en instituciones democráticas, exige plebiscitos y transformaciones constitucionales así como una adecuada publicidad y divulgación de los procesos orientados a crear esos organismos.

Los organismos e instituciones supranacionales suponen la cesión de potestades micro y macroeconómicas a dichos organismos e instituciones. La UE provee ejemplo del ejercicio de esas potestades. De un lado, en el campo de las disputas micro-económicas, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea impone multas a los transgresores privados de las leyes de competencia y defensa del consumidor (como lo ha hecho recientemente, por ejemplo con Microsoft, o con los fabricantes de ascensores que abusaron de su poder oligopólico en el mercado de la UE). De otro lado, en el campo macroeconómico el Banco Europeo puede manejar el instrumento monetario-cambiario para promover su moneda única (euro), cuya gravitación creciente en el mundo de hoy es indudable.

El tema entonces exige considerar primero las limitaciones que derivan del manejo de las relaciones internas entre los jugadores del MERCOSUR, o, de manera más amplia de los jugadores económicamente más fuertes versus los más débiles. Y la solución heroica y estructural que da la prueba de la “blancura” de las intenciones de los jugadores, respecto de un trato igualitario o, al menos equitativo entre los países miembros, es el avance decisivo hacia la creación de instituciones supranacionales democráticamente fundadas.

¿Cuál sería la reacción de los grandes centros occidentales a una reforma estructural tan profunda y drástica como la que se sugiere en el párrafo anterior? Probablemente sería resistida por EEUU y apoyada por la UE si es que la misma transcurre por cauces democráticos.

Estados Unidos ha tendido a plantear los temas de la integración (FTAA, NAFTA, CAFTA-RD, etc.) en términos restrictivamente económicos o más aún mercadistas, “blindando” los acuerdos y compromisos de cualquier connotación ética o política referida a la defensa de la democracia. No es que Estados Unidos se abstenga de pronunciarse sobre

estas materias, pero lo hace en otros foros como la OEA, por ejemplo. Sin embargo, durante diferentes períodos y circunstancias históricas, EEUU toleró la presencia de gobiernos latinoamericanos de corte autoritario en la medida que fueran sus aliados. Además Estados Unidos, en las antípodas de la UE, siempre ha sido reticente a negociar con los bloques subregionales (CAN, MERCOSUR, CARICOM, MCCA) y no ha dudado en suscribir acuerdos que tienden a debilitarlos.

Por oposición la UE, por razones tanto operacionales como políticas, incluye en sus acuerdos de Asociación de manera explícita y previa las consideraciones éticas y políticas referidas a la defensa de la democracia y los derechos humanos y, aunque esa defensa pueda entrar en cierto grado de contradicción con los intereses transnacionales europeos ya vigentes en América Latina, también expresa una genuina vocación democrática de los países miembros de la UE. Esto países europeos han forjado su actual gravitación global precisamente en la defensa de un tipo de democracia que sea compatible con la estrategia de integración de la UE. Por lo tanto, más allá de las posiciones ideológicas de los movimientos políticos europeos, la democracia es una condición objetiva para la supervivencia de la UE y para las relaciones de la UE con los países latinoamericanos. Si ésta condición fuera violada asistiríamos a un colapso mayor de las tradiciones democráticas de Occidente. Algo así como un retorno a las condiciones existentes a comienzos del siglo pasado, previas a las dos grandes guerras mundiales para el caso europeo, o a la década de los años setenta para el caso latinoamericano.

Aunque desde un punto de vista práctico, el foco de las negociaciones entre UE y sus contrapartes siempre depende crucialmente de los acuerdos de mercado, esta publicación sustenta la hipótesis de que en el largo plazo, las dimensiones políticas y culturales que se negocian, son marcos de gran importancia estratégica para el futuro posicionamiento cultural y político de América Latina en general, y de MERCOSUR en particular en un mundo global

Este punto de vista desmitifica un poco el papel presuntamente crucial del TLC en el futuro de la Asociación del MERCOSUR con la UE. Esta Asociación está siendo ya muy exitosa a partir solamente de las provisiones aprobadas en el Acuerdo Marco de 1995, las que han posibilitado una cooperación que no debe medirse por el monto relativamente exiguo de la ayuda financiera proveniente de la UE, sino por la intención de largo plazo que orienta esa ayuda. Aunque los montos por período sexenal no han superado los 50 millones de euros, ésta suma constituye más del 90% de la ayuda externa total recibida por el MERCOSUR para solidificar

sus fundamentos institucionales de largo plazo. Este apoyo europeo supone una consolidación silenciosa, pero profundamente significativa a largo plazo de las bases multidimensionales y sistémicas de la integración del MERCOSUR. También supone un decisivo aporte a la consolidación de los valores, prácticas e instituciones de la democracia en la construcción de la integración sudamericana.

Bibliografía:

- Acuerdo Marco Interregional Unión Europea MERCOSUR, Madrid 1995.
- European Comisión (2007), Regional Strategy Paper 2007-2013, 02.08.2007 (E/2007/1640)
- CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007, capítulo IV, páginas 129 y siguientes.
- Di Filippo (1998), La Visión Centro Periferia Hoy, Publicado en Revista de la CEPAL, Número Extraordinario publicado en el cincuenta aniversario de la Institución, octubre de 1998, páginas 175-186. También en www.difilippo.cl
- Di Filippo (2005) Two Types of Regional Integration Processes. Center for Latin American Studies, Bolivar House, Stanford, California. También en www.difilippo.cl
- Di Filippo (), La Comunidad Sudamericana de Naciones como Proyecto de Largo Plazo. Trabajo presentado a la reunión anual de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), organizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Argentina., entre el 13 y el 16 de octubre de 2005. También en www.difilippo.cl
- Di Filippo (2007), Origen y Desarrollo del Área de Libre Comercio de las Américas. Trabajo presentado al Seminario sobre Modelos de Integración y Procesos Integradores en América Latina, organizado por la Fundación del Área Mediterránea Latinoamericana (AMELA), la Fundación Cañada Blanch, y el Colegio de Altos Estudios Miguel Servet. Valencia, 26-28 de marzo de 2007. También en www.difilippo.cl
- Di Filippo y Franco (2000), Integración Regional, Desarrollo y Equidad, Siglo XXI/CEPAL, editores, Santiago
- FLACSO (2007), La Integración Regional : Un proyecto político estratégico, III Informe del Secretario General de FLACSO Francisco Rojas Aravena, www.flacso.org

- Kanner Aimee (2002), European Union-Mercosur Relations: The institutionalization of Cooperation, en Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol.1 Number 8, October 2002
- North Douglas (1990), Institutions, Institutional Change, and economic performance, Cambridge University Press.
- Peña Felix (2007), ¿Un potencial desaprovechado? Relaciones y Negociaciones MERCOSUR-UE en una perspectiva empresarial.
- Vaillant Marcel (2007), How to rescue the trade agreement between the EU and MERCOSUR. Presentado a “EU-MERCOSUR trade negotiations: make or brake? Organizado por la MERCOSUR Chair of Science Po, Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations, Institute d’ etudes politiques de Paris.
- Sucesivas declaraciones del Foro empresarial MERCOSUR-UE (MEBF) en www.mebf.org
- Sucesivos comunicados conjuntos de los encuentros ministeriales (Ministerial Meeting) EU-MERCOSUR en Commission Européene, B-1049, Brussel-Belgium.
- UNCTAD (2007), Trade and Development Report 2007. Chapter III. The “New Regionalism” and North-South Trade Agreements, United Nations New York and Geneva, 2007. Unctad/TDR/2007.

Web consultadas:

- www.eclac.cl,
- www.mercosur.int,
- www.aladi.org,
- www.comunidadandina.org,
- www.ue.org,
- www.difilippo.cl,

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN REGIONAL Y ACUERDO DE ASOCIACIÓN CAN-UE

ALAN FAIRLIE REINOSO

Introducción

En este trabajo, se reflexiona sobre algunos escenarios de la integración regional desde la perspectiva andina. Se contrastan los diferentes enfoques que coexisten no solo sobre la inserción internacional sino sobre la propia estrategia de desarrollo, haciendo un balance crítico de las implicancias de estas posiciones de los socios y de las iniciativas que se han aprobado recientemente.

De otro lado, se analiza la relación del bloque andino con la Unión Europea. Luego de evaluar las características de las relaciones comerciales y de inversión, se hace un análisis comparativo de este acuerdo con otros norte-sur impulsados por Estados Unidos. Como hemos argumentado en otros trabajos, la Unión Europea hasta el momento ha resultado ser un factor de cohesión de la integración andina.

Se plantea, que hay un dilema en la negociación del Acuerdo de Asociación CAN-UE (del que nos ocupamos sólo en su dimensión económica). De un lado está el mandato negociador de la Unión Europea que plantea el respeto y fortalecimiento de la integración e institucionalidad andinas. De otro lado, está el TLC con Estados Unidos aprobado por Perú y Colombia, que establece concesiones que más bien han estado en conflicto con la integración regional. Si Europa exige que estas concesiones constituyan un “piso” de la negociación, se produciría en contradicción con el rol cohesionador que hasta el momento ha tenido.

Para abordar esta problemática, se pasa revista a las principales mesas de negociación, considerando los acuerdos que la Unión Europea ha

firmado anteriormente, así como los planteamientos de la primera ronda de negociación del acuerdo CAN-UE. Se explicitan lineamientos de una propuesta negociadora andina, como contribución al debate.

1. Encuentros y desencuentros de la integración regional¹

Comunidad Andina

La CAN salió de una situación muy complicada. La cumbre de Tarija superó el impasse generado por la negativa boliviana a discutir disciplinas en el Acuerdo de Asociación con la UE, lo que polarizó el bloque con Colombia y Perú, que amenazaron con una ruptura. Al final, se aceptó la diversidad y la búsqueda de una negociación de geometría variable, y con el anuncio oficial de negociaciones con la UE, la incorporación de Chile como país asociado, y el llamado a la reincorporación de Venezuela, temporalmente se ha salido del problema.

Pero, la procesión va por dentro. Colombia que ahora preside la CAN, enfrenta un cuestionamiento externo por la vinculación de paramilitares con el gobierno y acusaciones de persecución y asesinato de sindicalistas. Esto ha llevado a una exclusión de una eventual aprobación del TLC con EEUU y voces en Europa que solicitan algo similar para la negociación con ellos. A pesar que el Congreso lo aprobó rápidamente, las reacciones de EEUU llevaron a Uribe a declarar que Colombia no tendría una relación de esclavo y que una negativa definitiva replantearía la relación global con su país.

En las siguientes semanas, las declaraciones se moderaron, y al igual que Perú, recibieron la visita de parlamentarios norteamericanos que están verificando in situ que las agendas al TLC, que fueron planteadas recientemente, no solo sean aprobadas por los Congresos de los países andinos, sino que se cambien todas las leyes (sobre todo laborales y medioambientales) que sean necesarias para cumplir con las nuevas exigencias formuladas por Estados Unidos. Esto rindió sus frutos y luego de la aprobación de las comisiones respectivas, se aprobó el TLC Perú-EE.UU. en el congreso de los EE.UU.

¹ Esta sección es una versión revisada de la ponencia que con el mismo título se presentó en Quito para el 50 aniversario de FLACSO.

Simultáneamente, continúan las fricciones de Colombia con Ecuador por la erradicación de cultivos con sustancias químicas en la frontera común, que los han llevado a un enfrentamiento con amenazas inclusive de ir a La Haya. Con Perú a habido visitas a nivel de Cancilleres e incluso presidenciales, para fortalecer la relación bilateral y el eje liberal de la CAN (que se refuerza con Chile y el eventual ingreso de México como asociado).

Ecuador ha tenido una posición crítica a los TLCs, pero menos radical que Bolivia y Venezuela, tratando de mantener un equilibrio en el bloque. Ha conseguido la secretaría de UNASUR y tiene la de la CAN. Está impulsando programas energéticos y de cooperación con Venezuela siendo observador del ALBA, y ha logrado liderazgo en el impulso inicial del Banco del Sur que se concretará en diciembre, a pesar de las resistencias iniciales. También ha solicitado recientemente una mayor relación con MERCOSUR, lo que podría ser el preludio de una salida si recrudescen la crisis de la CAN en el contexto de las negociaciones con la UE. Aunque, el presidente Correa ha señalado que no está en la agenda del corto plazo un probable ingreso de su país al MERCOSUR, y que se están lanzando iniciativas concretas para llegar a un acuerdo comercial de largo plazo con Estados Unidos, diferente a un TLC. Al mismo tiempo, se ha señalado que no se rogará por la extensión del ATPDEA, cuando éste venza en el primer trimestre del 2008, y que se ha presupuestado un financiamiento para los empresarios que pudieran verse perjudicados.

Perú es el que ha dado mayores gestos de cercanía hacia EEUU. Aprobó directamente en el Congreso, sin discusión en comisiones las agendas planteadas por ese país, y ha sido caja de resonancia para cuestionar el proyecto político venezolano no sólo en el país, sino también en la región.

El lanzamiento de negociaciones con la UE es hasta el momento un factor de cohesión en la CAN. Aunque existen márgenes de maniobra importantes que en teoría se podrían conseguir considerando acuerdos suscritos con otros países en desarrollo, hay cláusulas que harían extensivo lo concedido por los andinos a EEUU, lo cual constituye una espada de Damocles para la integración regional². Si bien la primera ronda de negociaciones se desarrolló en setiembre en Colombia con grupos de trabajo y vocerías comunes para su desarrollo, está latente la posibilidad de una discrepancia importante en cualquier momento, dadas las diferencias no solo en el enfoque de negociación que tienen los países miembros de la CAN, sino en la propia estrategia de desarrollo que implementan.

² Fairlie, Alan. "Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina". CCLA, PLADES. 2007

Una prueba de ello es la crisis generada por Perú con las declaraciones del Presidente, que desconociendo los Acuerdos de Tarija, planteó la posibilidad de una negociación bilateral con la UE y que no aceptaría un acuerdo minimalista como el que plantea Ecuador. Si bien en la Cumbre Iberoamericana de Santiago se ratificó la negociación con un enfoque de geometría variable, la posibilidad de nuevos conflictos permanece latente.

La muerte del AEC

La Decisión 669 que permite a cada país miembro tener su propia política arancelaria, ha significado en la práctica la muerte del arancel externo común. Ante los sucesivos entrampamientos en la negociación de este instrumento fundamental de la integración, se ha optado por un mecanismo que hará muy difícil coordinaciones y armonizaciones arancelarias en el futuro. Para empezar, se había estado negociando un punto inicial de desgravación arancelaria común de los andinos para la negociación con la Unión Europea. ¿En qué quedará este mecanismo? Hay una pérdida de relevancia, y un debilitamiento de la posición conjunta negociadora, más allá de una salida de corto plazo que haya podido ofrecer la mencionada Decisión. Se forzó un acuerdo para más del 90% de las partidas, pero hay que ver que ocurre cuando se acuerden las canastas de desgravación bilaterales.

Lo impresionante es que la propuesta no nació de un país como Perú, que está tratando de volver a la política de un virtual arancel flat, que ya fue uno de los factores principales de la crisis de la integración en los noventa, sino que lo ha hecho Ecuador, país que supuestamente debía tener un rol fundamental en el proceso de integración regional andino y sudamericano, por los puestos que hoy ocupa.

Mientras Perú ha reducido aranceles en más de 4,000 partidas y su Ministro de Economía señala que el promedio será 1.8 en el 2008, los otros países han tomado otro camino. Ecuador redujo algunos insumos y bienes de capital no producidos y aumentó a productos finales sensibles. Bolivia retomó la estructura del AEC original: 5, 10, 15 y 20%. Lo que pudo ser un espacio de convergencia, ha sido utilizado por Perú para avanzar hacia un flat debilitando la posición negociadora conjunta con la Unión Europea.

Escenarios cambiantes

Si los pronósticos optimistas se cumplen, Perú sería en el plazo inmediato, el único país andino en tener un TLC con EE.UU. Si Colombia

cumple su palabra de un replanteamiento de su posición con EE.UU. ante una negativa definitiva, la negociación con Europa se complicaría y en Perú la tentación de salirse de la CAN sería prácticamente irresistible.

Colombia ha tenido una posición pragmática con Venezuela y ha tratado de mantener el equilibrio desde la presidencia Pro-Tempore. El reciente roce con el presidente Chávez por su manejo de mediación con la guerrilla, ha introducido un elemento de fricción con ese país, pero al mismo tiempo crea un clima de acercamiento con EE.UU. La polarización producida no solo afecta la relación bilateral, sino las condiciones para el impulso de la integración regional y el retorno venezolano.

Venezuela ha impulsado su política exterior con socios extra-regionales a partir del recurso estratégico del petróleo, buscando alianzas con países hostiles a EEUU, como lo constituyen recientes acuerdos con Irán, y compras de armas a Rusia (para contrarrestar el boicót norteamericano), y su intento de protagonismo en OPEP.

Pero, parece estar perdiendo terreno en la región: si bien tiene el apoyo firme de Argentina que junto con Uruguay aprobaron en sus Congresos el ingreso venezolano al MERCOSUR, hay resistencias en Paraguay y Brasil. En este último hay mucha molestia ya que calificó como loros de Washington a sus Senadores, por las críticas a la no renovación de licencia en un canal de TV venezolano como violatorio de la libertad de prensa y expresión. Un error que puede costarle caro, es el ultimátum de tres meses que lanzó para eventualmente retirar su solicitud de ingreso al MERCOSUR (Paraguay ya respondió que no lo hará en ese plazo y Brasil ha dicho que hay condiciones de entrada pero no de salida). Se ha insistido con un nuevo plazo hasta diciembre, luego de declaraciones que llegaron al máximo nivel en Brasil y Venezuela poniendo paños fríos al asunto.

Si bien la Comisión ha votado mayoritariamente a favor en la Cámara de Diputados de Brasil, faltan las del Senado, donde la división puede ser mayor a pesar del apoyo oficialista. Una señal preocupante es la postergación del debate hasta el próximo año, definido por el Congreso.

Retirado de la CAN, sin ingresar al MERCOSUR, solo le quedaría ALBA y UNASUR, aunque con alianzas regionales resquebrajadas. Salvo que reconsidere su presencia en la CAN, como le han solicitado Bolivia, Ecuador y recientemente Colombia. El Presidente de este país insistió en la reunión bilateral para el intercambio de rehenes y presos políticos, donde el presidente venezolano estuvo actuando de intermediario hasta la crisis reciente que comentamos.

Esto puede quitar impulso al virtual consenso que existía en torno a su retorno. Las cuatro condiciones planteadas referidas a cautelar su

mercado frente al TLC de otros andinos con EE.UU., defender su modelo de desarrollo, mayor énfasis a la agenda social y política son plausibles y ya han merecido el apoyo explícito de Ecuador y Bolivia.

El regreso de Venezuela no solo cambiaría la correlación de fuerzas y podría enfrentar la fragmentación que generan los TLCs con Estados Unidos, sino que podría conciliar instrumentos propuestos por el ALBA, con la, integración andina³. La pregunta es si la crisis colombo-venezolana solo se origina en el desacuerdo por el manejo del tema de mediación por los rehenes, o si buscaba boicotear el retorno venezolano por presión de la primera potencia.

Relación con MERCOSUR

En MERCOSUR, Brasil ha jugado su papel como global trader, no solo en las negociaciones de la OMC y sus diálogos y alianzas con países como China, India, Rusia, sino su reciente vínculo como socio estratégico de la UE. Esto ha despertado suspicacias en el resto de asociados del MERCOSUR, aunque se señala que más bien podría dar un nuevo impulso a las negociaciones como bloque ahora estancadas. Además, hay un acercamiento a EEUU y alianza en el tema energético, visitas constantes de altos funcionarios norteamericanos, así como cierto hartazgo no solo con actitudes y medidas bolivianas, sino también de Venezuela. Cada vez los cuestionamientos de la oposición interna son más duros en estos temas.

En la última cumbre del MERCOSUR -a la que no asistió Chávez- han vuelto sobre la mesa los debates sobre completar la unión aduanera, las disputas comerciales, las asimetrías y desventajas de los socios más pequeños y las limitaciones del fondo estructural existente, conflictos como el de Uruguay-Argentina, la crisis energética. Han habido varios balances escépticos, aunque por el momento se ha podido sobrellevar los problemas.

Argentina y México anuncian una alianza estratégica, que se suma a la sólida relación gaucha con Venezuela en el juego de contrapesos a Brasil, al que también presionaron en su rol de vocero en el G-4. El no ingreso de Venezuela les preocupa, y han hecho gestiones con Brasil para evitar tal desenlace. Todo depende ahora de la decisión final de los congresos de Brasil y Paraguay.

3 Fairlie, Alan. "Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación". Ponencia presentada al *IX Encuentro Internacional De Economistas Sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*. 5-9 de Febrero de 2007. La Habana, Cuba.

UNASUR/ALBA

La cuestión es si las dinámicas que hemos resaltado, permiten o no un proceso de convergencia de la integración sudamericana.

Existía la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se impulsó con el liderazgo brasilero, desde la cumbre sudamericana que se llevó a cabo en el año 2000, cuya dinámica y continuidad dan una formalización años después en la cumbre del Cuzco. El nacimiento de UNASUR, en el contexto de la cumbre energética que se desarrolló en Venezuela, se contrapuso a la Comunidad Sudamericana de Naciones, a la que se le atribuyeron una serie de deficiencias y limitaciones.

Esta habría tenido un enfoque economicista, se habría preocupado fundamentalmente del comercio y habría descuidado los aspectos estratégicos, políticos y sociales que UNASUR enfrentaría hacia el futuro. Estas críticas parecen totalmente infundadas, si uno revisa no solo las declaraciones de las sucesivas cumbres, sino lo que se avanzó por parte de la Secretaría de la CAN, MERCOSUR y ALADI en un balance y análisis de las posibilidades de convergencia entre estos bloques regionales y se diseñaron algunos mecanismos y propuestas para seguir impulsando el proceso. Además del IIRSA, la integración energética, la cooperación amazónica y la biodiversidad, el desarrollo sustentable y el cuidado y protección del medioambiente, han sido temas recurrentes en la sepultada Comunidad Sudamericana de Naciones.

¿A parte de la sigla, cuál es la diferencia cualitativa entre la Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR? ¿Cuáles son los mecanismos concretos que van a impulsar una integración distinta a la que se ha venido dando hasta el momento? No parece haber respuesta fácil. Más aún, si países como Venezuela se retiran de la CAN por el TLC con Estados Unidos de Perú y Colombia, dejando el espacio abierto para que ese tipo de propuestas tenga la hegemonía en la CAN, cuando con Ecuador y Bolivia podrían haber peleado porque el organismo de integración regional tome otro rumbo. No está claro tampoco por qué en la CAN tienen una posición inflexible en este punto, mientras permiten el ingreso de Nicaragua al ALBA, cuando este ha dicho que va a mantener el TLC que el gobierno anterior firmó con Estados Unidos.

Tampoco se entiende la posición ecuatoriana de abrir la puerta a la eliminación de uno de los mecanismos más importantes de la integración, como es el arancel externo común, o en todo caso de dificultar el proceso de convergencia justo en el momento que se tienen las negociaciones con la Unión Europea. Ecuador, todavía puede jugar un rol de bisagra entre

las posiciones de Venezuela y Bolivia (presionando para que el primero retorne) y Colombia y Perú de otro lado. Igualmente, la posición boliviana, que gracias a la flexibilidad que tuvo la Unión Europea en Viena, pudo asumir la presidencia de la CAN, y que en un primer momento estuvo a punto de prácticamente boicotear las negociaciones con ese importante bloque.

Si no se sinceran las posiciones en la CAN, y realmente se busca una profundización del proceso de integración regional que satisfaga a sus miembros, se mantendrá un equilibrio precario que tarde o temprano colapsará.

A los creadores e impulsores de UNASUR como Venezuela, les convendría tratar de liderar el proceso desde la CAN, y no fuera de ella. Lo mismo que le puede suceder en MERCOSUR, si su política confrontacional con los vecinos regionales no se modera o redefine. Si el proceso de negociación con la Unión Europea fracasa, se estará dejando libre el terreno para que se consolide el eje que propulsa los TLCs con Estados Unidos y el continuismo de las políticas neoliberales en la región andina, poniendo en grave riesgo la profundización de la integración sudamericana que todos dicen perseguir.

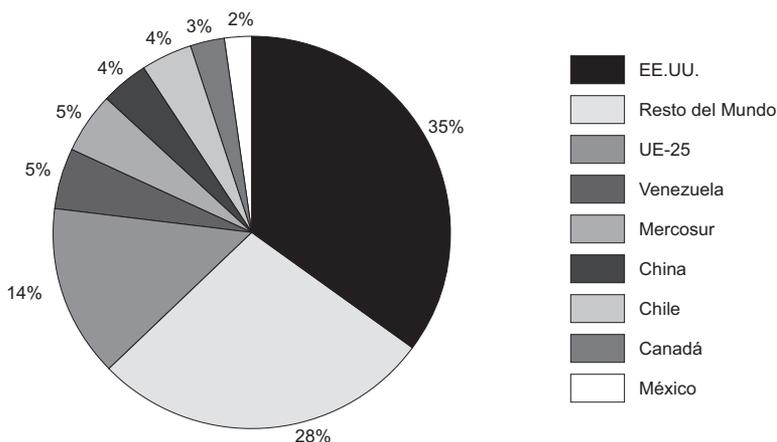
Las condiciones planteadas por Venezuela para el retorno a la CAN, muestran flexibilidad suficiente para que ésta se concrete. Ojalá que el diferendo con Colombia no frustre el proceso. Si retorna como miembro pleno, las negociaciones con la UE cambiarían totalmente y nuevamente puede presentarse la posición peruana de intentar patear el tablero. Dependerá de la voluntad política de los actores el mantener o liquidar la CAN, cruzado por opciones de difícil coexistencia. Las recientes declaraciones del presidente peruano sobre las limitaciones de la CAN y MERCOSUR y las bondades de los TLCs norte-sur, no son precisamente una señal que contribuya al avance de la negociación regional.

2. La relación CAN-UE

Comercio

Después de EEUU, la UE es el principal socio comercial de la CAN. Desde el año 2001, se evidencia una tendencia creciente de las exportaciones de bienes hacia la Unión Europea, llegándose a revertir el déficit mostrado en la balanza comercial entre 1998-2003. Es así que en el 2006, el 14.8% de las exportaciones andinas se dirigieron a ese mercado, alcanzando la cifra de US\$ 8,731 millones.

Gráfico 1
CAN: Exportaciones de bienes por bloques comerciales (2006)



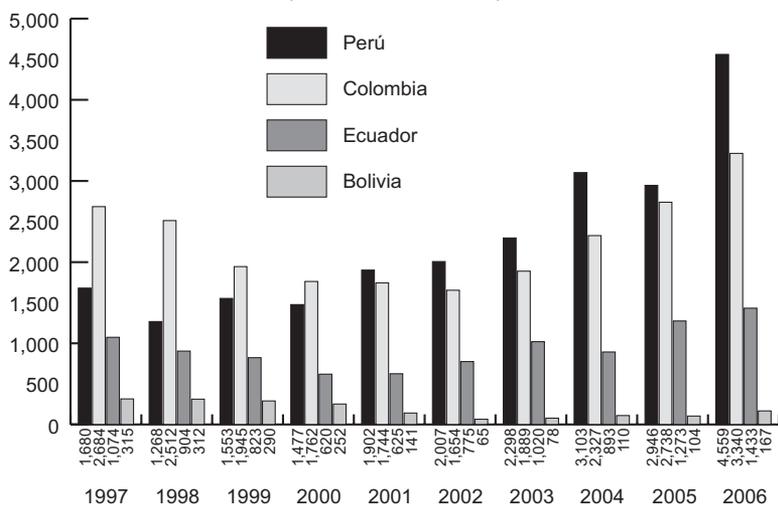
Fuente: Secretaria General de la CAN.

Los países andinos que participan en mayor medida del comercio con la UE, son el Perú y Colombia, que explicaron el 47% y 35% de las ventas totales andinas hacia el mercado europeo en el 2006, respectivamente.

Durante el 2006, el principal socio comercial de Bolivia fue el MERCOSUR (que captó cerca del 47.6% de sus exportaciones totales), mientras que EEUU fue el segundo (9.7%) y la UE quedó en el cuarto lugar –después de la CAN– captando el 4% de sus exportaciones. En el resto de países, EEUU fue el principal destino de las exportaciones, aunque la importancia de este bloque varía según cada país. En Colombia, EEUU es el destino del 39.5% de las exportaciones, mientras que el segundo socio comercial es la UE con una participación del 12.16%. En Ecuador, EEUU capta más de la mitad de las exportaciones (53.7%), seguido por la CAN que capta el 13.6% y en tercer lugar se encuentra el mercado de la UE (11%). Finalmente, en Perú, la participación de la UE en sus exportaciones ha sido mayor que en el resto de andinos, aunque se evidencia una importante caída entre el 2004 y el 2006, pasando de 24 % a 17.5%.

Si analizamos las exportaciones de cada país andino hacia la UE, tenemos que el país que más ha incrementado sus flujos ha sido el Perú, pasando de US\$1,680 a US\$4,559 millones entre 1997 - 2006. En el caso Colombia, las exportaciones a la UE disminuyeron hasta el 2002, año a partir del cual de dio un crecimiento sostenido de las mismas pasando de US\$1,654 a US\$3,340 millones. Del mismo modo, las exportaciones de Ecuador y Bolivia a la UE, luego de experimentar una disminución sostenida entre 1997 – 2001, muestran un importante crecimiento en los últimos cinco años (con excepción del año 2004 en el caso de Ecuador y en el 2005 en Bolivia).

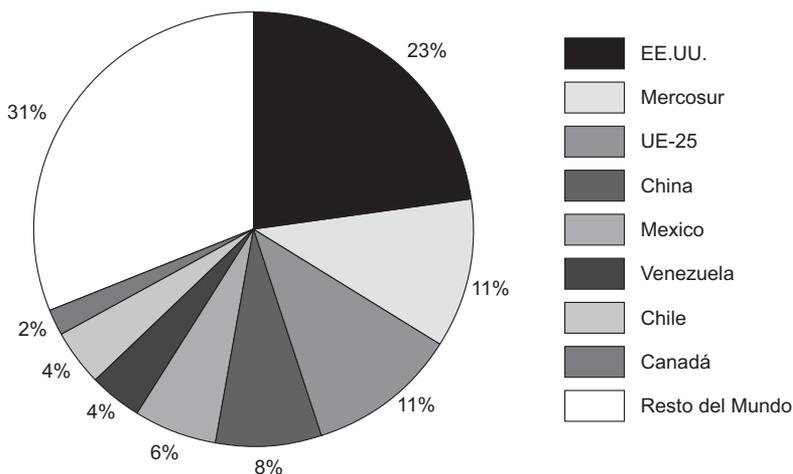
Gráfico 2
Exportaciones de los países andinos a la UE 1997-2006
(En USD millones)



Fuente: Secretaría General de la CAN. Elaboración propia.

En relación a las importaciones andinas, se tiene que el mercado de la UE fue proveedor del 12.6%; mientras que el mercado de EEUU explicó el 25.6% de estas. Las compras de bienes desde el mercado europeo, tras el fuerte retroceso sufrido en 1999, han mostrado un mayor dinamismo a partir del año 2003, alcanzando los US\$ 6,556 millones en el 2006.

Gráfico 3
CAN: Importaciones de bienes
por bloques comerciales (2006)

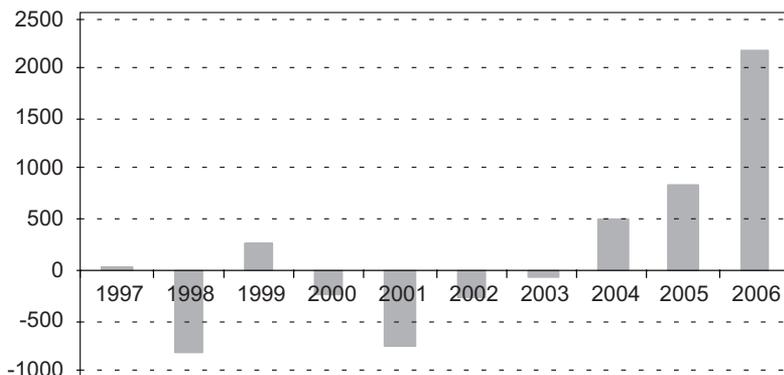


Fuente: Secretaría General de la CAN.

De este modo, en los últimos cuatro años se constata un aumento de los flujos comerciales entre la CAN y la UE, con una Balanza Comercial superavitaria para los países andinos. Así, durante el año 2006, la CAN alcanzó un superávit de US\$2,175 millones (más del doble del año anterior).

La mayor parte de este superávit es consecuencia casi exclusivamente del desempeño de un sólo país, Perú (que durante 2006 tuvo un superávit de US\$2,098 millones). La subida de los precios internacionales de los productos minerales, también ha contribuido al aumento del valor de las exportaciones andinas hacia la UE. Como veremos más adelante, los principales productos que exportan los andinos a Europa son minerales como el petróleo, oro, cobre y zinc, los cuales han venido incrementando sus precios desde el 2003, llegando a alcanzar valores máximos respecto a años anteriores.

Gráfico 4
Balanza Comercial de bienes con la Unión Europea
(1997–2006)



Fuente: Secretaría General de la CAN.

Diversificación de las exportaciones

Si bien ha habido una mayor diversificación en el número de partidas andinas exportadas a la UE durante los últimos años, son pocos los productos que concentran la mayor parte de estas exportaciones. Entre 1994-2005, los principales 15 productos de exportación han concentrado más del 75% de las exportaciones andinas a la UE y esta tendencia a la concentración ha sido creciente.

Durante el año 2006, los 20 principales productos de exportación de la CAN hacia la UE explicaron el 90.5% de las ventas totales. Siendo los principales productos exportados: minerales de zinc y sus concentrados (Bolivia y Perú); hulla bituminosa, café sin descafeinar y sin tostar y ferromniquel (Colombia); bananos (Ecuador y Colombia); camarones y langostinos y preparaciones y conservas de pescado (Ecuador); y, cátodos de cobre refinado y minerales de cobre y sus concentrados (Perú).

La concentración de las exportaciones varía entre los países andinos. El país andino que muestra una menor diversificación es Ecuador, al representar las 20 principales partidas el 96% de sus exportaciones a la UE durante el 2006, siendo las bananas su principal exportación (30%). La concentración en el caso de Perú y Bolivia también es alta, las 20 principales partidas exportadas por estos países representaron el 85% y 88%

de las exportaciones totales respectivamente. Finalmente, el país andino que muestra un menor concentración es Colombia, explicando las 20 principales partidas el 63% de sus exportaciones a la UE⁴.

En comparación con el caso de las exportaciones, la estructura importadora de la CAN muestra una mayor diversificación. En promedio, las 20 principales partidas importadas desde la UE representaron cerca del 35% del valor total de las importaciones en el año 2006. Los principales productos importados por la CAN a la UE son: máquinas para clasificar, cribar, reparar o lavar tierras, piedras y otras materias sólidas (por parte de Bolivia); aparatos emisores de radiotelefonía o radiotelegrafía (por parte de Colombia y Ecuador); y, aviones y aeronaves (por parte de Perú)⁵.

*Aprovechamiento del SGP*⁶

Hasta finales del 2005, las relaciones comerciales entre la CAN y la UE se habían enmarcado en el Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga (SGP-Droga). Bajo este régimen, habían ingresado al mercado europeo exentos de arancel casi la totalidad de productos industriales, así como una lista de bienes agrícolas y pesqueros.

Sin embargo, la aplicación del SGP Droga no produjo los beneficios esperados, los andinos siguieron orientados principalmente al mercado estadounidense. El sector empresarial argumenta que esto se relacionaba con la continua erosión de las preferencias, así como por su carácter unilateral, temporal y condicional que impedía dar seguridad a inversionistas y operadores comerciales.

Además, había que tener en cuenta que el mecanismo contemplaba solamente preferencias y exoneraciones arancelarias, y no resolvía los problemas de carácter no arancelario que afectaban el acceso de algunos productos andinos a la UE.

Una de las principales limitaciones para el acceso al mercado de la UE, se relaciona con las disposiciones de la Política Agrícola Común (PAC), que entre otras cosas establece: la regulación de precios, establecimiento de precios de entrada para importaciones, pagos directos a productores, subsidios a la exportación, establecimiento de contingentes arancelarios, etc.

4 Ver anexo 1.

5 Secretaría General de la CAN. Documento Informativo SG/di 814. Febrero de 2007.

6 Secretaría de la Comunidad Andina. Evaluación del régimen SGP-Droga concedido por la UE a los países andinos. Documento Informativo. 17 de septiembre de 2004.

Asimismo, existen una serie de restricciones de acceso al mercado europeo, que afectan fundamentalmente a los productos agrícolas, tales como: normas técnicas, estándares de calidad -cada vez más altos-, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relacionadas con la protección del medio ambiente (ecoetiquetado) y la responsabilidad social (comercio justo), normas de empaque y etiquetado, y algunas prohibiciones -para el comercio de productos considerados peligrosos-.

Las medidas fitosanitarias han sido identificadas por los países andinos como uno de los principales problemas de acceso al mercado europeo, especialmente las siguientes⁷: 1) Reglamento (CE) N° 178/2002 – Legislación alimentaria; 2) Impacto en los terceros países de la nueva legislación en materia de higiene (Reglamentos (CE) N° 882/2004, 852/2004, 853/2004 y 854/2004); 3) Autorización de nuevos cultivos como nuevos alimentos (Reglamento (CE) N° 258/97); 4) Controles de importación/controles veterinarios- Aplicación de la Directiva 97/78/CE; 5) Falta de armonización de los controles microbiológicos y establecimiento de niveles microbiológicos autorizados armonizados; 6) Sardinas: Reglamento (CE) N° 1181/2003; 7) Harinas de pescado; y 8) Relación de establecimientos – productos de la pesca.

SGP – Plus

Desde julio del 2005 entró en vigencia el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (SGP-Plus), adoptado por la UE para el período 2006-2015. Este nuevo Régimen responde al interés de la UE en convertir sus tres regímenes especiales (laboral, ambiental y drogas) en uno solo.

Para acceder al SGP-Plus, se han planteado las siguientes condiciones: 1) hacer una petición a la Comisión Europea; 2) el país no debe representar más del 1% del total de lo que importa la UE con el régimen; y 3) ratificar, cumplir y permitir auditorías con al menos 23 convenios internacionales -de una lista de 27- en materia de derechos humanos, protección laboral, buen gobierno, medio ambiente y desarrollo sostenible, y lucha contra las drogas.

Los productos beneficiados son los mismos que fueron incluidos en el SGP-Droga. Pero, adicionalmente se incluyen cerca de 300 partidas, las que corresponden a productos como flores y plantas ornamentales, que fueron excluidos del SGP-Droga. La concesión que se otorga es un 0% de arancel de importación al mercado europeo.

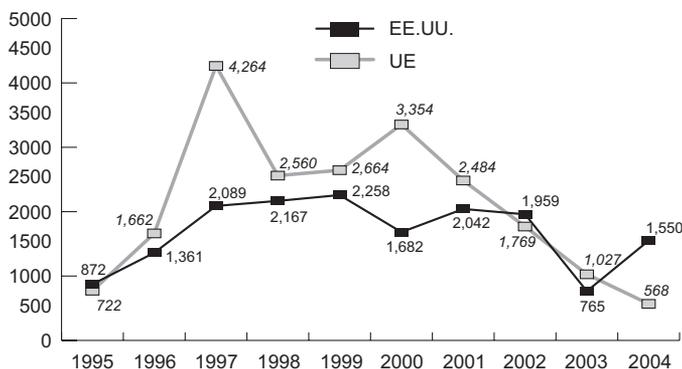
7 JOINT COMMITTEE EU-CAN. Report to the Joint Committee on the outcome of the Subcommittee on Trade held on 20. January 2005.

Mientras, que los beneficios del SGP europeo (para todos los países en vías de desarrollo) son: 1) para los productos sensibles la preferencia se dará en un descuento de 3.5% y para el caso de productos de la sección XI⁸, el descuento es de 20%; 2) para los productos no sensibles, salvo por los componentes agrícolas, el arancel queda suspendido en su totalidad; y 3) a los países que no representan más del 1% del comercio de la UE no se les graduará sus productos. Una de las preocupaciones tanto con el SGP-Plus como el SGP, es que no consideran las restricciones no-arancelarias, donde el principal limitante sería el área fitosanitaria.

Inversión

La distribución de la IED proveniente de la UE ha sido bastante desigual entre los países de Sudamérica, y básicamente se ha concentrado en torno a los países del Cono Sur (principalmente Brasil, Argentina y Chile). Sin embargo, a pesar de que los países andinos no son el principal destino de la IED europea en la región, entre 1995 y el 2004 el principal inversionista en estos países fue la UE. Durante este período, el stock acumulado de IED de la UE en la CAN fue de US\$21,954 millones, lo que representó el 23% de los flujos percibidos por la región. El segundo principal inversionista en la región andina es EEUU, que durante el período en cuestión invirtió US\$16,745 millones (18% del total).

Gráfico 5
CAN: IED Proveniente de la UE y EE.UU
1995–2004 (USD millones)



Fuente: Elaboración propia en base a European Parliament, Enhancing Relations Between the European Union and the Andean Community. Policy Paper. 2006.

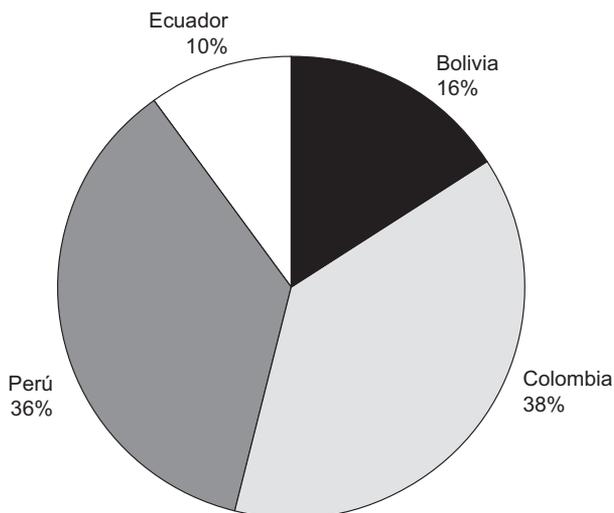
8 Materias Textiles y sus Manufacturas.

A lo largo de los años noventa la tendencia de la IED proveniente de la UE fue creciente en la región andina, superando de manera importante la inversión estadounidense. Como se puede apreciar, la IED europea en la región ha oscilado bastante, debido a que la mayor parte llegó atraída por las privatizaciones y concesiones de actividades extractivas y de servicios públicos.

A partir del año 2001, al igual que en el resto de Sudamérica, los flujos de IED europea en la región andina cayeron, lo que se explicó en parte por el agotamiento de los programas de privatizaciones. En el año 2002, la tendencia de los años previos se revierte, siendo la IED proveniente de EEUU mayor que la europea. Esto se agudiza aún más durante el año 2004, en que el monto de inversión europea alcanzó los niveles más bajos desde 1995.

Entre 1997 – 2004, los principales destinos de la inversión europea en la región andina han sido Colombia (38%) y Perú (36%), mientras que Bolivia y Ecuador captaron sólo el 16% y 10% respectivamente (ver siguiente cuadro).

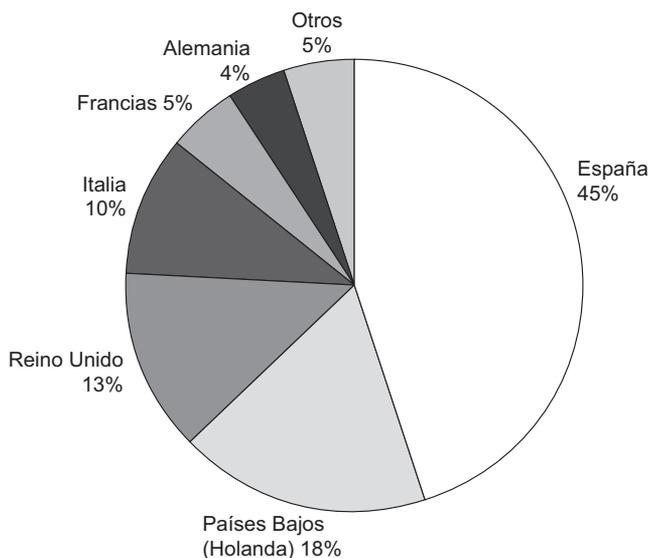
Gráfico 6
CAN: Flujos de IED de la UE según país miembro
1997–2004 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la CAN.

El principal inversionista de la UE en la región andina ha sido España. Este país habría explicado el 45% de los flujos totales provenientes del bloque europeo entre 1997 – 2004. Durante ese período otros inversionistas europeos importantes han sido los Países Bajos (18%), el Reino Unido (13%) e Italia (10%).

Gráfico 7
CAN: IED proveniente de la UE según país de origen
1997–2004 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la CAN.

Los inversionistas europeos han sido especialmente activos en las privatizaciones de las compañías del Estado en el sector energía y telecomunicaciones, así como en la compra de bancos privados locales y cadenas grandes de comercio minorista. En el caso del Perú y Colombia destacan las inversiones españolas resultantes de privatizaciones o concesiones de empresas de servicios (telecomunicaciones, sector financiero, y energía eléctrica). En Bolivia y Ecuador destacan las inversiones de los Países Bajos y el Reino Unido en el sector petrolero.

3. Un enfoque andino⁹

Hay diferencias importantes entre los acuerdos norte-sur de EE.UU. y la UE¹⁰ tanto en condicionalidad, relación con la integración regional, aceptación de mesas de negociación de asimetrías y trato especial y diferenciado, incorporación por Europa de las dimensiones de cooperación y diálogo político que permiten bases para una nueva relación¹¹.

Pero comparten las características típicas de trade-off de acceso a mercado vs concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norte-sur. Aunque, Europa en acuerdos previos ha tenido una flexibilidad mayor que EE.UU. en diferentes mesas de negociación. Aunque, hay que tener en cuenta que en algunos temas, como es el caso de la protección de los derechos de propiedad intelectual, la UE ha manifestado en la primera ronda su interés de ir más allá de las disposiciones comúnmente establecidas en sus acuerdos y más bien similares a los TLC impulsados por EE.UU.

De modo tal que enfrenta un dilema: o respeta las concesiones que permitan respetar la normativa o institucionalidad andina, o exige a los andinos lo que algunos le dieron a EE.UU. y genera conflicto con la integración regional¹² y aumenta sustancialmente los costos del Acuerdo de Asociación CAN-UE.

En esta sección se analizan algunas mesas de negociación, explicitando concretamente estos dilemas en temas sensibles o donde los países andinos tienen diferentes concepciones que será difícil compatibilizar aun en el escenario de “Geometría Variable” o dos velocidades. Se hace un balance de los intereses ofensivos y defensivos de la CAN en los principales temas de negociación, teniendo como base las concesiones hechas por la UE en sus Acuerdos de Asociación suscritos con otros países (Países Mediterráneos, Sudáfrica, México y Chile).

Es en este componente comercial de la negociación donde se presentan mayores posibilidades de conflicto, y debería buscarse equilibrios no solo en la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado sino en las otras dimensiones del proceso, especialmente en cooperación. El balance y pronóstico en el tema estrictamente comercial, es escéptico.

9 Esta sección se basa en los resultados de Fairlie, Alan. Bases para una Negociación Justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. CCLA, PLADES. 2007

10 Fairlie, Alan. “Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN”. INTAL. Setiembre de 2005.

11 Fairlie, Alan; Queija, Sandra; y Rasmussen, Milagros. “Informe sobre la Comunidad Andina” en Feres, Christian; y Sanauja, José Antonio. “Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia”.

12 Fairlie, Alan. “Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”. CCLA, PLADES. 2007.

Acceso al Mercado

En los distintos Acuerdos de Asociación suscritos por la UE, la reducción arancelaria parte de un arancel base igual al derecho efectivamente aplicado o al especificado en los Calendarios de Desgravación. Este antecedente es muy importante para la CAN, en vista que sus productos originarios se benefician de un acceso preferencial, mediante el SGP – Plus, y los países andinos deberían buscar que la desgravación por parte de la UE vaya más allá de las concedidas en este mecanismo.

En el caso de la CAN, en vista de que el bloque no cuenta con Arancel Externo Común (AEC), se acordó que la desgravación se haría a partir de un Punto Inicial de Desgravación (PID). Sin embargo, los países andinos han encontrado muchas dificultades para ponerse de acuerdo en un PID, lo que se ha complicado con las modificaciones arancelarias emprendidas recientemente por Ecuador, Perú y Bolivia, gracias a la aprobación de la Decisión 669. Lo acordado si bien es un avance, no anula las dificultades.

Las dificultades en las negociaciones de acceso al mercado se darán en la liberalización de los productos agrícolas y pesqueros básicamente. En el caso de los bienes industriales, los Acuerdos con la UE establecen por lo general un tratamiento diferenciado a favor de sus socios. Particularmente, en relación a los plazos de desgravación, o el establecimiento de regímenes especiales para sectores sensibles.

En el caso de los productos agrícolas y pesqueros, existen una serie de productos excluidos de la negociación, en vista de las denominaciones comunitarias de la UE. Asimismo, en una serie de productos la liberalización es parcial (por medio de cuotas arancelarias o sólo abandonando el componente ad-valorem y dejando el específico) o de manera más lenta.

Además de las restricciones arancelarias, el acceso al mercado europeo de los productos agrarios, también se ve limitado por la Política Agrícola Común (que establece regulaciones de precios, protección arancelaria, precios de entrada para importaciones, pagos directos a productores, subsidios a la exportación, etc.). Asimismo, existen regulaciones comunitarias sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, estándares de calidad, medidas relacionadas con la protección del medio ambiente (ecoetiquetado) y la responsabilidad social (comercio justo), normas de empaque y etiquetado, entre otras.

Si bien las principales exportaciones andinas a la UE son minerales, también existen importantes exportaciones agrícolas sensibles para la UE, tales como: bananos, preparaciones de pescado, flores, espárragos, jugos de frutas, hortalizas, entre otros. En general, los principales

productos sensibles para la CAN en las negociaciones con la UE, representaron alrededor del 13% de lo exportado durante el año 2006.

El producto más sensible lo constituye el banano, especialmente para Ecuador (en menor grado Colombia) en vista de que es su principal exportación a la UE. Este tema es uno de los más sensibles en el capítulo agrícola. Actualmente, Ecuador mantiene un proceso de solución de controversias con la UE, debido al trato preferencial otorgado por el bloque europeo a las exportaciones provenientes de los países ACP.

Para aquellos productos agrícolas sensibles, la CAN tendría que buscar el establecimiento de contingentes arancelarios con una tasa anual de crecimiento de la cuota. En el caso del banano, se debería buscar una cuota con un arancel de cómo máximo el establecido para los países ACP. En el resto de productos sensibles, se debe buscar el mayor acceso posible, teniendo como base lo conseguido por otros países en acuerdos previos.

De otro lado, la liberalización del mercado andino para aquellos productos europeos que se encuentran altamente subvencionados (lácteos, mantequilla, azúcar, cereales, entre otros) es un tema muy sensible. Respecto a estos productos, la CAN debería buscar abrir su mercado sólo parcialmente a través de contingentes arancelarios. Por ejemplo, en los acuerdos con la UE, Chile y Sudáfrica establecieron cuotas arancelarias para el Queso y Requesón; mientras que los mediterráneos establecieron cuotas para cereales y azúcar.

En relación a las medidas de salvaguardas, resultaría importante para los países andinos el establecimiento de una Cláusula de salvaguarda especial agrícola, que puede permitir el uso de medidas necesarias provisionales para solucionar alguna situación crítica. También, se podría considerar el establecimiento de una Cláusula de salvaguardia transitoria, que permitiría excluir los beneficios concedidos en los Artículos sobre eliminación de aranceles para los productos industriales y agrícolas.

Liberalización del Comercio de Servicios

En términos generales, la liberalización del comercio de servicios en los acuerdos de la UE se rige por las disposiciones establecidas en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. En el caso de las negociaciones con los andinos, según se pudo ver en lo manifestado en la primera ronda de negociaciones, será similar al capítulo establecido en el Acuerdo UE-Chile.

De este modo, la cobertura del Acuerdo con los países andinos, abarcará los cuatro modos de suministro para todos los sectores, con

excepción de aquellos excluidos (por lo general audiovisuales, aéreos, y cabotaje marítimo). También, habrán capítulos independientes para sectores de servicios de corte regulatorio, como son los servicios financieros, telecomunicaciones y transporte. En este tema de cobertura del capítulo, resultaría importante para los andinos mencionar explícitamente que los servicios no incluyen aquellos suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales (como se menciona en el AGCS).

En relación a la liberalización, el acuerdo CAN – UE (al igual que el Acuerdo con Chile), contendrá compromisos iniciales de liberalización que irán más allá de los compromisos contraídos en el marco de la OMC.

La liberalización en el acuerdo con los países andinos, se daría a través de una lista positiva donde se indiquen los sectores a liberalizar, así como las condiciones de acceso y restricciones al trato nacional y acceso al mercado. La CAN debe identificar aquellos sectores sensibles, con el fin de garantizar su protección. Se debe buscar una liberalización progresiva y no inmediata, con el fin de poder establecer las condiciones necesarias para la liberalización de algunos sectores de servicios.

El impedimento de adoptar nuevas medidas más discriminatorias respecto al suministro de servicios, constituye una seria limitación a la aplicación de políticas de desarrollo por parte de cada país, principalmente aquellas que se relacionan con el medio ambiente. Por ello, la CAN debe buscar que no se les apliquen estos impedimentos, tal como se consiguió en el acuerdo con Chile.

Si bien en el Acuerdo con Chile no se incluyó el principio de NMF, la UE ha señalado su interés en aplicarlo en las negociaciones con los andinos. De ser así, resultaría importante para la CAN el desarrollo de una lista de excepciones a la Cláusula NMF. Asimismo, se debe buscar establecer exclusiones regulatorias, con el fin de que cada país pueda regular el suministro de servicios en su territorio de acuerdo a sus peculiaridades.

Uno de los temas de mayor interés para la CAN en las negociaciones con la UE se relaciona con la liberalización del movimiento de personas (Modo 4). Sin embargo, la UE ha hecho muy pocas concesiones en acuerdos previos.

Al respecto, hay que tener en cuenta que en la primera Ronda, la UE mencionó que las disposiciones en cuanto a la liberalización del Modo 4 serían sólo para aquellas personas que ya se encuentren en el territorio de la UE. Esto es, no se facilitaría la obtención de visas de trabajo, ni la facilitación de entrada en general.

Sin embargo, con el fin de impulsar la exportación de servicios profesionales de la CAN, resultaría importante que se establezcan disposiciones en relación al reconocimiento mutuo de licencias o certificados, que incluyan incluso procedimientos de concesión de licencias temporales.

Finalmente, cabe mencionar que la cooperación económica en ciertos sectores de servicios (energía, transporte, turismo, entre otros) es un elemento fundamental en los acuerdos de la UE. En el sector energía, la UE puede apoyar la Alianza Energética Andina; en el sector turismo la cooperación se podría orientar a un desarrollo sostenible, infraestructura y capacitación para los operadores. En general, la cooperación en servicios se debe orientar al desarrollo de las pymes de servicios, a través de capacitación, asistencia técnica, entre otros instrumentos (como en el Acuerdo con Chile).

Esta dependerá de la relación que se establezca entre las negociaciones comerciales y las de diálogo político y fundamentalmente cooperación. En esta última hay temas que repiten lo discutido en comercio, y deberían tener propuestas integrales de los andinos que permitan un avance sustantivo en asimetrías y trato especial y diferenciado.

Inversiones

El capítulo de inversiones en los acuerdos de la UE generalmente no incluyen provisiones tan amplias como las contenidas en los TLCs de EE.UU. Las disposiciones se refieren comúnmente a la liberalización del mercado de capitales, el establecimiento de las inversiones y la cooperación para la promoción de las inversiones. Así, no incluyen compromisos más profundos como el establecimiento de una cláusula de expropiación directa o indirecta, o un mecanismo de solución de controversias específico al capítulo.

Sin embargo, en el caso de los países de la CAN, existen problemas relacionados con el hecho de que Perú tiene un TLC con EEUU, y Colombia se encuentra esperando la aprobación. Debido al mandato negociador de la UE, exigirán que se les otorgue las mismas concesiones que a EE.UU. lo que complica la posición negociadora andina. La posición de Bolivia, y Ecuador, que no aceptan compromisos como los establecidos en el TLC con EEUU, deberían contribuir a que no se hagan extensivas esas concesiones y tendrían un fuerte apoyo con un eventual retorno de Venezuela.

En cuanto a los mecanismos de cooperación establecidos por la UE, la CAN debe buscar (especialmente para el desarrollo de las pymes) apoyo

en el desarrollo de mecanismos de información de las leyes y oportunidades de inversión; armonización y simplificación de procedimientos y prácticas administrativas; asistencia técnica; así como el desarrollo mecanismos de inversión conjunta.

En general, las disposiciones para la liberalización de los pagos corrientes y el movimiento de capitales establecidas en los acuerdos con la UE¹³, son compatibles con la normativa andina (Decisión 291: Régimen uniforme para las Empresas Multinacionales Andinas).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la normativa andina sólo establece el derecho de transferir al exterior los capitales invertidos, así como los beneficios o ganancias derivadas de la inversión. Al respecto, en el Acuerdo con Chile se aclara que el capítulo se aplica a “todos” los pagos corrientes y movimientos de capital entre las Partes. Esto iría en contra de la normativa comunitaria, por lo que los países andinos deben asegurarse de que lo establecido para los pagos y movimientos de capitales sea relacionado únicamente con las inversiones directas y sus ganancias.

Asimismo, resulta importante para los países andinos, que se garantice el cumplimiento de su normativa nacional sobre pagos y movimientos de capital, tal como queda establecido en la Decisión 291. Un precedente importante para ello, es el Acuerdo con Chile, donde se estableció un Anexo con excepciones para leyes específicas.

A diferencia de los TLCs con EEUU, en los acuerdos de la UE se suelen establecer salvaguardas que permiten restringir por un período limitado las transacciones corrientes, ante dificultades en la balanza de pagos o en la aplicación de políticas cambiarias y monetarias. Si bien en la mayoría de acuerdos la salvaguarda se aplica sólo ante dificultades en la balanza de pagos, los países andinos pueden negociar que se aplique también ante dificultades cambiarias y monetarias.

Finalmente, en relación a la prohibición de leyes más restrictivas en el sector, es necesario que los países andinos busquen el establecimiento de una lista de reservas a futuro, para garantizar la aplicación de ciertas medidas más restrictivas ante determinados problemas.

En relación a las disposiciones sobre Establecimiento, las disposiciones en los Acuerdos de la UE para las inversiones ya establecidas contienen por lo general el principio de Trato Nacional, y la prohibición de los requisitos de funcionamiento especialmente para los sectores de servicios.

13 Estas disposiciones son: liberalización progresiva de pagos en moneda libremente convertible y la libre circulación de capitales y transacciones; prohibición al establecimiento de nuevas leyes más restrictivas; salvaguardas; repatriación o liquidación de los activos; excepciones para leyes específicas (Acuerdo con Chile).

En relación al principio de Trato nacional, si bien la normativa comunitaria sólo consagra este principio en el marco de las Empresas Multinacionales Andinas (Decisión 292), las leyes sobre inversiones de los países andinos lo contienen con las excepciones previstas para cada sector. Asimismo, este principio se encuentra presente en todos los Acuerdos sobre Protección de Inversiones realizados por los países andinos.

En este punto, resulta importante que los socios andinos identifiquen aquellos sectores donde se listen limitaciones -tanto horizontales como sectoriales- al principio de trato nacional para el establecimiento de las inversiones.

De otro lado, adoptar las disposiciones sobre la prohibición de establecer requisitos de funcionamiento podría ocasionar inconvenientes para el establecimiento de políticas de promoción de inversiones en los países andinos. Al respecto, deben asegurar el mantenimiento de leyes que permitan el establecimiento de restricciones numéricas en algunos sectores (como la Ley General de Trabajo del Perú).

Si bien en los acuerdos de la UE, las disposiciones de este capítulo se aplican a las inversiones ya establecidas, con los andinos han manifestado que también se aplicaran medidas en la etapa de pre-establecimiento (similar a lo contenido en el TLC con EE.UU.). Esto es totalmente contrario a la normativa andina, que sólo regula las inversiones ya establecidas.

Propiedad Intelectual

En el total de acuerdos que ha suscrito la UE, las disposiciones sobre propiedad intelectual básicamente reafirman la importancia o el cumplimiento de una serie de acuerdos internacionales (estableciendo plazos que van desde 3 a 6 años).

Del total listado por la UE, existen cinco que de ser ratificados podrían representar significativos costos para los países andinos: UPOV 1991 (existe la opción de suscribirse al UPOV 1978, del cual los andinos forman parte), el Tratado sobre el Derecho de Marcas, Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, y el Arreglo y Protocolo de Madrid sobre Registro Internacional de Marcas.

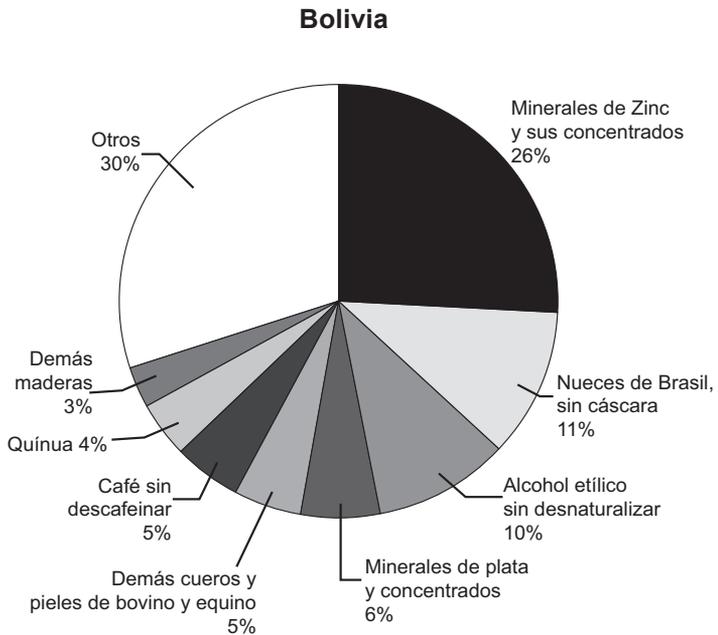
De otro lado, en los acuerdos de la UE existen disposiciones muy amplias sobre indicaciones geográficas (sobre vinos y/o bebidas espirituosas), las que incluyen incluso requisitos sobre prácticas enológicas, etiquetado, uso de expresiones tradicionales, entre otras. Cabe mencionar que si bien Chile protegió la denominación de origen de “pisco” en el acuerdo con la UE, esto no impide que Perú haga lo mismo.

Sin embargo, en las negociaciones con los países andinos, la UE ha manifestado su interés en ir más allá de sus anteriores acuerdos. En general, se estaría buscando un capítulo similar al del TLC con EEUU, lo que podría representar serias dificultades dadas las posiciones de Bolivia y Ecuador al respecto.

En vista de este nuevo esquema de negociación, los países andinos han manifestado su interés en incluir en el capítulo: Salvaguardia en salud pública como se establece en los ADPIC de la OMC, y Protección de la biodiversidad y Transferencia de la tecnología. Aquí la UE manifestó que incluiría la cláusula para salvaguardar la salud pública. En el tema de biodiversidad, la UE buscaría algo similar al Convenio de Diversidad Biológica. Además, han manifestado su preocupación en el tema de biopiratería. Esto es de especial interés para los países andinos que son mega diversos, y constituye un precedente importante en la medida en que en el TLC con EEUU no se consiguieron disposiciones vinculantes al respecto. En cuanto a la transferencia de tecnología, la UE manifestó su interés en incluir mecanismos para la asistencia técnica y cooperación.

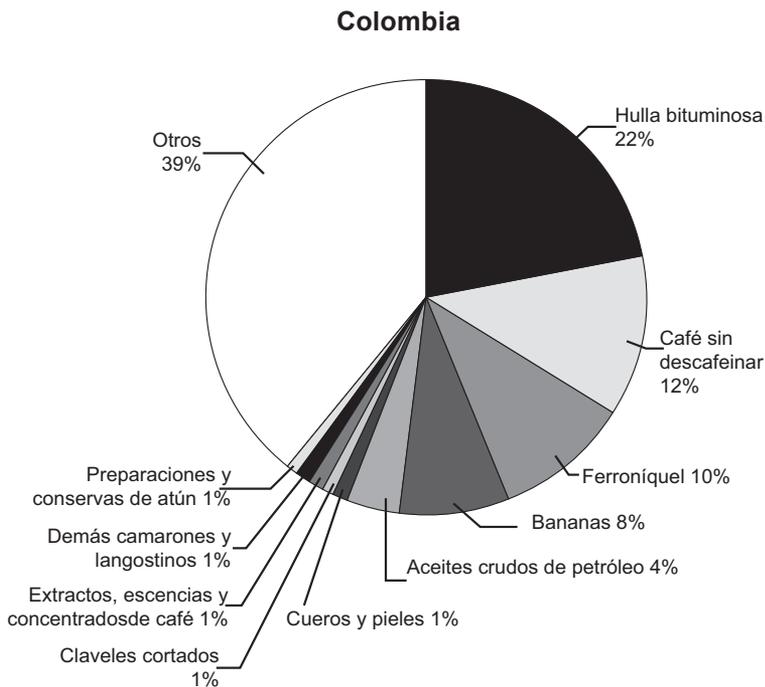
Anexo 1

Gráfico A-1
Principales productos exportados por los países andinos a la UE
2006 (En porcentajes)



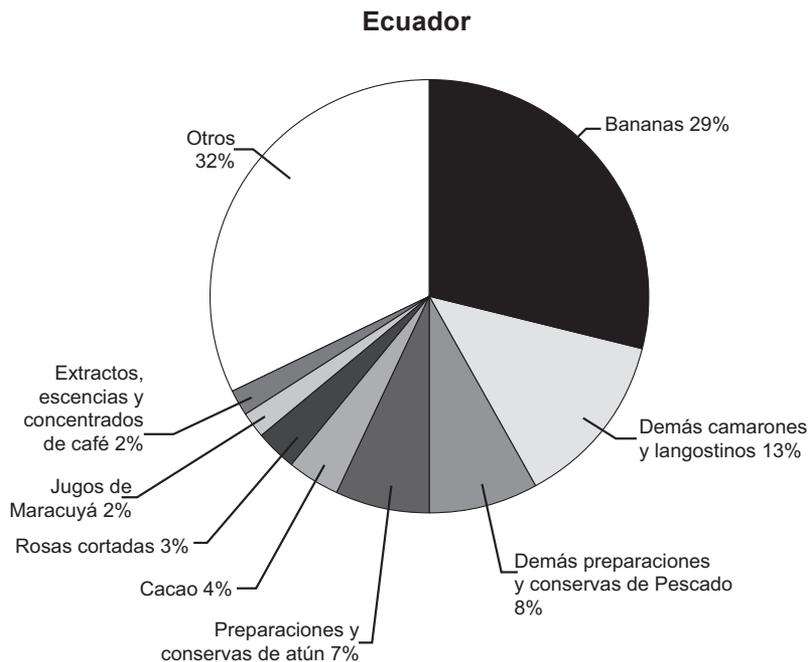
Fuente: Secretaría General de la CAN. Elaboración propia.

Gráfico A-2
Principales productos exportados por los países andinos a la UE
2006 (En porcentajes)



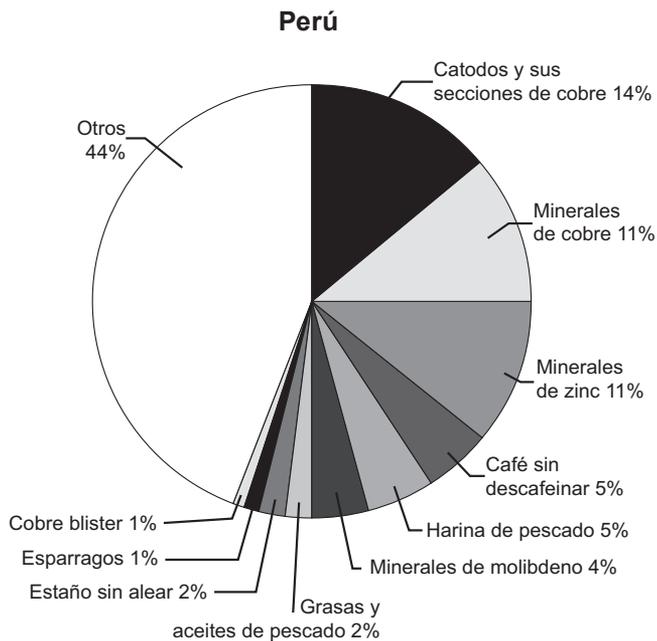
Fuente: Secretaría General de la CAN. Elaboración propia.

Gráfico A-3
Principales productos exportados por los países andinos a la UE
2006 (En porcentajes)



Fuente: Secretaría General de la CAN. Elaboración propia.

Gráfico A-4
Principales productos exportados por los países andinos a la UE
2006 (En porcentajes)



Fuente: Secretaría General de la CAN. Elaboración propia.

Bibliografía

- European Parliament. Enhacing. “*Relations Between the European Union and the Andean Community*”. Policy Paper. 2006.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). “*Texto del Acuerdo de Asociación Chile – Unión Europea*”.
- Fairlie, Alan. “*Encuentros y desencuentros de la integración regional*”. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales para el 50 aniversario de FLACSO. Quito – Ecuador. Octubre de 2007.
- Fairlie, Alan. “*Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*”. Consejo Consultivo Laboral Andino / Programa Laboral de Desarrollo – PLADES. junio 2007. En:<http://www.ccla.org.pe/publicaciones/otras/pdf/Bases%20para%20una%20negociacion.pdf>Lima.
- Fairlie, Alan. “*Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*”. Ponencia presentada al IX Encuentro Internacional De Economistas Sobre Globalización y Problemas del Desarrollo.. La Habana, Cuba. Febrero de 2007.
- Fairlie, Alan. “*La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*” En: Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio, (coords.). “*América Latina y la Unión Europea: Estrategias para una Asociación Necesaria*”. Icaria. Barcelona. Abril, 2006.
- Fairlie, Alan. “*Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN*”. Secretaría General de la CAN / Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Setiembre de 2005. En:http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/foro_INTAL_2005_11_fairlie.pdf
- Joint Committee EU-CAN. *Report to the Joint Committee on the outcome of the Subcommittee on Trade held on 20*. Enero de 2005
- Secretaría General de la Comunidad Andina. “*El comercio exterior de bienes entre los Países Andinos y la Unión Europea*”. Documento Informativo SG/di 814. Febrero de 2007.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. *Evaluación del régimen SGP-Droga concedido por la UE a los países andinos*. Documento Informativo. 17 de septiembre de 2004.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. “*Serie estadísticas de la Comunidad Andina 1997 – 2006*”.

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: EL GRAN DESAFÍO QUE ENFRENTA EL PROYECTO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

JOSETTE ALTMANN

Aún y cuando las expectativas sobre un futuro acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea son muy altas, igualmente altos son los desafíos que enfrentan; entre los cuales están, los altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, sus dificultades de inserción al comercio mundial, así como los bajos niveles de integración regional y de gobernabilidad democrática.¹

A más de veinte años de los procesos de Esquipulas, Centroamérica cambió. La agenda centroamericana hoy no radica en la realización de acciones puntuales que se agotan en sí mismas y generan titulares, sino en el gradual y silencioso sostenimiento de los procesos sociales.

En estos años la región ha transitado de la guerra a la paz, sin haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de integración regional y de desarrollo social. Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión siguen siendo enormes en la región centroamericana.

A pesar de que la reducción de la pobreza durante los años noventa y parte de la actual década, lo cierto es que en términos porcentuales se reduce la pobreza, pero en cifras absolutas el número de pobres ha aumentado en el Istmo Centroamericano, donde el 55% de los habitantes viven aún en la pobreza, y un 23% de ellos subsiste en la pobreza extrema.

1 López, Hugo y Morales, José Antonio. "Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación. En: Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (coords.). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Icaria Editorial S.A. Barcelona, 2006.

La incidencia de la pobreza es alta en la mayoría de los países donde, con la excepción de Costa Rica y Panamá, en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua se aproxima o supera los dos tercios de la población, superando el promedio de pobreza de América Latina para el año 2005 (33%). Asimismo, salvo en el caso de Costa Rica, las brechas entre pobreza rural y pobreza urbana son evidentes en el resto de los países centroamericanos. En el caso de El Salvador, es importante hacer notar el esfuerzo realizado en ese país para la sostenida reducción de la pobreza, a lo cual contribuyen de manera significativa las remesas.

Cuadro 1
Centroamérica: incidencia e la pobreza total y extrema
(Porcentajes de la población bajo las líneas de pobreza
respectivas)

	Costa Rica (2001)	El Salvador (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)
<i>Pobreza Total</i>	22,9	45,5	56,2	71,6	45,8
Urbana	18,6	35,3	27,1	63,4	30,1
Rural	28,5	59,9	74,5	78,5	67,8
<i>Pobreza Extrema</i>	6,8	19,8	15,7	53,0	15,1
Urbana	3,9	11,1	2,8	32,5	6,2
Rural	10,5	31,9	23,8	70,4	27,4

Fuente: Proyecto Estado de la Región. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica: Proyectos Estado de la Región. 2003.

Diferencias significativas en la distribución de la riqueza continúan haciendo del Istmo una región inmensamente desigual, tanto entre los países centroamericanos, como a lo interno de ellos. La población más pobre sólo obtiene un 3.6% del total de la riqueza, mientras que el Quintil más rico concentra el 58.6% de la riqueza.

Cuadro 2
Centroamérica: Distribución del ingreso en el Quintil más pobre y el Quintil más rico

	Costa Rica (2002)	El Salvador (2001)	Guatemala (2002)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)
Quintil 1	3,6	2,9	3,7	2,6	2,5
Quintil 5	53,3	56,4	59,3	62,7	61,7

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2005.

Asimismo no se puede obviar que la democracia en Centro América es todavía demasiado formal, y que las estructuras de poder no han sido modificadas sustantivamente, pese a que en los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, firmado en la Segunda Cumbre de Presidentes Centroamericanos el 7 de Agosto de 1987 en Guatemala, se conceptualizó el proceso de democratización como el establecimiento o perfeccionamiento de “sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones.”² Aún ahora, los organismos públicos de control del Estado siguen siendo bastante débiles a nivel institucional, lo que se traduce en falta de capacidad técnica, limitados recursos financieros, duplicidad de roles en la función pública, vacíos legales para señalar responsabilidades.

En la sección nueve de Esquipulas II, sobre cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo, se estableció un fuerte vínculo entre democracia, desarrollo, crecimiento económico y cohesión social. Esto, si bien permitió avanzar en las áreas de estabilidad económica, apertura comercial y una fuerte reactivación de la integración económica regional, no logró impulsar una economía de bienestar que permitiera un clima de libertad para garantizar que los países de Centroamérica pudieran adoptar una serie de acuerdos que propiciaran el desarrollo para alcanzar sociedades más justas, igualitarias y libres de miseria.³

A partir de la década de los noventa se inicia en la región una fase de integración económica que tiene como principales actores a las empresas transnacionales y a grupos regionales de poder económico, denominado

2 Al respecto ver los Acuerdos de Esquipulas II, en: [http:// www.acnur.org/biblioteca/pdf/2530.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2530.pdf)

3 Ibid.

Integración real.⁴ Si bien el proceso ha generado un aumento de las exportaciones y un incremento en la inversión extranjera directa (IED), lo cierto es que también ha creado una mayor concentración de la riqueza y no ha logrado promover un crecimiento sostenible de las economías como para producir oportunidades y reducir los niveles de la pobreza.

Cuadro 3
Centroamérica: Flujos de Inversión Extranjera Directa
(Millones de dólares)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	409	460	659	575	617	653
El Salvador	173	279	470	142	376	518
Guatemala	230	456	111	131	155	208
Honduras	282	193	176	247	325	272
Nicaragua	267	150	204	201	250	241

Fuente: UNCTAD, Foreign Direct Investment database.

Por otro lado, las remesas se han convertido en una fuente importante de divisas para algunos de los países centroamericanos, donde en los casos de El Salvador y Honduras el importe de éstas prácticamente dobla el valor de las exportaciones de mercaderías, convirtiéndolas en la principal fuente de divisas para esos dos países.

El proceso de apertura comercial en la región ha promovido una reestructuración de la oferta exportable, pero ha venido acompañado de un incremento de las importaciones. Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), para el año 2006 -sólo Centroamérica sin Panamá- el total de las exportaciones fue de 16 mil millones de dólares, mientras que las importaciones fueron por 36.2 mil millones de dólares. Esto generó un déficit comercial de alrededor de 19

4 Sobre las implicaciones del proceso de Integración Real para la democracia y el desarrollo de la región, ver: Alexander Segovia. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central*. Lara, Segura y asociados. San José, Costa Rica, 2005

mil millones de dólares.⁵ Y si se compara el monto total recibido por las remesas con la inversión extranjera directa, se podría suponer que el déficit comercial de algunos países se está financiando con la exportación de seres humanos.

Cuadro 4
América Central: Remesas Recibidas
(Millones de dólares)

País	2000	2002	2003	2004
Costa Rica	136	251	321	320
El Salvador	1764	1953	2121	2563
Guatemala	596	1600	2147	2591
Honduras	416	718	867	1142
Nicaragua	320	377	439	519
Panamá	16	85	85	127

Fuente: Elaborado con base en datos de UNCTAD. Manual de Estadísticas de la UNCTAD. 2005.

Cuadro 5
América Central: Remesas e Inversión Extranjera Directa
(Millones de dólares)

Remesas	US\$8.083
IED	US\$1.653 (US\$653 - CR)

Fuente: Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. 2007.

Todo ello permite inferir que aún no existen condiciones para hablar de una Centroamérica refundada sobre las bases de la solidaridad y la justicia que tanto anhelan sus pueblos.

5 SIECA. *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. 2007*. En: www.sieca.org.gt

La integración centroamericana en el contexto de los procesos de la integración en América Latina

A pesar de que los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización, no existe una verdadera voluntad política en Centroamérica para considerar la integración como un medio para la inserción a los mercados mundiales. Problemas fronterizos, una unión aduanera inconclusa, instituciones débiles, escasa participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones, la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA-DR), los intereses individuales de cada país y no de la región en su conjunto, y la integración de diferentes grupos de poder económico dentro del mercado centroamericano, son parte de los principales desafíos que enfrenta el proceso de integración centroamericano.⁶

Comparado con los subesquemas de integración regional: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el proceso de integración centroamericana permite establecer una similitud entre estos procesos a través de una proyección de cuatro escenarios para la integración, que a su vez son atravesados de manera transversal por una serie de paradojas estrechamente ligadas a los procesos de integración latinoamericanos.

Un primer escenario consiste en la continuación de las tendencias actuales en el marco de un escenario de *statu quo*, que refleja una proyección de “más de lo mismo”, donde existe un discurso integracionista, abundantes promesas, y bajos niveles de concreción. Este escenario es poco deseable, pero la probabilidad de que siga ocurriendo es bastante alta. Un segundo escenario es el referido a la regresión de los procesos de cooperación, diálogo y asociación como producto del incremento tanto de las diferencias ideológicas, como de las diferencias bilaterales, en particular en aquellas áreas más sensibles, como son las expuestas en cuestiones de fronteras y las relacionadas con la integridad del Estado. Ello implicaría un importante retroceso en los avances logrados en las últimas dos décadas en el Istmo, y se traduciría en un regreso a visiones nacionalistas fundadas en una geopolítica auto-referente que convierten a este escenario en uno altamente indeseable, pese a que las probabilidades de ocurrencia son poco factibles. Un tercer escenario corresponde a un salto cualitativo en los procesos de integración donde la voluntad política se exprese por

6 Alexander Segovia. Op. Cit. p. 2

la vía de la conformación de normas e institucionalidad supranacionales de carácter vinculante. Este escenario, aunque altamente deseable, tiene probabilidades de desarrollo muy bajas. Y, finalmente, un cuarto escenario, correspondiente a los avances de carácter puntual, ligados a acuerdos pragmáticos en áreas de interés compartido, que lo hacen aparecer como un escenario deseable, cuya probabilidad y posibilidad de ejecución es medianamente posible.⁷

Las grandes paradojas que comparte la integración centroamericana con la integración latinoamericana⁸, señalarían que, aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y de la política; en esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Otra paradoja señala que a pesar de que hay un mayor crecimiento del comercio, éste se obtiene con menos integración. Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo aunque el crecimiento ha sido más lento de lo esperado. En Centroamérica el ámbito económico tiene su propia dinámica que está yendo más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que CEPAL ha llamado “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad. En ocasiones pareciera que la noción de integración se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio.

A pesar de que hay más crecimiento económico en la región, otra paradoja señala cómo los índices de desigualdad son cada vez mayores. Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido tan exitosas como se esperaban, teniendo como resultado el hecho de que los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad.

Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de democratización y desarrollo son bastante dispares en la región latinoamericana, lo que la convierten no sólo en la región más desigual, sino que los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo son los más elevados mundialmente.

7 Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann Borbón. *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*. En: Cuadernos de Integración en América Latina. Secretaría General Flacso, Fundación Carolina, CEPAL. San José, Costa Rica, Enero 2007.

8 *Ibid*

Otra paradoja señala que, aunque existe un discurso integracionista por un lado, éste se acompaña de acciones fragmentadoras. Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a los procesos de integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX, reafirmando su soberanía. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Esto pone aún más en evidencia la falta de voluntad política para articular e implementar decisiones que impliquen la construcción de espacios comunitarios con una fuerte institucionalidad supranacional.

Asimismo, aunque existe un discurso cooperativo entre los países de la región, éste se desmiente con el escalamiento de tensiones y el déficit institucional que muestran la ausencia de mecanismos para la conciliación o de instituciones fuertes para la resolución de controversias, donde sus fallos no son vinculantes. Cabe destacar que esta situación es mucho más compleja en tanto conduce a temas como el de la supranacionalidad, donde los distintos niveles de desarrollo de las mismas instituciones, y el papel y la posición que tienen las normativas jurídicas comunitarias dentro del ordenamiento nacional de cada país, dificultan la resolución de conflictos presentadas.

Y, finalmente, en lo que toca a la institucionalidad de la integración, ésta está dotada de diseños bastante complejos, con debilidades estructurales. Las características particulares por las que atraviesa actualmente América Latina, han puesto bajo especial escrutinio a las instituciones de la integración independientemente de la zona en que se encuentran.⁹

El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en la actualidad: la unión dividida.

El proceso de integración centroamericano se reanudó con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991. Con la decisión de los presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA, se da inicio en Guácimo, Costa Rica (1994), a un proceso de modernización y perfeccionamiento de los mecanismos de integración regionales, que fue ratificado en 1997 en Panamá. Uno de los principales objetivos de estas

9 CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales. Cap. VI. 2005

acciones era la constitución de la Unión Centroamericana¹⁰ (Managua, 1997), que aún está pendiente.

Esta reforma permitió una nueva base institucional para que durante toda la década de los noventa se firmaran una serie de acuerdos que fueron sumando conceptual y programáticamente para que en Centroamérica se facilitara un modelo de integración abierta, enfocado hacia una creciente apertura a los mercados internacionales y que permitiera ampliar los espacios económicos e incrementara el comercio intraregional y el desarrollo de las economías de escala, que facilitara a todos los países del Istmo una inserción más competitiva en los mercados internacionales.

Algunos de los acuerdos más importantes fueron, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) firmado en Guácimo, Costa Rica en 1994; el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995); el Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995). Todos ellos propiciaron un buen ambiente para los nuevos avances, pero, de igual manera, implicaron una serie de nuevos retos y desafíos para la integración subregional.

La restauración de la democracia en la región, tuvo como resultado el que para los años noventa todos los países centroamericanos contaron con gobiernos civiles, democráticamente electos, y con altos grados de legitimidad. Asimismo se dio una reducción en el gasto militar por un lado, mientras que por el otro se facilitó en todos los países del Istmo la creación de organismos como las Defensorías de los Habitantes, que velan por la protección de los derechos humanos de la ciudadanía.¹¹

En la actualidad los problemas en torno a la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político centroamericano señalan que, aunque éstos ya no pasan por la amenaza militar, los regímenes democráticos de la región enfrentan una serie de nuevos desafíos que, de acuerdo a datos del Banco Mundial, se pueden señalar como fuertes debilidades en ámbitos relacionados con el imperio de la ley, la efectividad de los gobiernos y la corrupción.¹²

Este tipo de debilidades ha traído, entre otras cosas, problemas más serios y recurrentes en todos los países de la región, como los altos índices de abstencionismo en los procesos electorales.

10 Luis G. Solís. *Centroamérica: los factores políticos y su inserción internacional*. En: Nowalski, Jorge y Acuña, Jairo. ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana? San José, PNUD, 1998.

11 CEPAL y SICA. *La integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Documento Síntesis. El Salvador y México, 2004.

12 *Ibid.*

Cuadro 6
Centroamérica: Porcentaje de Participación en las Elecciones Presidenciales

	Año de la elección	% de Participación
Costa Rica	2002	60.2%
	2006 a)	65,2%
El Salvador	1999	38.6%
	2004	66.2%
Guatemala	1999	40.4%
	2003 (1 vuelta)a)	57,9%
	2003 (2 vuelta)a)	46.8%
Honduras	2001	66.3%
	2005	55,1%
Nicaragua	2001	-
	2006 a)	61,2%

a) Datos tomados de los sitios oficiales en internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país.

Fuente: Internacional Institute for Democracy and Electoral Assitance. Vote Turnout. En: www.idea.int

El Informe Latinobarómetro 2006¹³ muestra, por su parte, que la confianza en la democracia como sistema de gobierno para lograr que los países lleguen a ser desarrollados, se redujo en todos los países de la región, exceptuando a Guatemala, en el período 2003-2006.

Cabe señalar entonces, que en el campo político la región centroamericana tiene por delante grandes retos y los países deben realizar importantes esfuerzos a nivel nacional para fortalecer sus sistemas democráticos, que vuelvan a generar la confianza de sus poblaciones. Todo ello con el fin de mantener y consolidar aún más los avances que, desde Esquipulas se han logrado en este campo. Igualmente, la estabilidad democrática representa un requisito sumamente importante en los avances de los procesos de integración regional, por lo que estos desafíos se convierten también en retos del SICA.

En otro orden de cosas, el SICA enfrenta en el nivel político-institucional una serie de retos que tienen que ver con el logro del consenso y de acuerdos de corte comunitario. En este sentido, el marco jurídico y

¹³ Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile. 2006.

político debe ser mejorado con el fin de que cada acuerdo sea suscrito y ratificado por todos los Estados miembros. De igual forma, existen dentro del SICA instituciones bastante débiles y sin posibilidades de que sus acuerdos sean vinculantes, como son el Parlamento Centroamericano, al cual no pertenece ni Costa Rica, ni República Dominicana, y la Corte Centroamericana de Justicia de la cual Costa Rica y Guatemala no forman parte. Este tipo de situaciones dificultan los avances que pueda tener el sistema de integración puesto que las medidas tomadas por este tipo de órganos son de alcance medio por haber países que no se encuentran suscritos a ellos, y, que por tanto, no tienen responsabilidades con respecto a los mismos.

Cuadro 7
Centroamérica: Confianza en la Democracia

País	2003	2006	2006-2003
Costa Rica	69	66	-3
El Salvador	52	39	-13
Guatemala	39	47	8
Honduras	59	46	-13
Nicaragua	58	58	0
Panamá	62	44	-18

Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2006.

La existencia de acuerdos e instituciones en donde no estén incluidos todos sus miembros refleja la falta de logro de consenso entre los países miembros, en la medida en que posiciones muy distintas entre unos y otros con relación a ciertos temas no logran resolverse, por lo que terminan tomándose medidas que tienden a segmentar, o fragmentar, en diversos espacios al esquema y bloque de integración. No obstante, lo esencial para la institucionalidad centroamericana es consolidar su legitimidad y mecanismos de transparencia a lo interno de las propias instituciones, para impulsar y decidir en forma vinculante.

Otro reto al que se enfrenta el SICA en el campo de lo político-institucional tiene que ver con la cantidad de órganos e instituciones con las

que cuenta¹⁴. En esta área se hace necesario fortalecer la coordinación y reducir la dispersión, teniendo especial cuidado con la efectividad, necesidad y capacidad de acción de ciertos organismos e instituciones.

Las negociaciones políticas del SICA han sido, hasta el momento, de corte intergubernamental¹⁵, es decir, que han dependido del acuerdo entre los diferentes gobiernos de los países miembros, lo cual implica que no existe un peso considerable en los órganos de tipo comunitario, ni en los acuerdos de corte supranacional, ni existen niveles profundos de integración.

Ejemplo de lo anterior es el convenio al que se llegó con respecto a las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En un inicio los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, acordaron contar con un negociador único para la región, sin embargo, en la reunión de representantes de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores del Istmo, realizada en febrero del 2007 en Guatemala, se terminó acordando la vocería rotativa con el fin de que cada país tenga la oportunidad de exponer a los europeos los temas de interés que les competen.

Relaciones Centroamérica- Unión Europea

Las intenciones de firmar un Acuerdo de Asociación entre los países centroamericanos y la Unión Europea tienen como antecedente el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado en 1993; el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, suscrito en 2003; y la decisión en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, en 2004, de crear un mecanismo de evaluación conjunta que examinara el proceso de integración centroamericano como paso previo al inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación.

Producto de lo anterior, se realizaron una serie de reuniones entre los bloques y a lo interno de ellos en los que se trató temas relacionados con la forma en que tendría el proceso de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación.

En junio de 2007 ambos bloques lanzaron oficialmente las negociaciones para firmar un Acuerdo de Asociación.

La I Ronda de Negociaciones entre Centroamérica y la Unión Europea con miras a firmar un Acuerdo de Asociación se llevó a cabo del 22 al 27 de octubre en San José, Costa Rica. Los objetivos de esta primera ronda se

14 Actualmente el SICA tiene ocho órganos, ocho secretarías, trece instituciones especializadas, seis Instituciones Ad-hoc Intergubernamentales, y seis foros sectoriales. Fuente: www.sica.int

15 CEPAL y SICA. Op. Cit.

concentraron en el intercambio de ideas sobre los elementos que estarán en las mesas de negociación y exponer las expectativas de ambos bloques.

El tema político tuvo un peso importante, ya que Costa Rica dejó clara su posición de no ingresar al Parlamento ni a la Corte de Justicia Centroamericana; tema que se consideró requisito para el bloque europeo. El representante europeo Joao Aguiar Machado señaló que no impondrá la forma en que la región debe llevar su proceso de integración, sin embargo, afirmó que el istmo deberá construir y modernizar un mecanismo jurisdiccional que pueda solucionar las controversias.

Lo que sí serán requisitos para la negociación por parte del bloque europeo es contar con un marco jurídico aduanero y tener libre tránsito entre la región. Con respecto a la unión aduanera, los gobiernos centroamericanos firmaron el marco jurídico de ésta, antes de la II Ronda de Negociaciones.

Cabe señalar que la ausencia de Panamá del Sistema de Integración Económica Centroamericano (SIECA) tuvo como consecuencia que las negociaciones con la Unión Europea dieran inicio sin su participación directa por no ser parte de la integración económica. Ante esta situación, Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, instó a Panamá a agilizar el proceso de incorporación al organismo, lo que le permitiría negociar activamente, y así poder defender sus intereses desde un inicio. Es así como Panamá ha decidido estudiar la posibilidad de incorporarse a la SIECA.

La semana del 19 al 23 de noviembre los equipos negociadores centroamericanos se reunieron en San José, Costa Rica, para preparar la propuesta que presentaron en la segunda ronda de negociaciones con miras a suscribir un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la cual se llevó a cabo en febrero de 2008, en Bruselas.

Por último, como se señaló anteriormente, el 12 de diciembre de 2007 en el marco de la XXXI Cumbre Presidencial del SICA, los mandatarios de los países del istmo suscribieron el Convenio Marco de la Unión Aduanera Centroamericana. Una vez firmado, éste deberá ser aprobado por los distintos Congresos de los países miembros para poder entrar en vigencia. Asimismo, los países deben concretar la integración de aduanas periféricas, con sistemas ágiles y seguros de interconexión, para poder lograr un trasiego rápido de mercaderías.

El protocolo firmado por los mandatarios es un avance importante para la integración centroamericana, sin embargo constituye más un instrumento político que operativo, puesto que el tema técnico y el de reglamentación deberán ser trabajados.

Desafíos sociales y económicos del SICA

Con respecto a elementos de corte social, la integración centroamericana debe enfrentar dos desafíos puntuales; por un lado mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y, por otro asegurar una mayor participación de la sociedad en los procesos y la toma de decisiones con el fin de lograr una mayor legitimidad y apoyo a los gobiernos.

La calidad de vida de la mayoría de los centroamericanos no se ha mejorado sustancialmente en los veinte años de democratización, la ciudadanía aún se sigue sintiendo excluida de los procesos de toma de decisiones y más insegura debido al incremento del crimen organizado.

Pese a que se han logrado reducir las diferencias en los ritmos de crecimiento y de estabilidad económica entre los países del subesquema, con respecto a la desigualdad del ingreso entre éstos no se ha corrido con la misma suerte, por lo que, los objetivos de integración deben ampliarse más poniendo cuidado en la esfera social.

En el contexto económico¹⁶, el comercio dentro del MCCA ha ido creciendo en los últimos años, si bien es cierto las exportaciones tuvieron una disminución en los años 2001 y 2002 producto de la caída del precio de las mismas en ese periodo, a partir del 2003 la tasa promedio de crecimiento anual ha sido del 4,6% (MCCA)

Entre los productos exportados sobresalen aquellos de tipo manufactureros, especialmente de tecnología media y alta, y los productos agrícolas, los cuáles han tendido a la diversificación debido al deterioro de los precios de productos tradicionales como el café, el azúcar y el banano.

Por su parte, las importaciones también han aumentado con una tasa de crecimiento promedio anual del 10,4% durante el periodo 2000-2005. Esta situación ha llevado a que se presente un déficit en la balanza comercial a lo largo del periodo.

De manera que a pesar del aumento en las exportaciones, la balanza comercial centroamericana se ha mantenido negativa a lo largo del quinquenio. Esto se explica por el hecho de que "(...) el proceso de reestructuración de la oferta exportable ha venido acompañado de una clara dependencia de las importaciones: tanto los productos generados bajo la modalidad de maquila como aquellos con componentes importantes de conocimiento (como en el caso de las exportaciones de INTEL en Costa Rica)

16 Las cifras de comercio fueron tomadas de: SIECA (2007) *Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sicca.org.gt

e incluso el turismo, dependen en gran medida de las importaciones”¹⁷. Esta reestructuración de la oferta exportable ha transformado el rol de la subregión en los procesos productivos mundiales en donde se deja la especialización de aquellos procesos nacionales que llevan a productos finales -como en los tiempos de la economía agropecuaria- y se pasa a ser parte de un proceso multinacional de producción integrado.

Este nuevo proceso productivo que va tomando auge en la región centroamericana representa un desafío para sus países, puesto que se debe buscar salida a la consecuencia del mismo en la balanza comercial.

Cuadro 8
Centroamérica: Balanza Comercial. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica	468	-77	-618	-319	-539	-927
El Salvador	-1975	-2276	-2192	-2415	-2618	-2826
Guatemala	-1708	-2247	-2989	-3194	-3561	-3802
Honduras	-846	-1198	-1143	-1205	-1434	-1606
Nicaragua	-1043	-1052	-1042	-1052	-1059	-1191

Fuente: CEPAL. Estadísticas de América Latina y El Caribe. En: www.eclac.org

Como principal socio comercial de estos países se encuentra Estados Unidos, a quien en los últimos 15 años se ha dedicado entre el 50% y el 60% de las exportaciones centroamericanas¹⁸. En segundo lugar por los países centroamericanos, es decir el comercio intraregional (27,2% de las exportaciones y 12,3% de las importaciones totales), superando a la Unión Europea quien constituye el tercer socio comercial.¹⁹

17 CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2005-2006*. Naciones Unidas. Santiago, Chile. 2006.

18 CEPAL y SICA. *Op Cit.* p. 23.

19 SIECA. *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. 2007*. En: www.sieca.org.gt

Cuadro 9
Centroamérica: Principales socios comerciales de la región

	Exportaciones		Importaciones	
	%	US \$ Millones	%	US \$ Millones
Estados Unidos	34.8	5.581	34.8	12.608
MCCA	27.6	4.428	12.5	4.536
Unión Europea	14.2	2.287	9.1	3.305

Fuente: www.sicca.org.gt

El comercio intra-MCCA ha tenido mucha importancia en la subregión desde la creación del Mercado Común Centroamericano en 1960, con excepción del periodo 1980-1985. Desde su inicio hasta el 2005 se pasó de US\$30,3 millones de dólares a US\$3,912 millones con una tasa promedio de crecimiento anual de 11,4%. Este porcentaje es considerablemente mayor con respecto a las exportaciones al resto del mundo en el mismo periodo las cuáles crecieron sólo un 7,5% en promedio anualmente.²⁰

Cabe señalar que el aumento en el comercio intraregional tiene relación con los avances que en este sentido se han logrado en el subesquema, siendo uno de los más importantes la conformación de una unión aduanera, cuya cobertura arancelaria actual es muy alta (95%).²¹

El gran dinamismo del comercio intraregional ha traído beneficios al subesquema debido a las numerosas empresas centroamericanas que tienen operaciones relacionadas directamente con éste, de las cuales, aproximadamente, un 75% son pequeñas y medianas empresas, lo cual deriva en fuentes de trabajo y el impulso a una nueva clase empresarial, entre otros.

No obstante los resultados positivos señalados, se debe tener en cuenta que el comercio intraregión no ha sido igual para todos los países: Guatemala es el mayor exportador, El Salvador el mayor importador, Honduras y Nicaragua son los que menos venden en la región y Costa Rica, que a pesar de ser el segundo vendedor, es el que menos compras realiza en Centroamérica.

²⁰ Ibid.

²¹ CEPAL y SIECA. Op Cit.

Cuadro 10
Centroamérica: Comercio intraregional

Exportaciones	Importaciones
Guatemala: 36%	Honduras: 28%
Costa Rica: 24%	El Salvador: 25%
El Salvador: 23%	Guatemala: 24%
Honduras: 9%	Nicaragua: 14%
Nicaragua: 8%	Costa Rica: 9%

Fuente: SIECA, Dirección General de Tecnologías de Información.

Asimismo existe una marcada dependencia de la región del mercado estadounidense, lo que obliga al SICA a examinar nuevas opciones de negociación con el fin de no verse afectado tan considerablemente por los ciclos económicos de este país.

Esta situación se observa claramente también con respecto a la Inversión Extranjera Directa (IED) en la región, la cual en los primeros años del quinquenio tuvo un importante decrecimiento debido en gran parte a que la mayoría de esta inversión tiene como destino las actividades manufactureras, sobre todo para abastecer las necesidades estadounidenses²², de modo que la contracción económica de ese país a principios del quinquenio tuvo un efecto evidente en la IED que entraba a la subregión. Cabe destacar que a partir del 2003 se ha venido produciendo un crecimiento de la misma como resultado de la coyuntura internacional positiva que se ha estado presentando en el campo de las inversiones. Asimismo, la IED desde Europa hacia la región alcanzó en 2004 31,746 millones de euros.²³

En este sentido el sector de mayor dinamismo en la subregión ha sido el de servicios especialmente con la llegada a la región de empresas como Wall-Mart (en todos los países del MCCA) y América Móvil (en El Salvador).

22 CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2005*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. 2005

23 24 Rubio Jovel, Silvia. *La inversión extranjera de cara al futuro de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*. En: FUNDE. *Alternativas para el Desarrollo*. San Salvador, El Salvador. N° 99 Junio-Agosto 2006.

Reflexiones finales

A manera de conclusión, se pueden señalar una serie de importantes desafíos para la integración de Centro América.

Un primer desafío son las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos. Las diferencias existentes en los países que integran este bloque, hacen de las asimetrías uno de los principales retos que deben enfrentar los países centroamericanos. El índice de desarrollo permite ubicar tres grupos de países en el Istmo. Un primer grupo compuesto por países con un desarrollo relativo donde se ubican Costa Rica y Panamá. En un segundo grupo de países con un desarrollo intermedio están Guatemala, El Salvador y República Dominicana. Mientras que las cifras para Nicaragua y Honduras muestran que son países con desarrollo bajo.

Otro importante desafío es la ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías. La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo más bajos ir subiendo paulatinamente como fueron los casos de Italia, España, Irlanda, etc. La realidad del proceso centroamericano indica que se ha concebido y construido la Integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social, encomendada a técnicos gubernamentales con poco o ningún control ciudadano. Es necesario darle un mayor peso a los componentes sociales, culturales y políticos en el proceso, de tal manera que las políticas de integración lo sean también de integralidad; de esto depende la sostenibilidad del proceso.

La falta de voluntad política de los gobiernos es un tercer reto a resolver por los países que integran el Istmo centroamericano. La escasa disposición de los gobiernos para otorgarle al SICA autoridad supranacional, hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración. Los Estados centroamericanos siguen operando, en lo que toca a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían los estados nacionales en el Siglo XIX. La poca voluntad política de dotar con una institucionalidad eficaz al sistema de integración, ha generado dinámicas de mucha intensidad donde la empresa privada realiza la “verdadera integración”, una integración no oficial inmersa en el ámbito del mercado, en el ámbito económico donde el Estado tiene un papel menor en el proceso. Es cierto que en las áreas económicas, financieras y aduaneras la región centroamericana ha tenido una integración mayor, pero renunciando al plano político de la misma. En esta área no hay prácticamente ninguna instancia donde se trabaje armónicamente.

La debilidad de las instituciones de la integración es un cuarto elemento que desafía el proceso mismo del bloque centroamericano. No sólo no hay voluntad política para ceder autoridad al SICA, sino que de suceder esto, el mismo organismo no estaría en capacidad de responder adecuadamente a ello. Es un círculo vicioso en donde los gobiernos no ceden autoridad a la institucionalidad de la integración, que a su vez debilita a las instituciones, que a su vez tratan de operacionalizar el sistema sin mucho éxito, lo que termina por hacer que la integración no se concrete debidamente. En otro orden de cosas, la propia debilidad institucional se refleja, entre otras cosas, en que algunas de ellas emulan las malas prácticas presentes en los gobiernos nacionales, por ejemplo la corrupción. Un ejemplo de esto son los casos referidos a la inmunidad de algunos parlamentarios del PARLACEN, para evitar acusaciones en sus países de origen. Asimismo, cabe señalar la incapacidad del SICA para obtener acciones vinculantes de los países miembros.

Y por último, es necesario hacer un análisis tanto de los aspectos positivos como los negativos que pueda tener en la región centroamericana el proceso del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA-DR). La influencia de los grupos de poder económico en el proceso de integración centroamericana es significativa debido a que ellos son precisamente uno de los principales actores del proceso. Entre los aspectos positivos de dicha influencia, está su contribución al aumento de la competitividad de la región mediante la aplicación de procesos de producción más eficientes y técnicas administrativas y gerenciales modernas. Igualmente, estos grupos de poder económico están haciendo más atractiva a la región para la inversión extranjera. Asimismo a través de sus inversiones están colaborando a la generación de empleo regional, lo cual es beneficioso para la población centroamericana. Entre los aspectos negativos se encuentran su incidencia en la desigualdad regional y nacional por una mayor concentración de la riqueza y del poder político. Este es el escenario que enmarca las discusiones en torno a los TLC's con EE.UU. Exceptuando a Costa Rica, país que si bien lo ratificó por referendun el 7 de octubre del 2007, aún no lo ha puesto en vigencia con la incorporación de Centro América al tratado de libre comercio, lejos de fomentarse vínculos asociativos y comunitarios entre los socios del SICA que generen una integración de "verdad", como la llama Alexander Segovia, se va a consolidar un estado de "anexión" al socio mayor, en este caso EE.UU., que vendrá a suplantar dinámicas económicas intraregión por las fuerzas transnacionales.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tiene por delante el Sistema de Integración Centroamericano, pasa por el efectivo y real

empleo de las voluntades políticas de los países de la región. En todo caso, más allá de cualquier recomendación, la integración centroamericana continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción –en términos absolutos- será previsible si se superan las diferencias de cada coyuntura particular. El proceso gradual de acercamientos y la cooperación crecientes al interior y entre los gobiernos para crear nuevos vínculos y medidas de confianza, permitirán, finalmente, llevar a buen puerto el proceso de integración centroamericano.

Bibliografía

- ASDI, UNA y FLACSO: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. N° Vol. III. Julio 2006.
- Cardenal, Rodolfo. Manual de Historia Centroamericana. San Salvador: UCA. 1990. Pp. 28.
- CEPAL y SICA. *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Documento Síntesis. El Salvador y México. 2004.
- CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2005*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. 2005.
- CEPAL. *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales*. Cap. VI. 2005.
- CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. Naciones Unidas. Santiago, Chile. 2006.
- Corporación Latinobarómetro. *Informe de Latinobarómetro 2006*. Santiago, Chile, 2006. También en: www.latinobarometro.org
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). *El Barómetro de las Américas, 2006*. En: www.americasbarometer.org
- López, Hugo y Morales, José Antonio. “Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación”. En: Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (coords.). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Icaria Editorial S.A. Barcelona, 2006.
- Pérez Brignoli, Héctor. Breve historia de Centroamérica. Editorial Alianza, Madrid, 2000.
- Rojas Aravena, Francisco y Altmann Borbón, Josette. “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe”. En: *Cuadernos de Integración*. Secretaría General Flacso, Fundación Carolina, CEPAL. San José, Costa Rica, Enero 2007.

- Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo. Central America and the United States. En: Muñoz, Heraldo and Tulchin, Joseph. Latin American Nations in World Politics. Westview Press, Inc. USA, 1996.
- Rubio Jovel, Silvia. “La inversión extranjera de cara al futuro de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica” En: FUNDE. *Alternativas para el Desarrollo*. San Salvador, El Salvador. N° 99 Junio-Agosto 2006.
- Segovia, Alexander. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central*. Lara Segura y Asociados. San José, Costa Rica, 2005.
- SIECA. (2007) *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sieca.org.gt
- Solís Rivera, Luis Guillermo. *Centroamérica: los factores políticos y su inserción internacional*. En: Nowalski, Jorge y Acuña, Jairo. ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana? San José, PNUD, 1998.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. *Centroamérica 2020: integración regional y los desafíos de sus relaciones externas*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2000.
- Sojo, Carlos (Comp.) “Pobreza, exclusión social y desarrollo: Visiones y aplicaciones en América Latina”. En: *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 142. FLACSO- Costa Rica. 2006.
- Transparencia Internacional. *Índice de percepción de la Corrupción*. En: www.transparency.org
- Torres Rivas, Edelberto. *La Piel de Centroamérica: Un visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. FLACSO- Costa Rica. 2007.

Prensa

CARICOM:

- “Cumbre de CARICOM atiende temas cruciales en la región” En: *Prensa Latina*. 7 de diciembre, 2007. En: www.prensa-latina.cu
- “CARICOM y Unión Europea intentan destrabar negociaciones” Viernes 14 de diciembre, 2007. En: <http://celare.cl/cms/content/view/1609/28/>

CAN:

- “La primera ronda comercial entre los países andinos y la UE arranca hoy” En: *El Comercio*. Ecuador. 17 de septiembre, 2007. En: www.elcomercio.com

“Concluye con avances I Ronda de Negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE”. Bogotá, 21 de setiembre de 2007. En: www.comunidadandina.org

“El lunes 10 se inicia II Ronda de negociaciones para Acuerdo de Asociación CAN UE”. 7 de diciembre, 2007. En: www.comunidadandina.org

“Segunda ronda de negociaciones CAN-UE”. 14 de diciembre, 2007. En: www.comunidadandina.org

MERCOSUR:

Reafirman voluntad de estrechar reraconamiento entre el MERCOSUR y la Unión Europea”. 20 septiembre, 2007. En: www.presidencia.gub.uy

EU- MERCOSUR Ministerial Meeting. *Joint Communiqué*. Vienna, Austria, 13 May 2006. En: www.sice.org

Bizzozero, Lincoln y Vaillan, Marcel. “El Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: Una lenta y larga negociación”. En: *Revista ICE*. Numero 806. Abril, 2003. http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_806_109-134_95D918E4B446F1D2782070E0314C804A.pdf

SICA:

“Ferrero pide a Panamá unirse a la negociación” En: *Prensa*. Panamá. Lunes 1 de octubre de 2007. En: www.prensa.com

“CR ideará un mecanismo jurisdiccional para no entrar a la Corte de Justicia”. En: *La Prensa Libre*. Sábado 27 de octubre de 2007. En: www.prensalibre.co.cr; “Concluye con éxito la primera ronda de negociaciones entre Centroamérica y la UE”. 27 de octubre, 2007. En: http://actualidad.terra.es/internacional/articulo/concluye_centro-america_ue_1964152.htm

“Países del istmo se preparan para segunda ronda con UE” En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 19 de noviembre, 2007.

“Unión aduanera regional enfrentará duro camino” En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 13 de diciembre, 2007.

CAPÍTULO IV:

CENTROAMÉRICA: DEL PROCESO DE SAN JOSÉ AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

DORIS OSTERLOF

La nueva etapa en la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, con el Acuerdo de Asociación que ambos negocian, es una oportunidad para reflexionar sobre la incidencia en el desarrollo de esta alianza política, de cooperación y comercial.

Ello, por cuanto, la Unión Europea propuso ampliar el concepto del Acuerdo a algo más allá que lo comercial, al incluir dos pilares más: lo político y la cooperación. Lo que es una variante importante con relación a los tratados de libre comercio que ha venido suscribiendo la región centroamericana con terceros países desde la década de los noventa.

Aunque lo comercial sí estará también incluido, y se negociará con una expectativa europea de alcanzar compromisos más allá de lo que los centroamericanos establecieron con los Estados Unidos, en el Tratado de Libre Comercio suscrito con ese país. El objetivo europeo es establecer una Área de Libre Comercio, que incluya una liberalización gradual y progresiva de bienes y servicios, y un amplio número de regulaciones relacionadas con el comercio.

Asimismo, como este Acuerdo se ha planteado como una negociación de bloque a bloque, ello, a la vez, reta a los centroamericanos en cuanto a la definición de su propio proceso de integración, en particular, la constitución de la Unión Aduanera, negociación intraregional que vienen desarrollando desde el año 2002.

Ante estas pautas establecidas, surgen las preguntas: con *cuál* Centroamérica negocia la Unión Europea este Acuerdo de Asociación, y a *qué* pueden aspirar los centroamericanos a concretar en esta nueva alianza, que vaya más allá de lo comercial, y que incida en su desarrollo.

1. La Centroamérica que negocia con la Unión Europea

Lo primero, es reconocer las asimetrías regionales, entre el bloque de 27 países que conforman la Unión Europea (UE) y el de los países centroamericanos. El primero suma una población aproximada de 496 millones de personas, el segundo, de 35 millones, cuyo ingreso per cápita va de menos de US\$1.000 en Nicaragua y Honduras, pasando por US\$2.000 en Guatemala y El Salvador, hasta los US\$4.5000 en Costa Rica¹, mientras que el promedio europeo ronda los US\$30.000.

Lo segundo, es reconocer los rezagos y desafíos de los países centroamericanos para el desarrollo humano. En el Índice de Desarrollo Humano, sólo Costa Rica está incluida en el nivel alto de desarrollo humano; los demás países de la región se ubican en los niveles medios. Todos, incluso Costa Rica, tienen rezagos y desafíos sociales y económicos que afrontar.

Entre los desafíos de la región, se pueden citar: capacidades de supervivencia comprometidas, apertura económica y expansión del comercio acompañado de una mayor segmentación social y económica, aumento de la inseguridad, proceso acelerado de empobrecimiento, degradación ambiental, niveles inaceptables de exclusión, y procesos democráticos, aunque en consolidación, aún con debilidades que afectan la gobernabilidad².

El que aún, cerca de un 55% de la población viva en la pobreza y un 23% en la extrema pobreza, que el 40% más pobre se apropie sólo del 8% de los ingresos, mientras que el 10% más rico se apropia del 47% de los ingresos, y que 7 de cada 10 jóvenes no completen los estudios secundarios³, presenta un panorama de una Centroamérica que requiere tomar decisiones profundas para enfrentar estos problemas estructurales de su desarrollo.

Por otra parte, en lo económico, todos los países centroamericanos han venido desarrollando un modelo económico basado en la liberalización y apertura comercial, centrado en el desarrollo y diversificación de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED). A pesar de las expectativas originales, después de 25 años, todos en lo económico tienen serios desafíos. Algunos son producto de medidas que no se tomaron al centrar en el comercio internacional el desarrollo

1 Comisión Europea: 2007.

2 Osterlof, Nowalski: Presentación ante el BCIE, octubre 2007.

3 Osterlof, Nowalski: Presentación ante el BCIE, octubre 2007.

económico; otros, son producto de los resultados del modelo, en parte por no haberlo acompañarlo con políticas complementarias; y otros por haber desvinculado lo social de lo económico, sin entender que este es un factor fundamental de competitividad, además de desarrollo humano.

Aunque los centroamericanos han diversificado y expandido sus exportaciones⁴, al mismo tiempo, las importaciones se han incrementado de tal forma, que más que duplican las exportaciones⁵, generando un déficit comercial⁶, cuyo financiamiento desafía a todos los países. Al respecto, los países lo han tratado de solventar por medio de actividades que implican el flujo de ahorro externo, cuyas principales fuentes son la inversión extranjera directa (IED) y las remesas.

En cuanto a las remesas, estas son la principal fuente de financiamiento del déficit comercial, con excepción de Costa Rica, adquiriendo una importancia sustancial como fuente de divisas, lo que permite sostener un nivel de importaciones muy superior al que se hubiese registrado sin ellas⁷. En cuanto, a la IED⁸, la captación se hace sobretodo a través de exoneraciones de tasas impositivas aplicables a las empresas, con lo cual, se menoscaban los ingresos tributarios de los Estados, lo que incide en el déficit fiscal, y en la capacidad de los Estados para hacer inversión pública, tanto social como en infraestructura.

En general, en todos los países centroamericanos los ingresos del Estado son insuficientes. Todos los países centroamericanos han tenido que afrontar una declinante carga tributaria, fruto de la desgravación arancelaria y de una débil tributación directa, que evidencia la “guerra de los incentivos” en la que se encuentra sumida la región, y que se ha tratado de compensar por la vía del fortalecimiento de impuestos aplicados al consumo, especialmente el impuesto al valor agregado⁹.

Al mismo tiempo, hay una asignación poco estratégica del gasto público. Las limitaciones del gasto público se han ajustado por el lado de la inversión, aunque, cabe reconocer que en el gasto social, ha aumentado la inversión en educación, lo cual es positivo para la región. Por otra parte, el gasto público presenta rigideces producto de las disposiciones

4 16.500 millones de dólares en el 2006. Fuente: SIECA.

5 36.300 millones de dólares en el 2006. Fuente: SIECA.

6 19.300 millones de dólares en el 2006. Fuente: SIECA.

7 Osterlof, Nowalski: CIDH: 2007. En el año 2005, el flujo de remesas representó el 13% del PIB regional, con un monto de 8.083 millones de dólares.

8 1.731 millones de dólares en el 2005, representando un 3% del PIB regional (Osterlof, Nowalski: CIDH: 2007).

9 Fuentes: CEPAL: 2006.

constituciones y legales, a lo que se suman un abultado pago de remuneraciones e incremento de la deuda pública.¹⁰

Lógicamente, todo lo anterior, conlleva adicionalmente, problemas de competitividad en todos los países centroamericanos, en los cuales, predomina una estructura productiva de micro, pequeñas y medianas empresas, y un empleo precario, con informalidad y desempleo¹¹. Lo que a la vez, afecta la generación de oportunidades para los centroamericanos.

Asimismo, el acrecentamiento de la pobreza, la desigualdad, y la exclusión inciden en el incremento de la inseguridad ciudadana. El surgimiento de las *maras* en varios de los países centroamericanos es una constatación de la falta de oportunidades. Lo que a la vez, afecta, el desarrollo tanto social como económico.

Todo lo anterior, en el marco, de una Centroamérica que apostó a la integración con terceros, por la vía de la apertura comercial y la suscripción de tratados de libre comercio, siendo el más significativo, el suscrito con los Estados Unidos. Ello, por ser éste el principal socio comercial de los países centroamericanos. A esto, se sumará el que se suscriba con la UE, bajo el Acuerdo de Asociación, al ser Europa, el otro gran socio externo de la región.

Es con este contexto centroamericano, que en forma resumida se ha presentado, precisamente que la Unión Europea negocia un Acuerdo de Asociación, pretendiendo ir más allá de lo comercial. Lo cual, tiene implicaciones estratégicas de largo plazo en la asociación que ambos establecerán con relación al impacto que como instrumento puede tener el Acuerdo en el desarrollo.

2. La Unión Europea y Centroamérica hacia una nueva etapa en su relación

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica establecerá una nueva etapa en la relación que ambas regiones han venido desarrollando desde 1984. En ese año, se realizó, en San José, Costa Rica, el primer encuentro político de alto nivel, a través de la Conferencia Ministerial, entre Ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones, en el contexto de una Centroamérica que buscaba contener el conflicto

10 Fuentes: CEPAL: 2006.

11 Las micro, pequeñas y medianas empresas en Centroamérica representan un 95% de las empresas de la región, y la población económicamente activa ronda los 13 millones de personas, de una población de 35 millones. (Fuente: Osterlof, Nowalski: CIDH: 2007).

bélico, buscando la paz y la democracia. En este encuentro se estableció el “Proceso de San José”, como base de las relaciones entre ambas regiones.

Este Proceso permitió, año con año, establecer una agenda de cooperación y de diálogo político, que consecuentemente tuvo una incidencia importante en la pacificación de la región centroamericana. Fue ciertamente, instrumental para alcanzar la paz y el establecimiento de gobiernos democráticos en los países que luchaban contra las dictaduras militares. Actualmente, todos los países eligen democráticamente a sus Gobernantes.

En el año 1985, en la segunda Conferencia Ministerial, celebrada en Luxemburgo, se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación, que fijó lineamientos para la relación y la cooperación. En febrero de 1993, se suscribió, en San Salvador, un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, que entró en vigencia el 1 de marzo de 1999.

En el año 1996, en Florencia, y posteriormente, en Madrid, en el 2002, se renovaron las bases del Proceso. Lo que facilitó el camino, para que en la Cumbre de Jefes de Estado de la América Latina, el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Madrid en el 2002, se acordara concretar un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, el cual se firmó en el 2003. Lo que se buscaba era fortalecer aún más las relaciones entre ambas regiones e ir creando las condiciones para hacia futuro negociar un Acuerdo de Asociación.

Con el Acuerdo de Madrid, se buscaba fortalecer y formalizar el Proceso de San José, y sustituir el Acuerdo de San Salvador (1993), sin embargo, al no haber éste sido ratificado en todos los países, aún está pendiente que entre en vigencia. No obstante, lo establecido en este Acuerdo de Madrid será base fundamental para la negociación tanto del pilar político como el de cooperación del Acuerdo de Asociación.

Por otra parte, en cuanto al Acuerdo de Asociación, se habló por primera vez de la probabilidad de convenir una asociación estratégica interregional en la I Cumbre de Jefes de Estado entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro, en 1999. Al llegar el año 2004, en el marco nuevamente de la Cumbre de Jefes de Estado, celebrada en Guadalajara, en mayo del 2004, las dos regiones acordaron realizar una fase de valoración del proceso de integración Centroamericano, para así determinar la viabilidad de negociar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Ello, al ser éstos, la expresión jurídica que proponen los europeos para la asociación estratégica intrarregional, sustituyendo así los Acuerdos Marco de

Cooperación; aunque éstos siempre preceden las negociaciones de los acuerdos de asociación.

Durante el año 2005 y principios del 2006, se desarrolló la fase de valoración de la integración centroamericana, particularmente sobre los avances para establecer la Unión Aduanera Centroamericana. Al concluirse entre ambas partes que los avances eran suficientes, se pudo en la Cumbre de Jefes de Estado entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, en mayo del 2006, acordar el inicio formal de las negociaciones del Acuerdo de Asociación, el cual incluirá un Tratado de Libre Comercio. La primera ronda se celebró en San José, Costa Rica, en octubre del 2007.

Un aspecto a destacar de esta negociación, es que por primera vez, se le ha planteado a los centroamericanos que la negociación sea con la integración regional y no con los países en forma individual. Ello implica un reto para los centroamericanos, ya que conlleva el ordenamiento de su propio proceso de integración intraregional, en particular, el económico. Desde la Cumbre de Guadalajara, al acordarse la fase de valoración, los europeos fueron claros en esta condicionalidad. El resultado positivo de la fase de valoración dio paso a la negociación del Acuerdo de Asociación. Por lo que, asimismo, es obvio que para Centroamérica, esta etapa que inició con Europa, le obliga a desarrollar dos negociaciones en paralelo, que están vinculadas intrínsecamente.

3. La integración centroamericana ante la negociación con la Unión Europea

La integración intraregional presenta una serie de retos. Es una integración, después de 40 años de haberse establecido, con un avance disperso, fluctuante y con diferentes grados de profundización. A ello, se suma, el que las decisiones sobre la integración a nivel de los países, están centralizadas y dependen de la voluntad política de los gobiernos de turno. Es decir, la integración no es entendida aún en lo nacional como una política de Estado.

En cuanto a la institucionalidad regional, esta es débil, con el agravante de que no todos los países forman parte de las diversas instituciones. Precisamente, con el objetivo de apoyar a los centroamericanos en su ordenamiento institucional, la Unión Europea ha contribuido con recursos importantes de cooperación para que se realicen las reformas respectivas. Lo que ha permitido desarrollar, por ejemplo, programas como PAIRCA

(Programa de Apoyo a la Integración Regional), con sede en la Secretaría General del SICA, o programas de apoyo a la Secretaría General de Integración Económica (SIECA), para colaborar con los avances de la Unión Aduanera.

Asimismo, hay una división entre la integración política y la integración económica. La primera es básicamente una alianza de cooperación política entre los siete países de Istmo Centroamericano¹², y la segunda se asienta en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), conformado por cinco de los países centroamericanos¹³, y que actualmente negocian transformar el MCCA en una Unión Aduanera¹⁴. En términos reales esta es una división inconsistente y parcializada, que afecta la toma de decisiones para avanzar hacia una integración más multidimensional, y que más bien, presiona hacia una priorización de lo económico.

Por otra parte, la participación de la sociedad civil, a pesar de la existencia del Comité Consultivo del SICA¹⁵, sigue siendo débil, particularmente, en cuanto a la incidencia en las decisiones que toman los gobiernos sobre la integración.

Por supuesto, que en el ordenamiento de la integración centroamericana surge la pregunta sobre ¿qué tipo de espacio comunitario debería construirse para alcanzar los objetivos del desarrollo? Ello, entendiendo este espacio comunitario como uno que suma esfuerzos nacionales y, la vez, contribuye en el plano nacional. Sin embargo, en Centroamérica, la prioridad que tiene la Unión Aduanera, en particular, si se entiende como un pre-requisito para finalizar un Acuerdo con la UE, podría conducir a

12 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Además, República Dominicana tiene el estatus de observador. En 1991, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), constituido por estos siete países.

13 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El Mercado Común fue establecido originalmente en 1960, su base jurídica es el Tratado General de Integración Económica (TGIE). En 1993, se suscribió el Protocolo de Guatemala, que reformó el TGIE.

14 Guatemala y El Salvador suscribieron en el 2000, el Convenio Marco para avanzar hacia la Unión Aduanera Centroamericana. Ese mismo año, Honduras y Nicaragua se sumaron, y Costa Rica lo hizo en junio del 2002. La negociación se está todavía llevando a cabo.

15 En el Protocolo de Tegucigalpa fue establecido como el órgano de consulta con la sociedad, del cual forman parte hasta la fecha, 25 organizaciones regionales representando diversos sectores de la sociedad civil (empresariales, laborales, académicos, campesinos, indígenas, afrodescendientes, mujeres, cooperativismo y otros). Asimismo, la integración económica tiene su propio Comité Consultivo, pero sólo integrado por representantes del sector empresarial.

que se ponga una mayor atención a la construcción de un espacio comunitario con un mayor acento en la integración económica.

A la vez, esto podría generar oportunidades para compatibilizar la integración regional con las integraciones comerciales que los países centroamericanos han venido estableciendo con terceros países¹⁶. Ello facilitaría la ampliación del mercado y, al mismo tiempo, facilitaría la aplicación de toda esta regulación comercial, sobretudo para las pequeñas y medianas empresas de la región, ante un intercambio comercial administrado por diversos tratados.

En cuanto a la priorización económica, una limitación podría ser el que se diera una convivencia perversa entre la integración económica y la aplicación de estrategias de inserción basadas en una competitividad espuria. Otra, que se le de un carácter residual a lo social. Asimismo, que haya una mayor fragmentación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)¹⁷.

A la vez, los compromisos adquiridos por los países centroamericanos con los europeos, en la Declaración de Viena¹⁸, en la cual se acuerda el inicio de la negociación, se refieren a cuestiones relativas a la Unión Aduanera, al aceptar aplicar las decisiones de los Jefes de Estado Centroamericanos tomadas en marzo del 2006. Estas se referían al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua, el Régimen de Tránsito Comunitario, el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios, la armonización arancelaria, la interconexión electrónica de las administraciones aduaneras y tributarias, y el Convenio constitutivo de la Unión Aduanera

16 Desde la década de los noventa, los países centroamericanos vienen negociando y suscribiendo Tratados de Libre Comercio, para establecer zonas de libre comercio (ZLCs), con varios países: México, Chile, Canadá, CARICOM, República Dominicana, Taiwán, Colombia, los Estados Unidos, Panamá. Esto lo han hecho como Estados separados, aunque en algunos casos, como en el de Estados Unidos, lo negociaron en forma conjunta. Algunos de los TLCs han sido negociados solo por uno o varios de los países, pero no todos. Por ejemplo, el de Canadá, fue suscrito sólo con Costa Rica, los otros cuatro países se encuentran negociando con ese país. Asimismo, Guatemala tiene un TLC vigente con Taiwán, mientras que Honduras y El Salvador acaban de cerrar la negociación, y Nicaragua se encuentra tramitando su ratificación. Por otra parte, Costa Rica ni siquiera inició negociaciones con Taiwán y más bien rompió relaciones con ese país para establecerlas con China, con el cual, está analizando la posibilidad de negociar un TLC. La negociación con la UE es la primera que se plantea que sea con el MCCA/UA y no con los cinco países en forma individual, es decir, de norma comunitaria a norma comunitaria.

17 Osterlof, Nowalski: 2007.

18 Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, de mayo del 2006.

Centroamericana. Asimismo, en la Declaración de Viena, los centroamericanos se comprometen a buscar la ratificación del Tratado Centroamericano sobre Inversiones y Servicios y a desarrollar un mecanismo jurisdiccional que garantice la aplicación de la legislación económica regional, tema que la UE presentó como un punto fuerte de preocupación en la primera ronda de negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Consecuentemente, pareciera que los compromisos centroamericanos con los europeos, están en función de la Unión Aduanera y no del ordenamiento de todo el sistema de integración. Lo cual, es una razón más para que los Gobiernos centroamericanos prioricen en la integración económica.

Ahora bien, tampoco, puede negarse que esta priorización no tiene sentido, ya que la integración económica intraregional tiene una vida propia que favorece a cerca de 8.000 empresas pequeñas y medianas y, más de 2 millones de personas viven de ella, según datos de la SIECA. El intercambio comercial intraregional en el 2006 fue de 4.400 millones dólares¹⁹. Asimismo, hay una participación importante de fuertes grupos económicos regionales y transnacionales que han venido desarrollando negocios en los países centroamericanos en servicios (banca, transporte, turismo), en construcción (comerciales y vivienda, entre otros), en comercio, en agroindustria, y en agricultura, y que tienen un peso importante en las relaciones de negocios intraregionales. Es decir, los Gobiernos centroamericanos tienen que tomar decisiones sobre su propia integración económica por razones que van más allá de lo acordado con la Unión Europea.

Por otra parte, los Gobiernos tienen el reto de promover una integración económica que genere una relación virtuosa entre lo económico y lo social, con condiciones para promover un desarrollo inclusivo y sostenible.

Por lo que, la relación con la UE, además de la cooperación que ésta otorga para la reforma interna de la integración, tanto del SICA como para la Unión Aduanera, debería ser aprovechada por los centroamericanos para reflexionar sobre los pasos que se tienen que tomar para avanzar tanto hacia una integración económica que apoye el desarrollo como hacia una integración más multidimensional.

En ese sentido, caben destacar tres pasos europeos que podría venir a la región: pragmatismo, gradualismo e incrementalismo. Ello permitiría entender que la priorización de lo económico no es un sustituto de una integración multidimensional, sino un primer paso.

¹⁹ Siendo en 1990, de 700 millones de dólares, cuando se inicia el periodo de recuperación del MCCA después de los procesos de pacificación de la región.

Una integración multidimensional permitiría la complementariedad de las dimensiones económica, social, político-institucional, ambiental y cultural del desarrollo, y la definición más clara del *para qué* de este espacio comunitario, y de una transformación institucional más operativa, articulada y financiada adecuadamente.

Con esta visión, ¿podría la alianza con el proceso de integración más desarrollado a escala mundial, ser aprovechado por los centroamericanos para su propio proceso de integración y su desarrollo en general?

4. La negociación del Acuerdo de Asociación UE/CA

El objetivo que la Comisión Europea propuso alcanzar con la concreción del Acuerdo de Asociación, es ayudar al desarrollo político, social y económico de la región a través de las relaciones bi-regionales, y apoyar a Centroamérica a integrarse en la economía global y a jugar un papel más asertivo en la escena mundial. Este objetivo fue ratificado por los 27 Estados miembros, cuando el Consejo de Ministros aprobó el Mandato de las Negociaciones con Centroamérica, el 23 de abril del 2007.

Para la UE, la asociación debe fundarse en tres pilares: i) Pilar político, en el cual debe alcanzarse una mayor colaboración entre ambas regiones; ii) Pilar de Cooperación, para un mejor y mayor apoyo en todos los asuntos de interés común; y iii) Pilar comercial, en el cual se establecerá una Área de Libre Comercio, y que debe buscar una liberalización progresiva y recíproca de bienes y servicios.

La negociación en lo comercial

En lo comercial, la UE es el segundo mercado para los centroamericanos. En el año 2006, Centroamérica exportó 2.287 millones de dólares a la UE, lo que representó el 13.8% del total de sus exportaciones. Importó un total de 3.305 millones de dólares, el 9% del total de importaciones centroamericanas del año 2006. El saldo comercial hasta el año 2000 era favorable a la región (287 millones de dólares); desde el 2001 se viene presentando un saldo negativo para los centroamericanos, en el 2006 fue de 1.018 millones de dólares.²⁰ En cuanto a la UE, la participación centroamericana del total de intercambio mundial de ese bloque fue del 0.3% para el año 2005²¹.

²⁰ Fuente de los datos: SIECA.

²¹ Comisión Europea: 2007.

Los productos que exporta Centroamérica a la UE son principalmente agrícolas y agroindustriales, entre los cuales están, el café, el banano, la piña, la sandía, los mangos, los camarones, los heleichos y follajes frescos, las flores y las plantas ornamentales, frutos procesados, tubérculos, y palmito. En cuanto a las importaciones, éstas se concentran principalmente en productos industriales, entre los que están los circuitos integrados digitales, los medicamentos, los aceites de petróleo, los automóviles de turismo, y los productos cerámicos. Cabe resaltar que los circuitos integrados forman parte de una cadena de producción a escala mundial, que vincula a la UE, Centroamérica y a Asia.

El socio principal de los europeos en Centroamérica es Costa Rica, un 38% de las exportaciones centroamericanas salen de este país, y un 72% de las ventas europeas se colocan en Costa Rica. A lo interno de los países europeos, el mayor intercambio comercial con Centroamérica lo tienen los Países Bajos y Alemania, seguido del Reino Unido. Los centroamericanos tienen con los Países Bajos el déficit más alto, mientras que Irlanda es el que tienen el déficit más alto con relación a las importaciones que hace de Centroamérica. Asimismo, la relación comercial con la mayoría de los Estados miembros europeos, que se han venido adhiriendo a la UE desde el 2004, es mínima o no existe del todo.

La mayoría de los productos centroamericanos ingresan a la UE bajo el esquema del SGP-plus²². Este es un esquema arancelario preferencial que a exonera del pago de aranceles a cerca de 7.000 productos para ingresar al mercado de los 27 Estados miembros de la UE. El SGP-plus o “Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza”, fue otorgado a los países centroamericanos a partir del 1 de julio del 2005. Entre esa fecha y el 1 de enero del 2006, la UE revisó el cumplimiento de los requisitos, estableciendo la vigencia del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2008, para los países que cumplían con lo requerido por la UE. Previo a diciembre del 2008, la UE nuevamente revisará el cumplimiento de las condicionalidades. A aquellos que las cumplan, se les renovará por tres años más²³.

22 El esquema es uno de los tres regímenes incluidos en el Reglamento de la UE relativo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (Reglamento 980-2005, del 27 de junio del 2005). Los otros dos son: Régimen General, que aplica a todos los países en vías de desarrollo, y el Régimen Todo Menos Armas, para los países de menor desarrollo relativo.

23 Si bien el Reglamento del SGP, que incluye el SGP-plus, se aplica desde el 2006 hasta el 2015, la validez del Reglamento se estableció hasta el 31 de diciembre del 2008, para que la UE pueda revisar si todos los países cumplen con las condiciones establecidas para ser beneficiarios de los tres Regímenes.

Este esquema es para países en desarrollo vulnerables por falta de diversificación e insuficiente integración en el comercio mundial²⁴. Para ser beneficiarios del mismo, estos asumen la responsabilidad de ratificar y aplicar convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza.

El SGP-plus vino a sustituir al Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga, que la UE había otorgado a los países de la Comunidad Andina y de Centroamérica desde principios de la década de los noventa, con el objetivo de apoyarlos en esta lucha, facilitándoles un acceso preferencial al mercado europeo (0% de arancel), para una lista de productos agrícolas y agroindustriales, y para todos los productos industriales incluidos en el SGP. El mismo fue cuestionado, en el 2002, por la India ante la OMC, encontrándose que era incompatible con la normativa de la OMC. La respuesta europea fue el establecimiento del SGP-plus, que le permitió tanto a los centroamericanos como a los andinos recuperar el acceso preferencial de que venían gozando desde los noventa.

Las condicionalidades para ser beneficiarios se aplican por país y no por región, lo cual, implica que en la revisión que se tendrá a finales del 2008, se evaluará si los países mantienen las condiciones que los calificaron originalmente para el SGP-plus, y además, si han ratificado y aplicado los convenios internacionales que quedaron pendientes cuando se les otorgó inicialmente el beneficio. Al respecto, por ejemplo, Costa Rica tiene tres convenios pendientes de aprobación en su Congreso, requisito a cumplir previo a diciembre del 2008. Por otra parte, en El Salvador²⁵, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales los Convenios 87 y 98 de la OIT²⁶, al considerar que riñen con el artículo 47 de la Constitución que prohíbe a los empleados públicos sindicalizarse. Ambos convenios son requisitos para mantener los beneficios del SGP-plus²⁷.

24 Los otros países que calificaron para ser beneficiarios del mismo son: Bolivia, Colombia, Georgia, Sri Lanka, República de Moldavia, Mongolia, Panamá, Perú y Venezuela.

25 *Semanario El Financiero*: 12-18 de noviembre del 2007.

26 Convenio 87, relativo al derecho de todos los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas, sin autorización previa y sin la injerencia de las autoridades de Gobierno. Convenio 98, relativo a la protección contra todo acto de discriminación que menoscaben las libertades sindicales y medidas de promoción de la negociación colectiva.

27 A finales del año 2006, el Congreso salvadoreño había aprobado estos dos convenios precisamente para cumplir con los requisitos de la UE para ser beneficiario del SGP-plus. Con la decisión de la Corte, la única forma que tendría El Salvador para cumplir sería con un cambio en la Constitución, lo que requiere dos periodos legislativos.

La condición unilateral de este acceso preferencial, a lo que se suma, las situaciones específicas de cumplimiento con los requisitos establecidos, presiona a los países centroamericanos para la concreción del Acuerdo de Asociación en lo comercial. En acceso a mercados, los centroamericanos propusieron en la primera ronda, partir de los beneficios del SGP-plus con relación a la apertura del mercado europeo²⁸. La respuesta europea, por ahora, es descartar el SGP-plus y partir de los aranceles acordados y notificados en la OMC que se aplican a todos los países del mundo²⁹.

Por otra parte, en lo comercial, también, durante la negociación serán de amplia discusión las sensibilidades europeas y las centroamericanas. Uno de ellas, es el acceso del banano al mercado europeo, producto sobre el cual, desde 1993, vienen disputando los países latinoamericanos con la UE. A este producto, desde enero del 2006, se le aplica una tarifa arancelaria única de 175 euros por tonelada métrica, la cual es cuestionada por los latinoamericanos, al considerar que no se justifica una tarifa tan alta. Otras sensibilidades podrían presentarse en productos como lácteos, avícolas, carne de bovina, arroz, y azúcar. Asimismo, un tema sensible, serán las discusiones sobre los subsidios que otorga Europa. Sin embargo, la posición europea, hasta el momento, es la misma que la de los Estados Unidos en el TLC que negoció con Centroamérica, de reservar la discusión al ámbito multilateral³⁰.

El mandato europeo señala que además de la negociación de bienes, hay interés en negociar servicios, inversiones, propiedad intelectual, competencia, compras del sector público y otros temas vinculados al comercio. Lo que buscan es establecer una zona de libre comercio bi-regional, bajo un Acuerdo que cumpla con las obligaciones y reglas de la OMC; pero a que, a la vez, de ser posible, vaya más allá en la liberalización comercial. Con lo cual, se podría pensar que se podría concluir un tratado de libre comercio con los mismos alcances del negociado con los Estados Unidos, y en algunos casos, con normas que vayan más allá de lo que Centroamérica negoció con ese país.

Por otra parte, el mandato europeo estipula que se debe facilitar y asegurar el respeto a los estándares sociales y los ambientales³¹; y maximizar cualquier impacto positivo y minimizar cualquier impacto negativo que el comercio pudiera tener en la sociedad y el medio ambiente.

28 Periódico La Nación: 27 de octubre del 2007.

29 Periódico La República: 27 y 28 de octubre del 2007.

30 Semanario El Financiero: 22-28 de octubre del 2007.

31 El espacio físico de Centroamérica representa el 2% del planeta, pero cerca del 12% de la diversidad biológica mundial. La región alberga la segunda barreras de arrecifes coralinos más extensos del planeta: 160.000 kilómetros a lo largo de la costa sur-este, y el 8% de los manglares restantes del planeta. Comisión Europea: 2007.

Esto último, debería ser una consideración estratégica por parte de los centroamericanos en cuanto al Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación.

La cooperación en la negociación europea/centroamericana

El objetivo europeo es mejorar la cooperación birregional para reforzar la estabilidad política, económica y social de los países Centroamericanos, profundizar el proceso de integración y ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover el trabajo decente y un acceso más igualitario a los servicios sociales, entre otros.

Centroamérica es la región que recibe el mayor del aporte de cooperación que la UE da a Latinoamérica, tanto a en absoluto como porcentualmente. La cooperación se ha enfocado en áreas como derechos humanos y democracia, desarrollo rural integrado, prevención y reconstrucción de desastres, desarrollo social e integración regional. Se estima que entre el periodo 1984-2000, la UE asignó aproximadamente un monto de 450 millones de euros. A nivel regional para el periodo 2002-2006, se asignaron 75 millones de euros, de los cuales 40 millones de euros fueron para ayudas directas a la integración regional. En total en ese periodo se asignaron 655 millones de euros, sumando los montos otorgados a cada país en forma individual.³² A ello, habría que agregar la cooperación otorgada por algunos de los Estados europeos a los países y a la región Centroamericana, como el caso de España, Holanda, Alemania, etc.

La Estrategia Regional de Cooperación de la UE con Centroamérica, para el periodo 2007-2013 se focalizará en tres áreas de trabajo: i. Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional; ii. Consolidación de la unión aduanera y armonización de las políticas conexas; iii. Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad. El objetivo global de esta Estrategia es apoyar el proceso de integración política, económica, y social en el marco de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación. La UE ha asignado 75 millones de euros para los programas regionales que se ejecutarán entre el 2007 y el 2013.³³ A este monto, se suman las asignaciones por país, definidas en las Estrategias Nacionales³⁴.

32 Comisión Europea: 2007.

33 Comisión Europea: 2007.

34 La introducción de los planes estratégicos nacionales y subregionales en los países de América Latina se hizo por mandato del reglamento de la UE de cooperación financiera y técnica con los países de Asia y América Latina de 1996. (Ayuso: Freres y Sanahuja: 2006).

La negociación del Acuerdo de Asociación es una oportunidad para buscar que la cooperación responda a una nueva visión estratégica de la alianza entre ambas regiones. Para lo cual, la negociación del pilar de cooperación requiere de una definición al más alto nivel. Centroamérica debería aspirar a ir más allá de lo acordado tanto en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que será la base de la negociación de este pilar, como de lo establecido en la Estrategia Regional. A la vez, proponer componentes de contrapartida, integrando a instituciones como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y buscando que haya una participación más activa del Banco Europeo de Inversiones (BEI), tratando incluso de que se nombre a la región como socio preferencial.

La región debería buscar una relación de cooperación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos sobre como alcanzarlos, con una proyección de largo plazo, sustentada en la solidaridad y la asociatividad en pro del desarrollo humano, con una gama amplia en la cobertura temática, de forma tal, que pueda ajustarse a los tiempos. Además, que se reconozcan las asimetrías entre ambas regiones, y la necesidad de reducirlas, reconociéndose como socios en el desarrollo, potenciando capacidades, y con una participación activa, más autónoma y con mayor responsabilidad, para que los centroamericanos diseñen, ejecuten y evalúen los resultados de los programas que se desarrollen con el aporte financiero y no-financiero europeo.

Esto implica, asimismo, una dimensión estratégica de asociatividad preferencial, incluyendo el que posiciones conjuntas basadas en el diálogo político, también se reflejen en el pilar de cooperación.

Una asociación privilegiada: la negociación en lo político

Los objetivos europeos en el pilar político son: consolidar la relación existente, desarrollar su potencial y beneficio mutuo; y, desarrollar una asociación privilegiada basada en el respeto y promoción de los derechos humanos.

Si bien en este pilar, la base de la negociación será el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, suscrito en el 2003, lo cierto, es que, al igual que en el pilar de cooperación, es una oportunidad para ambas regiones para establecer una alianza estratégica bi-regional ante temas de preocupación e interés mutuo, aprovechando para forjar un ambiente comunitario partiendo de esta alianza estratégica. Con lo cual, los lazos políticos serán más estrechos y preferenciales.

Esta asociación comunitaria y preferencial sería un marco para establecer metas y áreas comunes en las cuales trabajar en forma conjunta como podrían ser la cohesión social, la reducción de la pobreza, las desigualdades y las inequidades, seguridad ciudadana y violencia, migración, lucha contra la corrupción y el terrorismo, el desarrollo de la gobernabilidad y la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Esto frente a su propio desarrollo interno como hacia el resto del mundo.

El avanzar hacia una alianza comunitaria y preferencial desde lo político, le daría a este Acuerdo de Asociación un sentido estratégico y privilegiado para el desarrollo humano.

5. El Acuerdo de Asociación: riesgos de la negociación

Después de la Cumbre de Viena, en mayo del 2006, entre los Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, fue evidente que uno de los logros de la misma, fue el compromiso con Centroamérica para iniciar las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Ello, pone un gran peso en el interés de ambas regiones por finiquitar esta negociación, la cual se ha planteado que se intentará esté finalizada en un plazo de dos años, una vez iniciada, lo cual aconteció en la semana del 22 al 29 de octubre del 2007, en San José, Costa Rica, cuando se llevó a cabo la primera ronda. A partir de ese momento, comenzó el proceso formal de negociación entre ambas regiones.

Uno de los primeros riesgos de la negociación, es que se centre más en la parte comercial. La amplitud de la temática comercial a negociar conlleva una participación más numerosa de personas e instituciones gubernamentales, además, de sectores en consulta, que la negociación sobre los pilares políticos y de cooperación. Solo para la primera ronda se estimó que participaron unas 500 personas³⁵, la mayoría vinculadas con el pilar comercial.

Aunque el pilar comercial es importante, lo cierto, es que los otros dos, tienen un peso que debe considerarse apropiadamente. Por lo tanto, enfocarse más en lo comercial, entendiendo lo político y de cooperación como marginal, le daría a la negociación un carácter más técnico que político, lo cual, sería un error estratégico de ambas regiones. Si los Acuerdos de Asociación se entienden como acuerdos de cuarta generación, que

35 Los Ministerios de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores de Costa Rica, que coordinaron la negociación en representación de este país estimaron que unas 500 personas asisten a esta primera ronda. La Nación: 23 de octubre del 2007.

buscan establecer una asociación estratégica, por lo tanto, debería tenerse claro que los tres pilares tienen un carácter unitario, y que no deben negociarse sin tomar en consideración su interrelación y su injerencia mutua.

Tal y como lo plantea Günter Maihold: *“desde la declaración de la primera Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1999, domina la idea de la ‘asociación estratégica’ en el diseño de las relaciones bi-regionales. Aunque no se puede encontrar una definición precisa de este concepto, se ha vuelto moneda corriente en los documentos que definen la política exterior europea frente a las diferentes regiones del mundo”*.³⁶

Ello, debería orientar a los Gobiernos de Centroamérica en el diseño y conducción de su estrategia durante la negociación. Para lo cual, fragmentar el equipo negociador, sin una coordinación político-estratégica del más alto nivel sería poco conveniente para los intereses de los países centroamericanos. Esto tanto a nivel nacional como a nivel regional.

En cuanto a la organización de los centroamericanos para la negociación, los europeos habían planteado la idea de un solo negociador. Así lo expresó, en octubre del 2006, Eneko Landaburu, Director General de Relaciones Exteriores: *“este acuerdo se debe negociar entre dos bloques regionales, por lo que tiende a facilitar el proceso de negociación. Tiene que haber, por ambas partes, un negociador único. Cada vez que se ha hecho así, se ha llegado a resultados exitosos. Por ejemplo, un acuerdo que firmamos todos, el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, que se firmó en Roma en el 2003, contó con un negociador por cada una de las partes, los países centroamericanos y la Unión Europea. El tener un negociador único no significa en absoluto pérdida de soberanía de los socios que van a negociar”*.³⁷

Esta propuesta fue rechazada por los centroamericanos. Después de largas discusiones internas, acordaron una estructura para la negociación y la coordinación, incluyendo los niveles de coordinación nacional y regional. A escala regional, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el responsable para lo político y la cooperación, y el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) para lo comercial, y se realizarán reuniones intersectoriales, cuando se considere necesario. A escala nacional, la organización es similar.³⁸ El acuerdo centroamericano es que la vocería estará a cargo de los países, según la sede la ronda. Por ejemplo, en la primera, al ser en Costa Rica, la vocería estuvo a cargo de ese país, incluyendo las reuniones de coordinación regional.

36 Maihold: Freres et. al, 2007.

37 Landaburu: CIDH, octubre 2006.

38 En los casos en que otro Ministerio está involucrado en los temas de cooperación, este junto con la Cancillería, será responsable de la negociación de ese pilar. Este es el caso de Costa Rica, en el que el pilar de cooperación está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Planificación.

Aunque esto pareciera haber solventado la solicitud europea, lo cierto, es que hay una discusión de fondo implícita en esta visión del negociador único centroamericano requerido por los europeos. Y tiene ver que con dos aspectos fundamentales. Por un lado, el que los europeos estén contribuyendo con recursos importantes para el ordenamiento de la institucionalidad regional. Lo cual, crea expectativas sobre el papel de las Secretarías de la Integración, tanto la SG-SICA como la SIECA, no tanto en la negociación, que por ahora, pareciera que no será mas que de apoyo técnico a los Gobiernos, sino hacia futuro, en la administración de la integración y su incidencia en la administración del Acuerdo de Asociación.

Ello por cuanto, y ahí hay un segundo riesgo, es que para los europeos, el Acuerdo tiene que basarse en normas comunitarias de ambas partes. Es decir, la negociación de bloque a bloque, es de norma comunitaria europea a norma comunitaria centroamericana. Lo cual, es riesgoso, en caso de que los centroamericanos no avancen en su propio proceso de integración, en particular en el establecimiento de la Unión Aduanera. Esto tendría una implicación directa en si la negociación se termina en dos años, como es la intención de partida, o si durará mucho más, o que al final no se logre alcanzar un Acuerdo entre ambas partes.

En este sentido, un tercer riesgo, es que, con tal de tener un acuerdo con los europeos, los centroamericanos diseñen una Unión Aduanera al gusto europeo, y que ésta no responda a la realidad de los operadores del Mercado Común Centroamericano, con lo cual, en lugar de eliminarles obstáculos, más bien, les compliquen la operación comercial y se les reduzcan oportunidades. Cabe recordar, que este mercado intraregional es un espacio económico importante para muchas pequeñas y medianas empresas centroamericanas.

Asimismo, los gobiernos centroamericanos deben llegar a un acuerdo sobre que entienden por norma comunitaria. Por ejemplo, deberán esclarecer conceptos tales como 'libre movilidad', que es fundamental para establecer una Unión Aduanera. Es decir, por ejemplo, este concepto, se refiere sólo a la eliminación de aranceles, o también a reconocimientos sanitarios, normas técnicas, etc. Esto puede ser determinante para que al final los europeos tomen una decisión sobre si cierran o no la negociación.

Por otra parte, el establecimiento de la Unión Aduanera, debería definir sobre la homologación con y de los otros acuerdos comerciales establecidos con terceros. Lo que, incluye definir si tendrán que renegociarse compromisos adquiridos con esos países, para poder establecer la Unión Aduanera. Cabe recordar que los países centroamericanos han

negociado una serie de tratados comerciales con, por ejemplo, México, República Dominicana, Chile, y otros países, y que estos tienen diferentes compromisos que de alguna u otra forma afectan los compromisos de la integración intraregional.

En sentido, de particular importancia, será la definición por parte de los Gobiernos centroamericanos del papel del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) en la negociación de Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ello, por cuanto éste, de carácter multilateral, en su artículo 1.3, inciso 2, establece un piso para las normas comunitarias centroamericanas³⁹. Esto, de especial importancia, para las áreas en las cuales aun no hay normas regionales, como propiedad intelectual y compras del sector público, por ejemplo.

Asimismo, un aspecto fundamental del nuevo espacio comunitario tiene que ver con el establecimiento de políticas comunitarias, en particular, una Política Comercial Común⁴⁰. Algunos países se resisten. Basados en el Protocolo de Guatemala, los Gobiernos han negociado acuerdos con terceros sin tener que pedir autorización a los otros Estados miembro del Mercado Común, sólo tienen la obligación de notificar. La aceptación de una Política Comercial Común es entendida por algunos Gobiernos como pérdida de soberanía.

Ello tiene implicaciones en el tipo de espacio comunitario que quieren construir los Estados centroamericanos. Las resistencias a establecer políticas comunes conllevan a una definición del nivel de integración que se desea alcanzar. Si bien, esto debe ser una decisión centroamericana en función de sus propios intereses, lo cierto, es que deberá esclarecerse con los europeos para un entendimiento sobre con que tipo de integración económica están negociando.

Un último riesgo, se vincula a la transparencia y a la participación de la sociedad civil en la negociación. Del lado europeo, existe el Consejo Económico y Social (CES), el cual es el organismo consultivo con la sociedad civil. Se organizan en tres grupos que representan a los

39 Artículo 1.3 de Tratado: Relación con otros Tratados: inciso 2: para mayor certeza, nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean incompatibles con este Tratado. (El subrayado es nuestro).

40 Un aspecto fundamental de la integración europea son las políticas comunes, que se establecen bajo la autoridad otorgada en los Tratados.

empresarios⁴¹, los trabajadores⁴² y los distintos intereses económicos y sociales⁴³, y que conjuntamente representan la “sociedad civil organizada”. El Comité presenta sus opiniones y defiende sus intereses en debates con la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Por la parte centroamericana, está el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA). A pesar de su debilidad, aún así, han hecho un esfuerzo por tener una activa participación en la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE. Esto es una variante importante con relación a la negociación con los Estados Unidos. En dicha negociación, el CC-SICA no participó del todo.

En la negociación con la UE, las exigencias de transparencia, información y participación de la sociedad civil son mayores. El CC-SICA es entendido como la contraparte del CES. Es decir, en esta negociación, por un lado la sociedad civil centroamericana organizada tiene una contraparte europea, y por otro lado, la participación de la sociedad civil no se limitará a los actores empresariales, en el marco del Cuarto Adjunto. Además, tampoco será una participación ausente, sino más bien presente y activa, con generación de posiciones, lo cual, vienen haciendo, contando para ello, con cooperación europea. Por lo que, se esperaba que los Gobiernos, más que informar, tomen en cuenta estas posiciones.

6. En conclusión: una alianza comunitaria y preferencial

Después de un largo proceso de apertura comercial, que condujo a los países centroamericanos a suscribir una serie de tratados de libre comercio, siendo el de mayor envergadura el suscrito con los Estados Unidos, pareciera que este capítulo de la política comercial de los países centroamericanos, basada en acuerdos comerciales, se cerraría con el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, segundo socio comercial de la

41 El grupo de los empresarios cuenta con miembros de los sectores privado y público de la industria, las PYME, las cámaras de comercio, el comercio al por mayor y al por menor, la banca y los seguros, el transporte y la agricultura.

42 El grupo de los trabajadores representa a todas las categorías de empleados, desde los obreros a los ejecutivos. Sus miembros provienen de las organizaciones sindicales nacionales.

43 El tercer grupo representa una amplia gama de intereses: ONG, organizaciones de agricultores, pequeñas empresas, artesanos y profesionales, cooperativas y asociaciones sin fin de lucro, organizaciones de consumidores y de medio ambiente, las comunidades científica y académica y asociaciones que representan a la familia, la mujer, las personas con discapacidades, etc.

región; y el cual, a su vez, llevaría implícito el concretar la Unión Aduanera Centroamericana. Con ello, prácticamente entre un 85% y un 90% de intercambio comercial de los países centroamericanos estaría regulado por acuerdos comerciales.

Sin embargo, error craso sería para los centroamericanos entender la negociación con los europeos, como una negociación comercial más, aunque este pilar tenga un gran peso. De igual forma, los europeos no deberían en lo político y lo de cooperación limitarse a lo que ya está estipulado en el Acuerdo de Diálogo Política y de Cooperación, suscrito en el 2002, o la Estrategia Regional 2007-2013.

Ambas regiones deberían ser ambiciosas en cuanto a la alianza que pretenden establecer con el Acuerdo de Asociación, buscando concretar una alianza comunitaria y preferencial en pro del desarrollo.

La región centroamericana debe aprovechar la importancia que en las relaciones exteriores de la UE tiene el interregionalismo, el cual ha venido en aumento en la última década⁴⁴, y que se basa en los tres pilares que conforman el Acuerdo de Asociación.

Asimismo, entender, como lo expresa José Sanahuja: *“que el apoyo al regionalismo por parte de la UE viene acompañado de un apoyo a la integración, elemento que singulariza a la UE como socio. En términos de identidad colectiva, puede alegarse que la UE quiere ver en América Latina un “espejo de su propia integración”, pero ese apoyo europeo también parte de un amplio consenso birregional sobre el papel esencial de la integración y el regionalismo en la paz y la seguridad, el desarrollo económico y la proyección internacional de América Latina. A la aparición de ese consenso contribuyó el decisivo apoyo europeo en los difíciles años ochenta, cuando la integración económica conoció sus horas más bajas, pero surgieron iniciativas regionales de paz y de concertación política –Cumbres Presidencial en Centroamérica, Grupo de Río...– que contribuirían a gestar el “nuevo regionalismo” del decenio posterior. Por otra parte, una de las diferencias más marcadas entre la UE y los impulsores del Consenso de Washington ha sido el papel otorgado a la integración. En su versión original dicho “consenso” la rechazaba, a favor de la apertura unilateral, aunque en su versión revisada reconocía la importancia del regionalismo abierto.”*⁴⁵

Lo cual, explica la razón por la cual, en el caso de Centroamérica, la UE, además de condicionar la negociación a los avances de la integración centroamericana, ha también venido aportando cooperación para facilitar el proceso de ordenamiento e implementación de la integración centroamericana.

44 Sanahuja: Freres et. al: 2007.

45 Sanahuja: Freres et. al: 2007.

En ese sentido, los centroamericanos pueden cumplir con el requisito, limitándose nuevamente sólo a lo económico, es decir, quedarse en los avances de la Unión Aduanera. Sin embargo, puede también ser una ventana de oportunidad para plantearse una integración más multidimensional, que contemple una complementariedad de las dimensiones económica, social, político-institucional, ambiental y cultural del desarrollo.

Para ello, debe aprovecharse la oportunidad para aprender de las lecciones europeas. Es decir, no se trata de copiar la integración europea, lo cual, no sería realista, porque ésta debe responder a las realidades de los países, sino más bien, utilizar la experiencia europea para ubicar la integración como un instrumento para el desarrollo en su dimensión más amplia y práctica. Es decir, no se trata de crear un federalismo, sino de una integración que sume a las capacidades nacionales para generar desarrollo. Para ello, pragmatismo, gradualismo e incrementalismo son pasos europeos de los cuales Centroamérica puede utilizar como lecciones para sus propias decisiones.

Por otra parte, aprovechar la alianza europea para plantearse el *cómo* desarrollar cohesión social, para impulsar el desarrollo, fomentando la reducción de la pobreza, la inclusión y la reducción de las desigualdades, es también otra de las ventajas de las cuales Centroamérica puede beneficiarse de esta negociación, introduciéndola como uno de los objetivos del Acuerdo de Asociación. La cohesión social entendida como instrumento para desarrollar los vínculos, las relaciones y los valores de las personas de una sociedad, que fomenten la inclusión de todos los miembros de esa sociedad en el proceso de desarrollo⁴⁶.

Esto facilitaría el posicionamiento en la agenda regional de lo social como factor fundamental del desarrollo humano, y a la vez, como factor central para generar competitividad en lo económico. Una agenda que incluya esquemas de cooperación para la cobertura y calidad de la educación, la cobertura y el financiamiento de la seguridad social y de los programas de salud, el desarrollo de capacidades para el trabajo, la generación empleos de calidad y de vivienda digna. Esto entraña establecer objetivos, políticas y programas, a nivel nacional y regional. Lo que a la vez, involucra el establecimiento de una agenda más concreta y de incidencia estructural en el pilar de cooperación con la UE, en el marco del Acuerdo de Asociación, adquiriendo compromisos que tengan implicaciones financieras, además de políticas.

46 Osterlof, Nowalski: 2007. Si bien, el concepto de cohesión social requiere de una mayor precisión operacional, desde el punto de vista de las Ciencias Sociales, en los últimos años se han hecho esfuerzos para convertirla en un instrumento útil para medir y orientar los procesos de integración y desintegración que se producen en las sociedades (Villasuso: 2006).

Por otra parte, ello permitiría el establecer posiciones políticas sobre el desarrollo humano ante otros actores mundiales, impulsando una agenda internacional que incluya, además de la cohesión social, temas tales como la seguridad ciudadana, la conservación del medio ambiente, el desarrollo de la gobernabilidad, la paz, la democracia, y el desarrollo sostenible, fomentando un debate global.

En conclusión, ambas regiones tienen la oportunidad de valerse de nueva etapa de su relación, para consolidar una alianza de largo plazo que tenga implicaciones positivas en el desarrollo humano sostenible.

Para ello, en cuanto a los centroamericanos, las decisiones tienen que discutirse al más alto nivel, con una visión estratégica y de largo plazo, integrando los tres pilares en una sola unidad en la estrategia de negociación. Lo cual implica para las máximas autoridades de los gobiernos centroamericanos el asumir un liderazgo constructivo y propositivo, y facilitar una participación activa de la sociedad civil, en la construcción de propuestas.

Por otra parte, es fundamental que los europeos contribuyan a que los tres pilares se vayan articulando, de tal manera, que se integren y refuercen mutuamente. Para los europeos, también, es importante que la sumatoria de lo que se concrete en el Acuerdo de Asociación, vaya mostrando con el paso del tiempo, una vez que se implemente, resultados positivos, y dado el bajo porcentaje que implica para la UE el comercio con la región, los logros, deberán también mostrarse en una efectiva agenda política y una cooperación que vaya incidiendo en los cambios estructurales.

Todo lo anterior, facilitaría que el diálogo no quede en retórica, que la cooperación impacte en lo estructural, y que lo comercial tenga una incidencia positiva en la reducción de la pobreza y las desigualdades, y que al final, a pesar de las asimetrías, esta asociación de 32 países sea efectiva y eficaz para el desarrollo humano sostenible, en el marco de una alianza estratégica política de carácter comunitario y preferencial. He aquí el gran reto tanto de las autoridades comunitarias europeas como de los gobiernos centroamericanos.

Bibliografía

- Comisión Europea. “América Central: Documento de Estrategia Regional: 2007-2013”. Bruselas, marzo del 2007.
- Freres, Christian; Sanahuja, José A. “América Latina y la Unión Europea: Estrategias para una asociación necesaria”. Icaria, Antrzyt: Madrid, 2006.
- Fuentes, Juan Alberto. “Retos de la política fiscal en Centroamérica”. Serie de Estudios y Perspectivas No. 64. CEPAL: México, noviembre del 2006.
- Landaburu, Eneko. “El Acuerdo de Asociación: Relación Estratégica Europa-América Central”. Publicado en el Libro: Foro Centroamérica – Unión Europea: Cohesión social e integración económica. CIDH: San José, 2007.
- Freres, C.; Gratius, S.; Mallo, T.; Pellicer, A; Sanhuja, J.A. (editores): ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? Documento de Trabajo No. 15. Fundación Carolina: Madrid: septiembre del 2007.
- Nowalski, Jorge. “Seguridad Ciudadana y medios de vida sostenible en Centroamérica: El caso de las maras”. CIDH: San José, 2005.
- Osterlof, Doris; Nowalski, Jorge. “La integración Centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico”. CIDH: San José, 2007.
- Osterlof, Doris, Nowalski, Jorge. Presentación ante el Banco Centroamericano de Integración (BCIE). Octubre, 2007.
- Periódico La Nación: “UE supedita pacto comercial a avance en unión aduanera”. San José: martes 23 de octubre del 2007.
- Periódico La Nación. “Istmo y UE mostraron hondas diferencias en ‘primer round’”. San José: sábado 27 de octubre del 2007.
- Periódico La República. “Europa negociará sin incluir sistema preferencial”. San José: sábado 27 y domingo 28 de octubre del 2007.
- Semanario El Financiero. “Europa no negociará subsidios”. San José, 22-28 de octubre del 2007.
- Semanario El Financiero. “SGP Plus en vilo, otra vez. El Salvador: Molestia entre exportadores”. San José: 12-18 de noviembre del 2007.
- SIECA. “Estado de situación de la Integración Centroamericana”. Guatemala, 2006. www.sieca.org.gt.
- SIECA. “Cuentas Nacionales. Dirección General de Tecnologías de Información. Guatemala, 2006. www.sieca.org.gt.
- Villasuso, Juan Manuel. “El concepto de cohesión social”. Columna Dialéctica. Periódico La República. San José: 22 de septiembre del 2006.

CAPÍTULO V

LA ESTRATEGIA COMERCIAL MEXICANA

ALICIA PUYANA

1. Introducción

La estrategia comercial mexicana se desarrolla entre dos ejes, no siempre armónicos. Un eje central, constituido por los intereses económicos y las relaciones con los Estados Unidos de América (EE.UU.) y, el segundo, el eje político, definido por los principios de soberanía e independencia nacional. La diplomacia mexicana se había caracterizado por sintetizar esa dualidad, en una acción equilibrante de acercamiento a países y posiciones antagónicas a Washington, como el rechazo a romper relaciones con Cuba, su total distanciamiento de las dictaduras de derecha de Chile, Argentina y Brasil o en la defensa de posiciones políticas a contrapelo de las estadounidenses, como el principio de no intervención.

El eje de los intereses de la economía mexicana se mueve en una relación dinámica que se profundiza continuamente. Aun en los años sesenta y setenta, cuando América Latina instrumentaba la sustitución de importaciones y la integración económica regional y diversificada de sus mercados, México registraba intensos nexos comerciales con Estados Unidos, y vínculos tenues con el resto del mundo y débiles y decrecientes con América Latina. Esto último, a pesar de su membresía en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) y su vástago la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o haber sido el progenitor del Sistema Económico de América Latina (SELA).

El segundo eje satisface los objetivos políticos y el nacionalismo mexicano, fundado en una historia difícil de olvidar y en el rechazo a la hegemonía estadounidense. Al estrechar los lazos políticos o comerciales con Estados Unidos, se intensificaron las acciones en el plano económico. No debe sorprender que, luego de la firma y puesta en marcha del Tratado

de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN), México celebrara acuerdos comerciales con varios países latinoamericanos, con la Unión Europea (UE), (TLCUE), con el Área Europea de Libre Comercio, (AELC) y Japón. Tampoco que, cuando se abandonan las posiciones de solidaridad con Cuba y se rechace apoyar la guerra en Irak, simultáneamente, aumente en 14% las exportaciones de crudo a los Estados Unidos, para mitigar el efecto del conflicto sobre las cotizaciones internacionales. La política del gobierno de Vicente Fox de dar un giro de 180 grados a las relaciones diplomáticas con Cuba, fracasó por la falta de apoyo político interno y su relación estrecha con los Estados Unidos en materia de negociaciones comerciales aisló totalmente a México de América Latina, lo cual resultó evidente en el fracasado intento de obtener, para el ex-canciller Derbez la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), no obstante el apoyo estadounidense. Hoy el presidente Felipe Calderón se aleja de la accidentada diplomacia foxiana y tímidamente se acerca a la tradición mexicana, sin alejarse de EE.UU. Ha tornado nuevamente su mirada hacia América Latina, busca reparar los daños causados a las relaciones con Cuba, Venezuela y demás países de Sur, y trata de revivir el Plan Puebla Panamá, sin que sea evidente que pueda ponerlo a avanzar a paso firme.

Los cambios en el modelo económico y la firma del TLCAN, redujeron los márgenes de acción autónoma económicos y políticos del gobierno mexicano, fortalecieron la centralidad de la integración a la economía estadounidense y el papel de la economía como pivote principal de la diplomacia mexicana, desplazando a los de corte político. En este entorno, la política comercial y los intereses económicos reemplazan las políticas sectoriales y definen las fronteras de la política exterior mexicana. El margen de acción se ha estrechado y México sólo puede reaccionar a las estrategias comerciales y políticas de Estados Unidos. Y en este entorno se negoció y pactó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, el que entró en vigencia 1 de julio del 2000.

2. Los Objetivos Políticos y Económicos detrás del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea

México inició las negociaciones de un acuerdo comercial con la Unión Europea con el fin de equilibrar la apertura pactada con el TLCAN. Se buscaba diversificar mercados para menguar la elevada dependencia respecto del mercado estadounidense, pero también para demostrar algún

grado de autonomía política. Trataba de dar respuesta a la crítica que desde muchos círculos se levantaba sobre el peligro económico y político de vincularse con un solo mercado, así sea la potencia mundial. Por otra parte, el intercambio con los países de la Unión Europea (UE) se mostraba cada vez más deficitario. Se consideraba necesario abrir el mercado mexicano a la producción de la UE pero con algún grado de reciprocidad. Así, en el acuerdo con la UE, como con Japón y la AELC, el objetivo más importante era atenuar la dependencia de la economía estadounidense y reducir los aranceles externos, con miras a abatir la mayor protección de que gozan las exportaciones de los Estados Unidos en el mercado mexicano y, al mismo tiempo, asegurar trato preferencial y desgravaciones recíprocas de parte de los nuevos socios.

Todos los acuerdos negociados por el gobierno mexicano, incluido el Tratado de Libre Comercio con la UE, el TLCUE, constituyen zonas de libre comercio, ya que, siguiendo la pauta establecida en el TLCAN, los funcionarios mexicanos toman éste, como punto de referencia para negociar otros. Es también la estrategia que aplican en las negociaciones en la OMC. No existe voluntad política para avanzar hacia la creación de uniones aduaneras o de mercados comunes. Esto es entendible si se considera que ese es el espíritu y el marco de referencia derivado del TLCAN.

En ciertos aspectos los acuerdos mexicanos, al igual que el TLCAN, son menos un tratado de libre comercio, mientras que en otros son más que eso, al incluir aspectos característicos de los mercados comunes o de las uniones aduaneras. Al pactar reglas sobre las inversiones, los derechos de propiedad y los acuerdos paralelos sobre políticas laborales y ambientales, el TLCAN abrió una nueva perspectiva, continuada por los demás acuerdos.

Objetivos y logros políticos y económicos detrás del TLCUE

México ha firmado convenios con un abanico muy disímil de países. Por una parte, con EE.UU., la UE y Japón, cuyas economías y potencial importador y exportador son notablemente superiores al de México, por la otra, con países entre los más pequeños y menos desarrollados de América Latina. Con la firma de los acuerdos con los EE.UU. y también con Japón, parecería que México busca arreglar su intercambio comercial según los dictados de la economía clásica: comerciar con aquellos países con los cuales las distancias en nivel de desarrollo y dotación de factores son mayores y, con un comercio inter-sectorial, maximizar los beneficios en términos de precios y especialización. Los países de la Unión

Europea con los cuales México tiene mayor intercambio comercial son los relativamente más desarrollados, con lo cual corrobora la sugerencia del objetivo mexicano de arreglar su intercambio en una dirección Sur-Norte. No obstante no se percibe ninguna tendencia a la convergencia de los PIB per capita mexicano ni con el de cada uno de los países ni con el conjunto, como un objetivo mexicano. Por el contrario, la brecha se ha ensanchado (Gráfico 1).

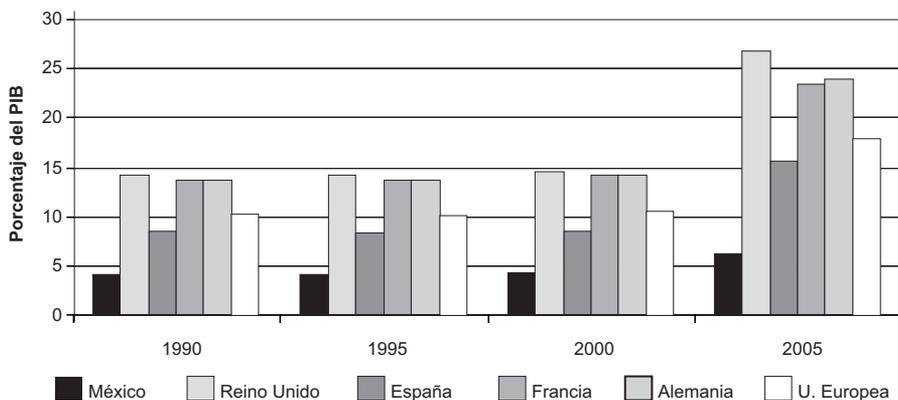
Con el acuerdo comercial con la UE, los que ha signado con países latinoamericanos y con Japón, además de la apertura con reciprocidad, México busca; además de diversificar los mercados de origen y destino de su intercambio internacional, reducir los desequilibrios comerciales. Procura también ofrecerse y convertirse en la plataforma exportadora hacia los EE.UU. de los nuevos socios, atraer sus inversiones, para expandir y diversificar su capacidad productiva y las exportaciones.

Los fines políticos son ampliar sus márgenes de acción, cimentar alianzas y dar respuesta a las preocupaciones internas sobre el abandono de las posiciones tradicionales de la diplomacia mexicana y el exagerado acercamiento a los Estados Unidos. Con la UE no buscó tratamiento diferenciado porque ésta exigió negociar un acuerdo similar al TLCAN, en igualdad de condiciones y con idénticas ventajas. Estrategia similar adoptó Japón. No era fácil reclamar a este grupo de países un tratamiento preferencial al cual públicamente se había renunciado al inicio de las negociaciones con los Estados Unidos. En nuestra opinión, ello carecería de credibilidad y no habría aportado fuerza a la posición negociadora de México.

Por el lado europeo se deseaba aminorar el declive de la participación de sus exportaciones en el mercado mexicano, que se percibía como una tendencia contraria a sus intereses. “Los europeos hemos notado que, desde la instrumentación del TLCAN, las importaciones de México crecieron 260%; sin embargo, las importaciones procedentes de los países de la Unión Europea crecieron únicamente 120%.” (Fournier, 2002; Schonwalder 2002). Los inversionistas europeos pedían se les garantizara el acceso al programa de privatizaciones que México se aprestaba a llevar a cabo, especialmente en el sector financiero.

México busca estimular las inversiones y la transferencia de tecnología que afiancen su posición como base exportadora hacia los Estados Unidos. Para tal fin se requerirá que los europeos integren cada vez mayor valor agregado mexicano, para cumplir con los requisitos de origen regional necesarios para entrar en dicho mercado gozando de las preferencias del TLCAN (Puyana, 2002).

Gráfico 1
Producto Interno Bruto per capita: México y Unión Europea
1990-2005. Dólares 2000



Fuente: Elaboración propia en base a: Banco Mundial WDI, 2007.

El efecto multiplicador de las inversiones europeas debe expandir y diversificar la base productiva mexicana; así como reducir costos productivos por el aprovechamiento de las economías de escala, al ampliar las exportaciones a la UE, y por la importación de bienes de capital e insumos a menores precios. Sería una forma de intensificar el comercio intra-industria en el cual México está rezagado, en relación con otros países de nivel similar de desarrollo (Puyana y Horbath, 2003). Es factible que con el TLCUE, México logre transformar la estructura de sus ventas a la UE elevando el peso de las manufacturas relativamente más elaboradas, que a la fecha ocupan un lugar secundario. Otro logro económico importante puede obtenerse al reducir el efecto del ingreso de los países de Europa Oriental, o de los acuerdos preferenciales con los aún no admitidos, sobre la capacidad de México para competir en los mercados europeo y norteamericano.

Del acuerdo con la UE, se obtendrían los efectos dinámicos inducidos por las inversiones y la importación de bienes de capital y productos finales e insumos de complejidad tecnológica. Otro objetivo no explícito es reducir el arancel externo con países no miembros del TLCAN, con miras a eliminar el desequilibrio en las preferencias que México otorgó en su mercado a las exportaciones procedentes de Canadá y de los Estados Unidos, y las que recibió de estos dos países. La cláusula democrática complacía a

grupos políticos, ya que veían que la UE exigiría a México la observancia de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

La negociación de los temas de la agenda no estuvo exenta de dificultades; las diferencias existentes entre México y la UE se hicieron manifiestas desde la reunión técnica de ambas partes en octubre de 1996, cuando se abordaron los siguientes asuntos: a) el método de negociación que serviría de guía en el proceso, b) el contenido de la liberalización comercial y c) la cláusula democrática. Una exigencia central de la UE fue obtener la paridad con el TLCAN. Cuánto obtuvo se puede apreciar al examinar los resultados de la negociación del acuerdo en algunos sectores.

Acceso al mercado libre de aranceles para los productos europeos en el mismo año que los Estados Unidos, es decir, 2003, para cerca de 52% de los productos industriales, y el restante 48% entre 2005 y 2007. La UE concedió acceso completo a su mercado para los productos industriales mexicanos en el año 2003. En productos agrícolas se observa una tendencia similar de la paridad TLCUE-TLCAN. El periodo de desgravación es de diez años, la apertura completa, en el 2008, al igual que lo establecido en el TLCAN.

En materia de reglas de origen se negoció bajo una fórmula basada en un criterio caso-por-caso. En la UE la regla o norma de origen estándar es de 60% de contenido regional, en el TLCAN se estableció en 62.5% para la rama automotriz y en 60% para los textiles y vestidos, mientras que el promedio para otros productos se ubica entre 50% y 60% de contenido regional. El interés de México era una norma de origen baja (cerca a 50%) y flexible, que le permitiera simultáneamente atraer inversiones europeas y fungir como plataforma exportadora hacia los Estados Unidos. La UE insistió en el 60%, a arribar en el 2005.

3. La apertura económica y el logro de los efectos anunciados

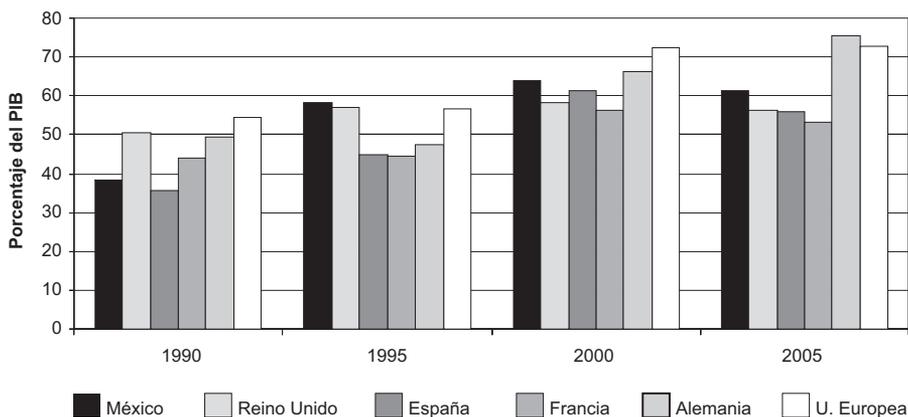
México ha abierto su economía sustancialmente y registró, en el 2005, un coeficiente externo del PIB del 62%, que supera con creces al de los Estados Unidos y otros industrializados y de todos los países latinoamericanos de tamaño intermedio (Puyana, 2007). La apertura mexicana, si bien inferior a la de la UE y Alemania, supera en intensidad y ritmo la de Francia, Reino Unido y España, los países con los cuales se amplió la brecha económica. (Gráfico 2). Por tanto, toda la producción mexicana compite con la extranjera, y con igual intensidad, en el mercado interno,

los importables y en el externo, los exportables. Por lo que, la eficiencia productiva ganada, medida en términos de productividad y fracciones de mercado, debe ser elevada (Berg y Krueger, 2003).

En teoría, este alto coeficiente implicaría ganancias en productividad y competitividad y superiores tasas de crecimiento de las exportaciones, el PIB y el ingreso (Rodrik, 1994). La gran apertura de la economía se ha logrado ampliando las exportaciones, es decir con intensidad exportadora, e incrementando las importaciones, o con mayor penetración del mercado nacional por las importaciones. Entre 1983 y 2005 las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de 9.3%. El crecimiento de las exportaciones avanzó paralelamente con su diversificación y el ascenso de las ventas externas de bienes manufacturados, el factor más dinámico del comercio exterior mexicano que se expandieron, a una tasa anual de 13.8%. El 45% de éstas corresponde a bienes de la industria maquiladora.

Las importaciones evolucionaron a un ritmo superior y son el elemento mayoritario en el coeficiente de apertura de la economía. La mayor apertura importadora del PIB mexicano constituye en esencia una mayor

Gráfico 2
Índice de apertura económica* 1990-2005.



*= : exportaciones más importaciones/pib.100.

Fuente: wb, World Development Indicators 2006.

intensidad de importaciones del PIB nacional y en una creciente elasticidad en ingresos de éstas. Combinadas estas dos tendencias hacen que las exportaciones mexicanas sean intensivas en importaciones y no en factores domésticos abundantes, como se esperaba de la apertura. Podemos sugerir que del modelo de sustitución de importaciones, se pasó a uno de sustitución de empleo y valor agregado nacionales, por valor agregado importado. El efecto final de esta sustitución es la ampliación de las restricciones externas al crecimiento (Romero J., 2003; Ruíz Nápoles, 2005; Cardero, 2007).

¿Se diversifican los mercados y se reduce el déficit comercial los países de la Unión Europea?

En este proceso de apertura y especialmente con el TLCUE sí hay una expansión importante del intercambio comercial entre la UE y México. Las exportaciones crecieron de 2.7 mil millones de dólares en 1993 a 11 mil millones en 2006 y las importaciones lo hicieron de 7.9 a 29.0 mil millones respectivamente, con lo cual se acrecentó el déficit comercial. Durante el período de vigencia del TLCUE el crecimiento del intercambio y del déficit mexicano se aceleraron (Gráfico 3).

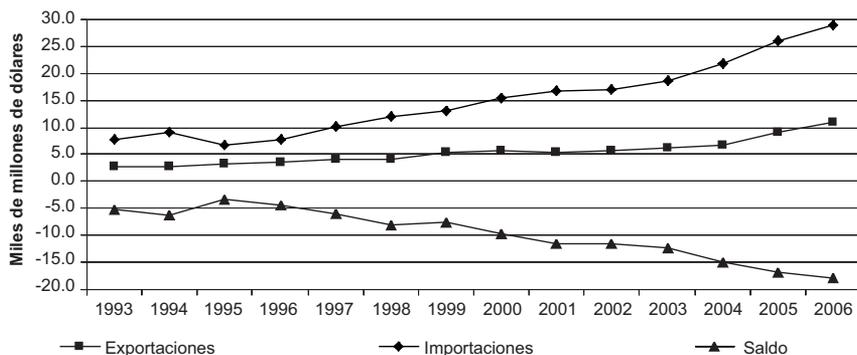
El análisis de la diversificación de los mercados y de los equilibrios comerciales debe hacerse desde varios puntos de vista y no exclusivamente del geográfico. Resulta equívoco anotar que sólo el intercambio con los Estados Unidos, gracias a los efectos del TLCAN, arroja un balance positivo y que el déficit comercial con los demás países, por ejemplo la Unión Europea se eliminaría al firmar acuerdos comerciales tipo TLCAN. Sectorialmente se encuentra que el superávit comercial de México con EUA se concentra en el petróleo y la maquila, nada relacionados con los mecanismos de los acuerdos. Por otra parte, el déficit con ciertos países se vincula con las cuentas comerciales de la industria maquiladora, desde los cuales se importa la totalidad de los componentes a maquilar y que luego se exportan integrados en bienes a los EEUU. Otro elemento que hay que considerar es el papel que desempeñan las inversiones extranjeras y el comercio intra firma, en la determinación de la orientación geográfica del intercambio y los efectos de la tasa cambiaria.

Al año 2006, los cambios en la estructura del comercio exterior mexicano, según mercados de origen y destino, sugieren que la fuerza gravitacional de los Estados Unidos opera plenamente y que se ha producido la reconcentración del intercambio externo total en ese mercado. Las dificultades de superar la fuerza centrípeta del mercado estadounidense se

reafirma con el cálculo de los índices de “intensidad exportadora” (Cuadro 1) el cual junto con el de propensión¹ a exportar, señala el progresivo distanciamiento de México respecto de los mercados distintos de los Estados Unidos y un marcado sesgo gravitacional hacia éste, que sugiere que el índice de apertura está directamente relacionado con mayor intensidad comercial con los EEUU y menor con los demás socios comerciales. Es decir, el TLCUE no parece haber agrietado aún la “fortaleza o muralla TLCAN” (Puyana, 2007).

El índice de intensidad exportadora de México con la UE muestra un drástico descenso desde los niveles record de 1970-1980 en donde los índices superiores a la unidad ilustraban un intercambio mexicano con la UE superior al peso de su comercio en el mundo. En el 2005 el valor se ha reducido a un mero 0.1.

Gráfico 3
Intercambio comercial de México con la Unión Europea.
1993-2006. Miles de millones de dólares



FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

¹ Índice de intensidad de comercio: I_{ij} indica participación de las exportaciones del país i al mercado j , dividido por la participación de i en las importaciones mundiales (excluyendo las importaciones de i). la expresión matemática es: $I_{ij} = ((X_{ij}/X_{it})/(M_j/M_w - M_i))$. Si el comercio de un país no está sesgado geográficamente, es decir la proporción de sus exportaciones dirigidas a un determinado mercado es igual al peso del país importador en el intercambio global, el índice tendrá un valor de 1.

Índice de propensión comercial PX_{ij} , se calcula como la participación de las exportaciones del país i al mercado j en el pib del país importador, multiplicada por el índice de intensidad exportadora. Expresa la medida en la cual el proceso de apertura de una economía (medida por el coeficiente de exportaciones o importaciones del PIB) explica los cambios en la distribución geográfica de las exportaciones. $PX_{ij} = ((X_i/PIB_i)/(I_{ij}))$.

Cuadro 1
Índice de intensidad exportadora* de México y otros
países latinoamericanos. 1970-2005

	Estados Unidos (2)	TLC	U. Europea	Japón	A. Latina
Argentina					
1970	0.6	0.2	8.5	1.4	0.5
1980	0.7	0.3	4.4	0.5	5.1
1990	1.2	0.4	3.6	1.2	10.0
1999	0.6	0.5	0.6	0.4	7.2
2000	0.6	0.5	0.5	0.3	7.3
2004 (1)	0.4	0.4	0.3	0.1	7.3
2005	0.5	0.4	0.3	0.1	7.3
Brasil					
1970	1.8	0.7	6.4	1.2	2.6
1980	1.4	0.6	4.4	1.3	3.8
1990	2.0	0.7	3.5	3.1	4.4
1999	1.2	1.0	0.9	0.8	3.8
2000	1.2	1.1	0.8	0.7	3.9
2004 (1)	0.9	1.2	0.4	0.5	3.9
2005	0.9	0.9	0.5	0.5	4.0
Chile					
1970	1.0	0.4	9.9	2.6	2.7
1980	1.0	0.4	5.9	2.4	5.3
1990	1.5	0.5	4.1	4.6	3.6
1999	1.0	1.0	0.6	2.6	3.4
2000	0.9	0.9	0.7	2.4	3.3
2004 (1)	0.7	n.d.	0.4	1.5	n.d.
2005	0.8	0.9	0.5	1.6	3.3
México					
1970	4.3	1.6	1.1	1.1	2.0
1980	4.7	1.9	2.3	0.9	1.6
1990	5.3	1.8	1.4	1.7	2.1
1999	4.7	3.5	0.1	0.1	0.6
2000	4.4	3.4	0.1	0.1	0.6
2004 (1)	3.4	3.5	0.1	0.1	0.6
2005	3.5	3.6	0.1	0.1	0.5

Índice de intensidad de comercio: participación de las exportaciones del país i al mercado j dividido por la participación de i en las importaciones mundiales (excluyendo las importaciones de i): $I_{ij} = (X_{ij}/X_{it}) / (M_j / M_w - M_i)$

La propensión a exportar también ha caído permanentemente desde los setenta y el descenso se aceleró a partir de los años 90, de lo cual se podría colegir que la ampliación del coeficiente externo del PIB mexicano ha intensificado las relaciones con EE.UU. y debilitados todos los demás nexos. Hasta aquí estos indicadores. Veamos qué sugieren los datos más corrientemente usados en las apreciaciones de los efectos de un acuerdo comercial, como son el peso del comercio de la UE en el total del intercambio mexicano y viceversa (Puyana 2007).

El peso de la UE en el intercambio externo mexicano presenta una trayectoria compleja. La participación de la UE en las exportaciones totales mexicanas ha sido y es minoritaria, muy por debajo del peso de la UE en el intercambio global. La proporción descendió del 4.2 al 3.1 por ciento entre 1993 y 1998, y asciende al 4% en el 2006 (Cuadros 4 y 5). Las importaciones desde la UE ocupan una proporción mayor de las compras externas y tienen una trayectoria similar a la anotada respecto de las exportaciones, aunque con una mayor recuperación.

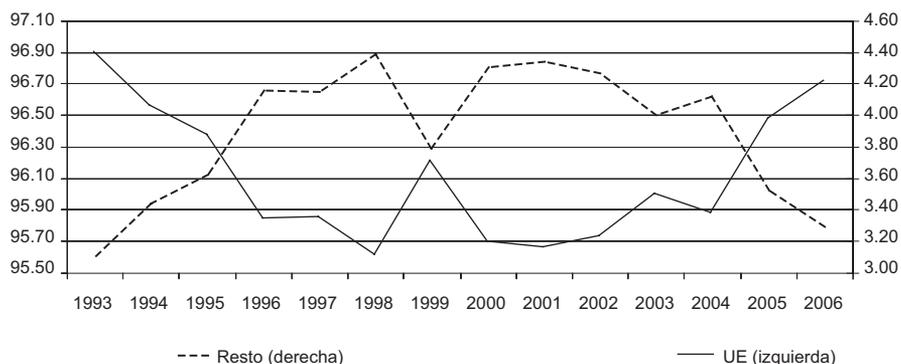
El comercio continúa fuertemente concentrado en los principales socios comerciales y no se avizoran cambios esenciales aún. Nueve países concentraron en 2006 el 95% de las exportaciones. Las importaciones están menos concentradas en este núcleo principal que concentran el 89%. (Gráficos N.º 1 y 2 del Anexo).

La UE ha perdido participación en las compras y en las ventas externas mexicanas, proceso que ha significado también que el peso de México en el intercambio total de estos países haya retrocedido, en el 2005, a menos de 0.25%, nivel comparable al que existía a principios de la década de los ochenta. No obstante, no se puede concluir que no haya funcionado el TLCUE.

Varias razones pueden explicar la dinámica presentada en el cuadro 1 y en los gráficos 3 y 4 del Anexo. En primer lugar, las exportaciones mexicanas a otros mercados guardan estrecha simetría con respecto a las que se hacen a los Estados Unidos.² Es factible que cuando se contraen las ventas a éste, se exporten excedentes a los otros mercados. En segundo término, al ser plataforma exportadora, los mercados diferentes a los EE.UU. (UE, China, Corea, Japón), se convierten en proveedores de insumos para bienes que se exportarán luego a los Estados Unidos. Por esta razón el superávit comercial en este mercado se ve correspondido, en relación directa, con el déficit en los otros mercados. Por tanto, la

2 En ejercicios para otro trabajo, Puyana y Horbath, 2003, encontramos un elevado coeficiente de correlación entre las estructuras de las ventas mexicanas a los Estados Unidos y a otros mercados importantes.

Gráfico 4
Distribución porcentual de las exportaciones mexicanas,
según destino, 1993 - 2006

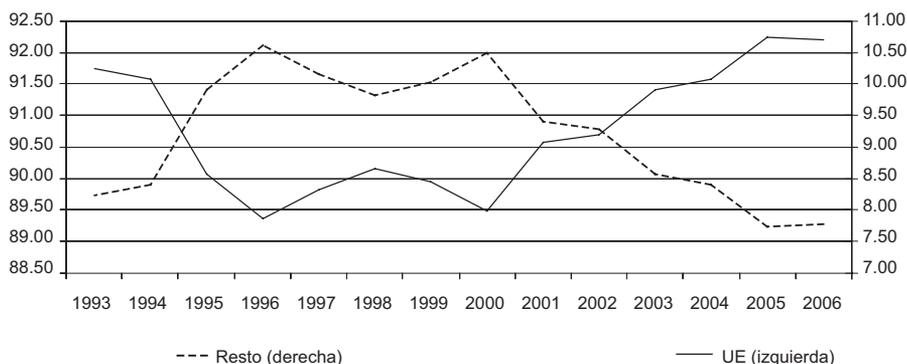


De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

disminución del déficit comercial con la UE ocurriría sólo cuando la maquila integre mayor valor agregado nacional y se reduzcan las importaciones de componentes. Es decir, si las empresas europeas que pretenden emplear a México como plataforma exportadora, integran mayoritaria y en creciente proporción insumos mexicanos, con lo cual se cumplirían las reglas de origen TLCAN. El cambio del mercado de origen de los componentes para la industria maquiladora es un proceso que escapa a las decisiones de política mexicana, ya que pertenece al terreno de la estrategia global de fragmentación de los procesos productivos de las empresas multinacionales y es parte de su estrategia competitiva (Arndt, 1998). No obstante, las acciones encaminadas a fortalecer las cadenas productivas y crear proveedores eficientes para la maquila existen y deben estimularse. Hay un margen relativamente amplio de sustitución de proveedores dentro del mismo sector maquilador, evidenciado por la

Gráfico 5
Distribución porcentual de las importaciones mexicanas,
según origen, 1993 - 2006.



De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

existencia de comercio intra-industria en esta actividad. Se cuenta también con un mayor potencial para sustituir importaciones de la maquila por productos del sector manufacturero no maquilador (Puyana y Horbath, 2003 y 2007).

Tampoco es claro que los acuerdos comerciales con los países europeos contribuyan a la reducción de los desequilibrios comerciales. Esta meta implicaría incrementar las exportaciones mexicanas a esos mercados, sin elevar alícuotamente sus importaciones, o, alternativamente, reducir las importaciones, si no se logra expandir las ventas. Todos los países buscan, al firmar acuerdos, precisamente ampliar las exportaciones más que las importaciones e importar especialmente aquellos bienes que no ofrecen peligro a los productores nacionales, caso en el cual se restringe la apertura o aplican cláusulas de salvaguardia o demás acciones que limitan el acceso al mercado.

Las inversiones extranjeras y la geografía comercial mexicana

El peso de los Estados Unidos en las inversiones extranjeras en México es una de las razones que permitirían comprender las dificultades que hay en reorientar los flujos comerciales, diversificar los mercados y subsanar el déficit comercial. Las inversiones extranjeras crecieron luego de la firma del TLCAN, pero paradójicamente a un ritmo menor que las domésticas (Puyana y Romero, 2007). Las de origen estadounidense explican casi todo el crecimiento, pues llegan a representar en el 2000 el 79.21% del total, cuando en 1994 concentraron el 46%. Las empresas con inversión extranjera orientan sus exportaciones a los Estados Unidos (92%) más que la participación de este mercado en las ventas externas totales mexicanas (88.5%). El resto de los socios comerciales mexicanos perdió representación en el total exportado por estas empresas. Las exportaciones a la UE contienen manufacturas similares a las que se exportan al TLCAN, excepto aquellos rubros del Sistema Armonizado en los cuales el peso de la maquila es preponderante, como el de la electrónica, los productos eléctricos y los productos del sector de los textiles. La UE absorbe una buena proporción de las exportaciones mexicanas de calzado, plata y café.

La nacionalidad de las empresas exportadoras esta relacionada con el bajo contenido nacional de las exportaciones y la creciente importación de insumos y bienes de capital. Las exportaciones realizadas por empresas con IED establecidas en México, representan una parte menor de su producción global. Una empresa extranjera tiende a comprar sus insumos y bienes de capital en la región en la que concentran la mayor parte de sus operaciones. Esta es la región en cual, debido al “proceso acumulativo” de economías de escala y aprendizaje (*“learning by doing”*), los insumos y los bienes de capital que esta industria requiere son producidos más eficientemente que en cualquier otra parte del mundo. Es lógico, por lo tanto, que no estén interesadas en adquirir ni componentes ni bienes de capital hechos en ninguna otra región, incluso en México, los cuales no son competitivos. Puede ser que no exista la producción en todos los países hacia los cuales las empresas extranjeras han desplazado su producción.

4. Conclusiones

México ha completado una fase importante de las transformaciones en materia de política económica emprendidas a partir de la crisis de la deuda y se ha convertido en una economía liberal; los bienes, los capitales y los servicios gozan de garantías y libre movimiento. En el camino, ha firmado una serie de acuerdos de libre comercio con los países más desarrollados del orbe y con países latinoamericanos de tamaño intermedio y los más pequeños de la región.

Luego de siete años de vigencia del TLCUE no es aparente aún que se hayan profundizado las relaciones económicas con la UE, al punto de reducir significativamente la centralidad de las relaciones con los EE.UU. Sí se ha logrado revertir la pérdida de peso del intercambio con la UE experimentado luego de la consolidación del Mercado Único Europeo y la entrada en vigencia del TLCAN. No obstante, no es fácil vaticinar que se logre superar la fuerza centrípeta del mercado estadounidense y que la UE se convierta en un socio comercial más relevante para México. Son muchos los factores que operan en dirección opuesta: la fragmentación del proceso productivo y el ensamblaje de componentes para el mercado del norte y la presencia de inversiones estadounidenses en México.

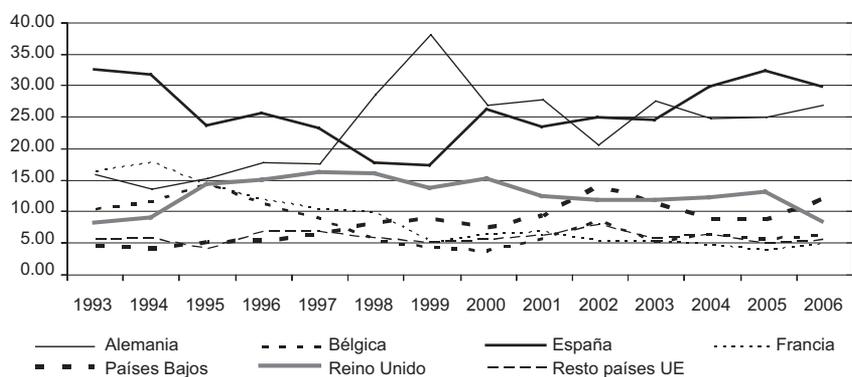
Bibliografía:

- Arndt, S. W. (1998), "Globalization and the Gains from Trade", en K.J Koch y K. Jaeger (eds), *Trade Growth and Economic Policy in Open Economies*, Nueva York, Springer Verlag.
- Berg y A. Krueger (2003), "Trade Growth and Poverty: A Selective Survey", IMF WP/03/30.
- Bertarbo, Hermann von (1996), *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cardero M. E., 2007, "Comentarios a Puyana. A. (2007a)", "Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico", elaborado por Alicia Puyana, FLACSO, Sept. 2007.
- FOURNIER, F., 2002, "El TLCUEM desde la óptica de las negociaciones", *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Rosa María Piñón (comp.).
- México, D.F., UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México.

- Puyana, A. (2007a), “Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico”, elaborado por Alicia Puyana, FLACSO, Sept.
- _____ (2003), “Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México”, en A. Puyana (Coord.) 2003, *La integración económica y la globalización. Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano*, Plaza y Valdés.
- Puyana, A. 2002, “The Mexican Road to Open Nationalism. Mexican Trade Agreements with Developed Countries”, trabajo elaborado para la CEPAL, Santiago de Chile.
- Puyana, A. (Cord.) La 2007 Maquila Mexicana Frente a los retos de la Globalización, FLACSO, México.
- Puyana, A.(coord.) (2003), *La integración económica y la globalización. Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano*, Plaza y Valdés.
- _____ y J. Horbath (2003), “Comercio intra-industria de México, a los cinco años de vigencia del TLCAN”, en A. Puyana (coord.) (2003), ----- (2007) “Margen de sustitución de Importaciones en la maquila de Exportación Mexicana, en A. Puyana (Cord.), 2007, La Maquila mexicana Frente a los retos de la Globalización, FLACSO, México.
- Romero, J. (2003), “Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México”, en A. Puyana, coord. (coord.) (2003), *La integración económica y la globalización. Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano*, Plaza y Valdés
- Ruiz Nápoles, P. (2005), “Efectos Macroeconómicos De La Apertura Y El TLCAN En México”, conferencia dictada en FLACSO-México, Febrero, 2, 2005
- Schonwalder, G. (2002), “El TLCUEM desde la perspectiva europea”, en Rosa María Piñón (comp.), *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, México, UNAM.

Anexo

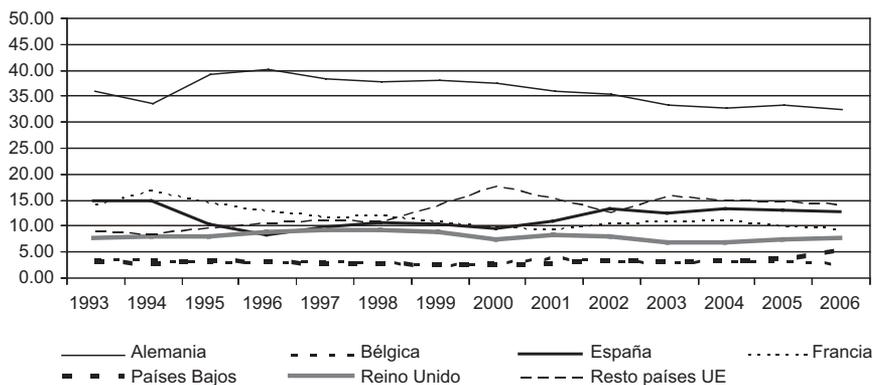
Gráfico A-1
Distribución porcentual de las exportaciones mexicanas,
según países de la Unión Europea, 1993–2006



De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

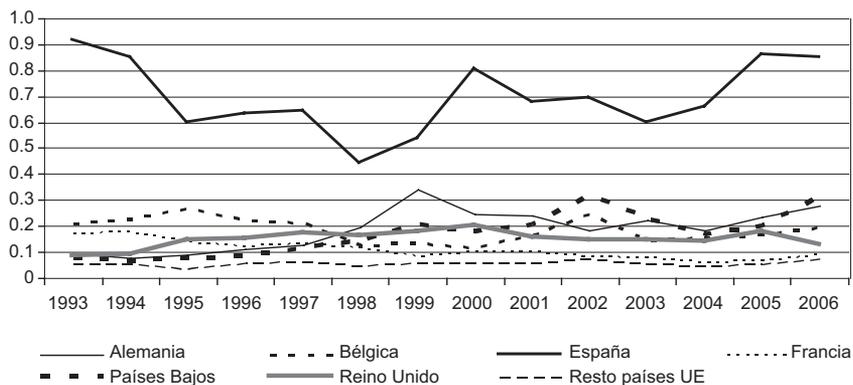
Gráfico A-2
Distribución porcentual de las importaciones mexicanas,
según países de la Unión Europea, 1993–2006



De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

Gráfico A-3
Peso porcentual de las exportaciones mexicanas, en las importaciones de los países de la Unión Europea, 1993–2006

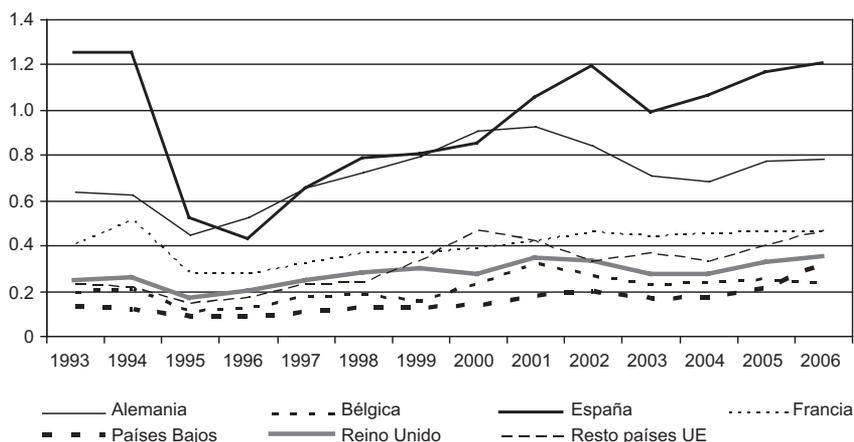


De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

Gráfico A-4

Peso porcentual de las importaciones mexicanas, en las exportaciones de los países de la Unión Europea, 1993–2006



De 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país de destino. El rubro de la Unión Europea incorpora el Comercio Exterior de 1993 a la fecha de los países que actualmente son miembros de esa zona económica.

FUENTE: Cálculos propios con base en información del Grupo de trabajo integrado por el Banco de México, el INEGI, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

CAPÍTULO VI

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CHILE-UNIÓN EUROPEA. UNA EVALUACIÓN A CINCO AÑOS DE SU FIRMA

RICARDO GAMBOA

1.- Introducción¹

Este trabajo tiene por objeto evaluar los efectos del Acuerdo de Asociación firmado entre Chile y la Unión Europea (UE) el 18 de noviembre de 2002, respecto a las tres dimensiones que comprende: Política, Cooperación y Comercio.

A cinco años de la firma del Acuerdo de Asociación (en adelante el Acuerdo), y cuatro años y ocho meses de su entrada en vigor este análisis es útil y necesario. En primer lugar, pues es un Acuerdo que es más que un tratado de libre comercio, puesto que incorpora otras dimensiones. Por tanto, el estudio de su evolución permite evaluar la relación entre dos actores internacionales en las distintas áreas que ella abarca. En segundo lugar, porque evaluar la experiencia chilena en su relación con la UE puede ser de utilidad para el evento de que Chile quiera negociar asociaciones con otras potencias, así como la experiencia chilena puede ser útil para otros países que quieran estrechar sus vínculos con la UE.

Este trabajo se divide de la siguiente manera. Primero, se describe brevemente la evolución de la relación entre Chile y la UE y la negociación que concluyó en la firma del Acuerdo. Segundo, se explican los aspectos centrales del Acuerdo. Tercero, se hace una evaluación de la

¹ Agradezco a Lexy Orozco, Pedro Martínez y Enrique O'Farrill por su colaboración para este artículo. Este trabajo forma parte del proyecto SOC 06/18-1 de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Chile.

evolución de la marcha del Acuerdo en cada una de sus dimensiones. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

2.- Chile y la Unión Europea entre 1990 y 2002 y la negociación del Acuerdo de Asociación

Chile y la UE (o su antecesora) tienen una larga relación política y comercial. De hecho, en 1970 los países europeos que hoy la constituyen eran (en conjunto) el primer socio comercial de Chile, recibiendo el 63% de nuestras exportaciones (Díaz y Ramos 1998: 78)². Luego de la caída de la democracia en 1973 la relación política entre Chile y la UE se debilitó fuertemente, aun cuando la relación comercial continuó siendo intensa: en 1985 la UE concentraba el 33% de las exportaciones chilenas³.

Con la vuelta a la democracia en Chile, en 1990 se inició un proceso de recuperación de la relación política y de cooperación entre ambas partes, además de mantenerse una fuerte relación comercial. En diciembre de 1990 se concluyó un Acuerdo de Cooperación, a través del cual se institucionalizó un esquema de cooperación en el plano político, comercial e institucional, además de incorporar la cláusula democrática (Leiva 2003: 38; Leiva 2006). Posteriormente, las partes continuaron las negociaciones para fortalecer sus vínculos, las que recibieron un fuerte impulso de Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea (Leiva 2006). En 1994 la UE invitó a Chile a negociar un nuevo tratado que abarcara más ámbitos (Leiva 2003: 40). El resultado fue la firma, el 21 de junio de 1996, de un Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas partes (conocido como Acuerdo de Florencia). En lo esencial, éste reguló los ámbitos del Diálogo Político y la Cooperación, además de indicar expresamente que su objeto era sentar las bases “de un proceso destinado a establecer, en el futuro, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y Chile” (Art. 2 Acuerdo de Florencia). Sin embargo, no se estableció ningún plazo para concluirlo.

2 Con todo, debe considerarse que en 1970 la economía no estaba muy orientada al exterior. Las exportaciones alcanzaban sólo 1.111 millones de dólares, abarcando el cobre y sus derivados el 75% de ello. Además, Chile exportaba a sólo 31 países (Díaz y Ramos 1998: 78).

3 Hacia 1985 el sector exportador había crecido en forma importante: las exportaciones alcanzaron 3.805 millones de dólares (concentrando el cobre el 47%) y se exportaba a 120 países (Díaz y Ramos 1998: 78).

Las negociaciones para concretar un Acuerdo de Asociación comenzaron en el 2000. Se realizaron diez rondas de negociación, la última en abril de 2002, llegándose a un acuerdo definitivo denominado “Acuerdo por el cual se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la República de Chile, por la otra” (Leiva 2003: 45). El Acuerdo se firmó en noviembre de 2002 y empezó a regir el 1 de febrero de 2003 en todas las materias que no requerían la ratificación de cada uno de los estados miembro. Entró en plena vigencia el 1 de marzo de 2005.

Por último, dos observaciones sobre la negociación. La primera es que durante ella hubo una muy activa cooperación entre el sector privado y el gobierno chileno, existiendo una fuerte comunidad de intereses, con la excepción parcial del sector pesquero (Jara 2007). Segundo, ella no fue una negociación marcada por conflictos profundos. Las diferencias se concentraron en dos puntos: el comercio de vinos y la pesca. Ambos se resolvieron por medio de acuerdos especiales, que en el caso de los vinos fue satisfactorio para Chile (Mekis 2007).

3.- El Acuerdo de Asociación: sus tres pilares

El Acuerdo entre Chile y la UE tiene la particularidad, como se dijo, de incorporar distintas dimensiones: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. De esta forma, es más que un tratado comercial, como son muchos de los tratados más relevantes que hasta la fecha había firmado o estaba negociando Chile (Leiva 2003: 47; Blanc 2005).

Respecto al Diálogo Político se dispone que un elemento central de la relación entre Chile y la UE es la profundización “del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo” (Art. 2.4 del Acuerdo). La Parte II del Acuerdo regula esta materia, declarando que el objetivo principal de éste es la “promoción, difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos, tales como el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas...” (Art. 12.1 del Acuerdo).

Este Diálogo Político se refiere no sólo a la profundización de vínculos entre las partes, sino que se extiende a aquellas materias que se consideren de interés común en el plano internacional, con el objeto de coordinar posiciones en foros internacionales (Leiva 2003: 50). Además, se estipula que los socios procurarán coordinar posiciones y adoptar iniciativas conjuntas en materia de política exterior y seguridad, como también cooperar en la lucha contra el terrorismo.

La Cooperación se regula en la Parte III del Acuerdo, estableciéndose varios objetivos centrales para ella: a) Reforzar la capacidad institucional para la consolidación de la democracia; b) Promover el desarrollo social, lo cual debe ir acompañado de desarrollo económico y de protección del medio ambiente, y; c) Estimular sinergias productivas y crear nuevas oportunidades de comercio e inversión (Art. 16 del Acuerdo). Así, el Acuerdo proyecta una estrecha cooperación, entre otras, en el área Económica (que abarca, por ejemplo, cooperación industrial y en el sector de las pequeñas y medianas empresas, en el sector servicios, promoción de inversiones, política aduanera y protección de consumidores); la Ciencia y Tecnología; la Cultura, Educación y sector Audiovisual; además de la Inmigración y el combate al crimen organizado.

En cuanto al Comercio se dispone que, en términos generales, los objetivos son: a) Liberalización progresiva del comercio de mercancías, conforme a lo dispuesto en el GATT de 1994; b) Facilitación del comercio mediante, entre otras, medidas aduaneras y sanitarias; c) Cooperación en materia de competencia; d) Liberalización de pagos y movimientos de capital; e) Apertura de mercados públicos, y; f) Establecimiento de mecanismos de solución de controversias (Art. 55 del Acuerdo).

Para realizar esos objetivos se acordó, por una parte, liberalizar progresivamente el acceso al mercado de bienes, de forma tal que a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo (febrero de 2003) el 85,1% de las exportaciones chilenas a la UE ingresara sin pagar arancel, mientras a partir del cuarto año (2007) se aplicaría arancel cero al 96% del valor de las exportaciones chilenas a la UE⁴. En cuanto a las exportaciones de la UE

4 La velocidad de la liberalización comercial varía según el sector de que se trate. En el caso de los productos industriales se establecen dos categorías: la primera es la categoría “año 0” en que la reducción arancelaria es de 100% a partir de la entrada en vigor del Acuerdo; y la segunda es la “año 3”, donde la reducción es paulatina, alcanzando 100% en 3 años. La primera categoría involucra al 99,8% de las exportaciones industriales de Chile, mientras la segunda sólo al 0,2%, pero que tienen potencial, como productos químicos y metales (Cámara de Diputados 2003: 15). En el caso de los pescados y productos de la pesca la desgravación es menos inmediata, estableciéndose que algunos productos quedarán sin arancel desde el principio, mientras otros alcanzarán paulatinamente el arancel cero en plazos de cuatro, siete y diez años. Así, alrededor del 35% de los productos alcanzaría desgravación total inmediata, mientras otro 40% en cuatro años. Para los productos agrícolas se aplica también una desgravación paulatina, existiendo productos que son desgravados inmediatamente, otros a los cuatro años, a los siete y a los diez. Con la entrada en vigencia del Acuerdo, el 47% de la exportación agrícola a la UE quedaría desgravada, y otro 42% en cuatro años. Dentro de esto, destaca también que al cuarto año el 85% de la exportación frutícola queda con arancel cero. (idem: 16). En otros casos no se logró liberalizar completamente el comercio, pero sí obtuvo Chile la ampliación de cuotas libres de arancel, como es el caso de las carnes rojas y las de ave y cerdo (Domínguez 2002: 22-23).

a Chile, el 91% de ellas tendrían arancel cero desde entrada en vigencia, mientras el resto se desgravaría en plazos de 5 a 10 años.

En segundo lugar, se incorporen disposiciones que apunten a fortalecer el comercio. Entre ellas, se destacan: a) Medidas no Arancelarias, como normas sobre trato nacional, medidas sanitarias y fitosanitarias y normas antidumping; b) Reglas sobre el comercio de servicios, incluyendo cobertura y normas similares a las del Acuerdo General de Servicios de la OMC, regulando materias como servicios financieros⁵, comercio electrónico e inversiones (consagra el derecho de acceso a los inversionistas de ambas partes); c) Apertura recíproca de los mercados públicos; d) Liberalización de los pagos corrientes y movimientos de capital, conforme a los compromisos contraídos en el marco de las instituciones financieras internacionales, y; e) Protección de la propiedad intelectual, con el compromiso de asegurar la ejecución de obligaciones derivadas de convenios vigentes y adherir a otros en el futuro.

Por último, se agrega el compromiso de implementar un mecanismo de intercambio de información en materia de competencia, y de aplicar las reglas de competencia en modo compatible con el Acuerdo. Ello, con el propósito de evitar que los objetivos del mismo se frustren por prácticas contrarias a la competencia. Asimismo, se establece un mecanismo de solución de controversias, que contempla normas para su prevención y un procedimiento para solucionarlas cuando ellas no puedan evitarse previamente.

4.- La evolución del Acuerdo en sus tres pilares

a. Diálogo Político.

Las instancias de diálogo y decisión que establece el Acuerdo, en particular el Consejo de Asociación y el Comité de Asociación se han reunido periódicamente, esto es, cada dos años el primero y anualmente el segundo. Algo similar ocurre con los comités sectoriales, los cuales también han funcionado con periodicidad y sin dificultades.

Las reuniones del Consejo de Asociación (integrado por el presidente del Consejo de la UE asistido por el Secretario General, la presidencia entrante y otros miembros del Consejo de la UE y el ministro de RREE

⁵ Destaca la mantención de la facultad del Banco Central de Chile para sujetar a un requisito de reserva los pagos y transferencias de depósitos o inversiones de o para un país extranjero.

de Chile) tienen por objeto analizar los principales problemas de política internacional que interesan a los socios (de forma de intercambiar opiniones respecto a cómo enfrentarlos), así como los diferentes aspectos de la situación interna de cada una de las partes (como la evolución del proceso de integración europea) y los aspectos estrictamente bilaterales⁶. En julio de 2007 se realizó la tercera reunión del Consejo de Asociación. En ella se revisó la marcha del Acuerdo en sus distintas dimensiones, manifestando Chile y la UE su conformidad con los avances en materia comercial y a la vez que remarcaron la necesidad de encontrar mejores “modos de reforzar su diálogo político y su cooperación” (Ministerio RR.EE Chile 2007).

El Diálogo Político se extiende al nivel parlamentario, contemplando el Acuerdo la existencia de un “Comité de Asociación Parlamentario”, el cual se instaló formalmente en octubre de 2003. Este Comité ha funcionado con regularidad, habiéndose realizado hasta la fecha seis encuentros, el último en marzo del 2007. Estos encuentros son, esencialmente, instancias de diálogo entre parlamentarios de Chile y la UE, y tienen en general una agenda amplia. Así, aparte de hacer una evaluación de los resultados del Acuerdo, en la reunión del 2007 se abordaron temas de carácter comercial (p.e. la política de subsidios de la UE y las expectativas de la Ronda de Doha), de carácter político (la situación política de América Latina), y otros como la política energética y los desafíos que en esta materia ambas partes enfrentan (Comisión Parlamentaria 2007).

En términos generales, las instancias de Diálogo Político funcionan regularmente, constituyendo buenas oportunidades para que las autoridades intercambien opiniones sobre la marcha del Acuerdo, y discutan cómo enfrentar distintos problemas, no sólo bilaterales. No obstante, como la misma declaración de 2007 lo subraya, ese intercambio debe ser reforzado. Esto, para que este diálogo no constituya un mero intercambio de opiniones, sino que en definitiva sea una instancia a través de la cual efectivamente se coordinen posiciones y las partes tengan una voz en los foros internacionales. Eso no ocurre hoy en día (por ejemplo, no hay coordinación entre Chile y la UE antes de las reuniones anuales de la ONU), y avanzar en ello es no sólo importante para fortalecer la relación, sino también necesario por realizar los objetivos del Acuerdo.

6 Por ejemplo, en el caso de la reunión de 2007 dos puntos importantes fueron el de la protección de la propiedad intelectual y la decisión que Chile tomará en relación a la norma de televisión digital.

b. La Cooperación

La Cooperación entre Chile y la UE estaba contemplada en los acuerdos anteriores (el Acuerdo de 2002 los complementa). Por ello, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo ya estaban en marcha varias iniciativas.

En el marco de la normativa anterior, Chile y la UE suscribieron en 2001 un Memorando de Entendimiento, que estableció las orientaciones en materia de cooperación para el período 2002-2006. Para este se acordó que los recursos, que por parte de la UE alcanzarían a 34,4 millones de euros⁷, se ocuparían básicamente para la financiar tres programas: a) Un Programa de apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras, dotado de 17,2 millones de euros, y que es ejecutado por el Ministerio de Economía⁸; b) un “Fondo de Aplicación del Acuerdo”, por un monto de 5 millones de euros y que tuvo como beneficiarios a 13 instituciones chilenas vinculadas a la implementación del Acuerdo. Su objetivo fue fortalecer las capacidades estatales para que Chile pueda aprovechar mejor las oportunidades que este abre⁹, y; c) Modernización del Estado, por un monto de 12,2 millones de euros. Con esos recursos se financian (al menos parcialmente) 24 proyectos que apuntan a la modernización del Estado desde la perspectiva de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades estatales¹⁰.

Entre el 2006 y el 2007 las partes definieron un nuevo Memorando de Entendimiento que establece las bases de la cooperación para el período 2007-2013. En este caso, se aumentó el monto comprometido por la UE para el período a 41 millones de euros, definiéndose además tres áreas temáticas en las cuales ellos se utilizarán: a) Cohesión Social, que se llevará 16,4 millones de euros, y que tiene por objeto financiar proyectos

7 Esta es una cooperación entre estados, y por tanto son las instituciones estatales las que pueden optar al uso de estos recursos. Además, ésta se hace sobre la base de que cada parte pone la mitad del dinero que se va a gastar. Así, definida esa suma por la UE, al estado chileno le corresponde poner una suma similar.

8 Por ejemplo, a través de éste se financian proyectos para simplificar la creación de empresas y de fomento y apoyo a la creación de PYMES.

9 Este Fondo es visto como de gran importancia, pues permitió a diferentes instituciones mejorar sus capacidades. Así, por ejemplo, uno de los proyectos permitió la homologación de los laboratorios del Servicio Agrícola y Ganadero, otro se utilizó para armonizar normas en materia sanitaria y fitosanitaria, y otro permitió a la Fundación Chile adquirir equipamiento para su laboratorio de metrología química.

10 A través de éste programa se financian (o co-financian), por ejemplo, un programa de pasantías de empleados públicos chilenos en sus contrapartes de países de la UE, o el proyecto de Comuna Digital en la comuna de Peñalolén, además de un proyecto de “Mediación Comunitaria” ejecutado por el Ministerio de Justicia.

que apunten a disminuir las brechas sociales, la desigualdad y mejorar el acceso al empleo, educación, sanidad y protección social; b) Innovación y Competitividad, que también recibirá 16,4 millones de euros y que busca reforzar las capacidades del aparato estatal en materia de ciencia y tecnología y medio ambiente¹¹, y; c) Educación Superior, que dispondrá de 8 millones de euros. Con estos recursos se financiará el programa “Erasmus Mundus. Ventana de Cooperación Exterior”, y que financiará becas para que estudiantes chilenos realicen estudios de postgrado en universidades europeas, privilegiándose áreas como Energía, Ciencias Agroalimentarias y Tecnología e Ingeniería, entre otras¹².

Chile desarrolla también una fuerte cooperación con la UE en materia de Ciencia y Tecnología y que se regula a través de un “Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica” firmado en septiembre de 2002. Este tiene especial importancia, ya que a través de él, Chile puede acceder a “los programas e instrumentos de cooperación definidos por la Unión Europea en los Programas Marco para las acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración” (Conicyt 2007). La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica es la encargada de coordinar y facilitar la cooperación en el marco de este Acuerdo.

Gracias a este acuerdo de cooperación específico, científicos chilenos participan en 7 consorcios europeos sobre investigación en distintas materias (p.e. transporte), en 4 redes de investigación de excelencia, en 20 proyectos de investigación destinados a mejorar procesos productivos (p.e. en materia de salud, calidad e alimentos, tecnologías emergentes) y en 21 proyectos de apoyo específico (Conicyt 2007:3).

En términos generales la evaluación que se hace de este capítulo y del acuerdo de Ciencia y Tecnología es altamente positiva, por cuanto ha permitido desarrollar proyectos que han implicado avances importantes, y también el fortalecimiento de instituciones estatales (como lo hizo el Fondo de Aplicación), para que así estén en mejores condiciones para implementar el Acuerdo. Esto se ratifica por el aumento de los recursos para el siguiente período, además que ahora los énfasis serán puestos en temas

11 Para efecto de implementar la cooperación en esta área, lo probable es que durante el primer semestre de 2008 se realice un concurso entre las instituciones públicas para seleccionar los proyectos que se financiarán con estos recursos. Este procedimiento se usó para distribuir los recursos del programa de Modernización del Estado.

12 En este caso la situación es distinta, ya que este programa será financiado sólo por la UE, la que además lo implementará. Con todo, Chile intervino en la definición de las áreas que se privilegiarán y podrá sugerir las instituciones que formarán consorcios con universidades europeas para implementar este programa. Además, a petición chilena, se acordó privilegiar estudiantes de universidades regionales.

de gran importancia, como el perfeccionamiento de nuestros estudiantes, y la reducción de las desigualdades.

Con todo, cabe subrayar que aún Chile no ha podido acceder a todas las instancias de cooperación que establece el Acuerdo, en particular a los programas de cooperación que tiene la UE para sus propios países. Ello está previsto en el artículo 52 del Acuerdo, pero que no se ha implementado aún.

c. El Comercio

El intercambio comercial entre Chile y la UE ha crecido en forma considerable en los últimos años, aumentando de 7.426 millones de dólares en 2002 a 21.218 en 2006 (cuadro 1)¹³. En ese marco, las exportaciones de Chile hacia la UE prácticamente se han cuadruplicado entre 2002 y 2006 (subieron de 4.336 millones de dólares a 15.989), mientras las importaciones desde la UE también han aumentado pero no en forma tan significativa (de 3.090 millones de dólares a 5.229). Con ello, Chile ha aumentado considerablemente su superávit comercial con la UE de 1.246 millones de dólares en 2002 a 10.760 en 2006.

No obstante lo anterior, al mismo tiempo destaca que la importancia relativa de la UE como destino de las exportaciones chilenas no ha aumentado en términos globales: en 2006 Chile dirigió a la UE el 22,8% de sus exportaciones, esto es, sólo 0,6% más que en 2002.

En cuanto a la importancia relativa de cada país de la UE, resalta el hecho de que no hay un cambio sustantivo en los principales mercados de destino para los productos chilenos dentro de la UE. Esto, porque en el 2002, seis países (Alemania, España, Italia, Inglaterra, Holanda y Francia) concentraron en conjunto el 85,3% de las exportaciones chilenas a la UE, lo cual sólo ha descendido levemente hasta llegar al 80,3% en 2006 (Direcon 2007: A4)¹⁴. Esto lleva a plantear el punto de que al parecer aún no se están aprovechando todas las oportunidades que el Acuerdo abre en términos de llegar a nuevos mercados en las ventajosas condiciones que tienen. Esto exige que Chile despliegue (como se hace) una intensa actividad de promoción de sus productos en todo ese gran mercado y, al mismo

13 Los datos de 2007 muestran que el intercambio está creciendo más: entre enero y septiembre éste superior al registrado entre esos dos meses en 2006 (16.783 millones de dólares versus 15.716) (Direcon 2007: A7).

14 Por otra parte, se nota un leve cambio en cuanto a las zonas de Europa que concentran nuestras exportaciones. Ello, porque en 2002 la zona del Euro concentraba el 75% de los envíos de Chile a la UE, cifra que aumentó a 88% en 2006.

tiempo, se esfuerce en estudiar las necesidades de los distintos países y las oportunidades que ellos ofrecen para nuestros productos.

Otro punto relevante se refiere a los productos que Chile envía a la UE. Como lo muestra el cuadro 2, las exportaciones mineras, especialmente el cobre, siguen siendo el principal producto de exportación de Chile a la UE, aumentando su presencia desde un 58% en 2002 a un 75,5% en 2006. Esto está apoyado en la importante alza del precio del cobre en los últimos años (nótese que sólo entre el 2005 y el 2006 la exportaciones de cobre aumentaron de 4.780 millones de dólares a 10.542 millones de dólares).

Con todo, vista la evolución de otros sectores, se advierte que para algunos el mercado europeo se está convirtiendo en uno cada vez más importante. Es el caso del sector de la agricultura, fruticultura y ganadería, el cual más que duplicado el monto de los envíos a la UE en cuatro años, al igual que la industria alimentaria y la forestal, mientras la industria química lo triplicó. Asimismo, destaca lo ocurrido con productos específicos, como el vino, el salmón¹⁵, las maderas contrachapadas, algunos productos agrícolas (como almendras, pasas), así como también algunos tipos de carnes, algunas de las cuales en poco tiempo coparon las cuotas que se les habían asignado, superando todas las expectativas (Baierlein 2006).

Por último, en cuanto a las importaciones desde la UE, ellas también han aumentado en el tiempo (ver cuadro 1), concentrándose ellas especialmente en bienes intermedios (50% del total de las importaciones en el 2002 y 54% en 2006) y de capital (33,8% en el 2002 y 33,2 en el 2006).

Los datos recién vistos muestran que el dinamismo en la relación comercial se ha mantenido luego de la entrada en vigencia del Acuerdo, el que ha sido ciertamente un instrumento útil para ese efecto¹⁶. Esto, especialmente porque ha abierto puertas para productos que antes no se podían exportar o porque permite que Chile exporte sus productos en condiciones más favorables que las que tienen productores de otros países, como es el caso de la industria vitivinícola chilena respecto de sus competidores de países como Australia o Estados Unidos (Mekis 2007). Asimismo, el que Chile tenga carácter de socio con la UE tiene otro gran valor, aun cuando intangible, ya que permite a sus productores acceder a mejores redes de distribución y ser mejor considerados como

15 La exportación de vino aumentó de 296 millones de dólares en 2002 a 471 en 2006, mientras que las de salmón de 57 a 308 (www.prochile.cl).

16 Ahora bien, al mismo tiempo debe considerarse que la existencia del Acuerdo ciertamente no explica toda esta evolución del intercambio comercial, ya que la evolución de los tipos de cambio pueden haber tenido una influencia importante al respecto.

eventuales socios comerciales, pues el Acuerdo opera como una garantía de que Chile es un socio confiable.

En materia de inversiones, los países de la UE han fortalecido su presencia en Chile, siendo (en conjunto) los principales inversores extranjeros en Chile. En efecto, entre 1974 y 2006, los países de la UE invirtieron en Chile un total de 25.980 millones de dólares, que equivalen al 40,9% del total de la inversión extranjera materializada en Chile en ese período¹⁷. Desde la entrada en vigencia del Acuerdo, la inversión de países de la UE en Chile ha aumentado en 5.700 millones dólares, esto es, en cerca de un 25%. En cuanto a los países europeos que más invierten en Chile, ellos son España, que es responsable del 21,6% de la inversión extranjera materializada en Chile entre 1974 y el 2006, seguido del Reino Unido (8,8%), Italia (2,6%) y Francia (2,1%).

Visto lo anterior, el Acuerdo parece ser un instrumento útil para fomentar y mantener una alta inversión europea en Chile, especialmente porque refuerza la protección de que gozan las inversiones europeas en Chile. Sin embargo, al mismo tiempo cabe recordar que la inversión europea en Chile ya era muy alta antes de la entrada en vigencia del Acuerdo, y por tanto parece difícil sostener que el que se mantengan altas inversiones se debe exclusivamente a éste¹⁸.

Por último, cabe destacar dos puntos respecto a la marcha del Acuerdo en materia comercial. El primero se refiere a la inexistencia, hasta noviembre del 2007, de conflictos entre las partes para cuya resolución haya debido recurrirse al mecanismo de solución de controversias. Es más, ni siquiera se utilizó el mecanismo de “consultas” previsto en el Acuerdo (Art. 183 Acuerdo), que tiene por objeto resolver diferencias en forma previa al planteamiento formal de una controversia. El segundo se refiere a la “cláusula evolutiva” en materia comercial (Art. 74 Acuerdo), la cual establece la posibilidad de acordar, pasados tres años de la vigencia del Acuerdo, medidas para acelerar la liberalización comercial en materia agrícola. Transcurridos esos tres años, Chile ha buscado avanzar en esa materia, pero hasta la fecha no se ha decidido acelerar la desgravación de los productos que aún no tienen arancel cero (cerca del 97% ya lo tiene) o aumentar las cuotas para otros.

17 Otros inversores extranjeros importantes son Estados Unidos, con un 25,2% del total entre 1974 y 2006, seguido de Canadá con un 16,3% (www.cinver.cl).

18 Al mismo tiempo, cabe destacar que la inversión no se distribuye en forma pareja en los distintos años. Tanto en 2003, como en 2005 y 2006, las cifras de inversión europea materializada en Chile oscilan entre 500 y 600 millones de dólares, mientras en 2005 fueron de 4.152, que se explican especialmente por operaciones entre empresas españolas y sus filiales chilenas (Direcon 2006: 24-25).

5.- Comentarios Finales

En términos generales, como se ha dicho en este artículo, la evaluación que se puede hacer de la marcha del Acuerdo luego de cuatro años y medio de su entrada en vigencia es positiva, ello en los tres ámbitos que abarca.

En efecto, el Diálogo Político ha funcionado con la periodicidad prevista en el Acuerdo, siendo una instancia útil para que los socios intercambien sus opiniones respecto de los distintos temas que les interesan, tanto en el ámbito bilateral como multilateral. En el ámbito de la Cooperación, la experiencia ha sido también muy fructífera, permitiendo el desarrollo de programas que han ido en directo beneficio tanto del aparato estatal como de otros sectores. En particular, cabe relevar la importancia de programas que han fortalecido las capacidades de las instituciones estatales vinculadas a la implementación del Acuerdo, que así están en condiciones de cumplir sus funciones en un marco más exigente. Por último, en el ámbito comercial los resultados han sido positivos, no sólo porque los intercambios han aumentado, sino también porque la relación se mantiene muy fluida, sin que hayan surgido (hasta ahora) conflictos de importancia. Al respecto corresponde decir también que, si bien no es posible decir que el intercambio aumentó exclusivamente gracias al Acuerdo, éste sí es un factor coadyuvante en cuanto establece un marco regulador claro y que ofrece buenas oportunidades para los exportadores chilenos en diversas áreas.

Sin perjuicio de lo anterior cabe hacer algunas prevenciones a esta apreciación general. En primer lugar, esta evaluación es necesariamente parcial, ya que no ha podido incorporar áreas (p.e. comercio de servicios o compras públicas) respecto de las cuales no hay aún información suficiente. Asimismo, existen efectos eventuales del Acuerdo que no han sido incorporados por cuanto no existen estudios al respecto, pero que parecen ser de gran relevancia (p.e. el efecto que eventualmente tiene sobre empresas chilenas el tener que cumplir requisitos estrictos para poder entrar en el mercado europeo). En segundo lugar, a pesar de los éxitos, es claro que hay materias en que hay que avanzar más. La primera es el Diálogo Político, donde se debe procurar mayor coordinación para que los socios actúen efectivamente en forma conjunta en los foros internacionales. La segunda es materializar las otras oportunidades de cooperación que abre el Acuerdo. Por último, Chile debe hacer más esfuerzos para aprovechar mejor las oportunidades que le brinda un mercado compuesto hoy por 27 países (y no centrarse sólo en algunos), además de procurar diversificar sus exportaciones.

Cuadro 1
Intercambio Comercial Chile-Unión Europea: 2002-2006

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Exportaciones a UE	4.627	4.336	5.086	8.056	9.440	15.989
Importaciones desde UE	2.924	3.090	3.328	3.597	5.069	5.229
Total intercambio Comercial Chile UE	7.551	7426	8414	11653	14509	21.218
Exportaciones Totales	18.425	17.676	20.627	31.460	39.251	57.756
Importaciones Totales	16.842	15.753	17.663	22.454	29.940	34.912
Total Intercambio Comercial de Chile	35.267	33.429	38.290	53.914	69.192	92.668
Intercambio Comercial respecto del Total (en %)	21,4	22,2	21,9	21,6	20,9	22,8

Fuente: Direcon 2007. Cifras en millones de dólares de cada año.

Cuadro 2
Exportaciones de Chile a la UE: Evolución por Sector

Item	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura, fruticultura, ganadería	331,1	449,7	584,8	619,9	701,8
Silvicultura	1,3	1,3	1,6	1,6	1,8
Pesca extractiva	7,5	6,8	8,4	9,8	6,7
Minería (cobre)	2.530,2 (2.066)	2.823,0 (2.271)	5.230,1 (4.218)	6.221,8 (4.780)	12.073,3 (10.542)
Industria alimentaria	733,4	915,0	1.102,2	1.300,6	1.503,1
Industria textil	16,4	18,9	17,6	10,9	13,1
Forestales y muebles	56,9	68,3	89,1	117,2	117,0
Celulosa, papel, cartón	301,6	376,4	474,1	449,2	493,4
Industria básica de hierro y acero	50,2	61,2	61,3	90,8	165,2
Productos químicos	215,9	297,1	418,6	523,1	705,4
Productos metálicos e industria manufacturera no expresada	29,6	40,9	42,1	49,7	53,0
Otros	62,5	27,7	27,1	45,8	64,7

Fuente: Direcon 2007. Cifras en millones de dólares FOB de cada año.

Bibliografía

- Baierlein, Hugo. 2006. Entrevista con el autor. Santiago, 3 de abril de 2006. Baierlein es asesor internacional de la Sociedad de Fomento Fabril.
- Blanc, Antonio. 2005. “Los tres pilares del acuerdo de asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio”. *Estudios Internacionales* 155, Octubre-Diciembre: 73-116.
- Cámara de Diputados. 2003. “Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos interparlamentarios e Integración Latinoamericana sobre el proyecto de acuerdo aprobatorio del “Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la república de Chile, por una parte, y la Comunidad europea y sus estados Miembros, por la otra”, www.camara.cl
- Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea/Chile. 2007. “VI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea/Chile.”, www.congreso.cl
- CONICYT. 2007. “Estado del Arte Sobre la Aplicación del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica Chile-Unión Europea”, www.conicyt.cl.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos. 1998. “Apertura y Competitividad”. En Cortázar, René y Joaquín Vial (eds), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el cambio de Siglo*, 73-103.
- Direcon. 2006. “Evaluación Comercial Acuerdo Chile-Unión Europea. Mayo 2006”, www.direcon.cl.
- Direcon. 2007. “Comercio Exterior de Chile. Tercer trimestre 2007.”, www.direcon.cl
- Domínguez, Juan. 2002. “Acuerdo con la Unión Europea: Impactos en la Agricultura Chilena”. *Revista Agronomía y Forestal UC* 16: 22-24.
- Jara, Cristián. 2007. Entrevista con el autor, Santiago 1 de agosto de 2007. Jara fue asesor de la asociación chilena Sociedad Nacional de la Pesca (SONAPESCA).
- Leiva, Patricio. 2003. *La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea*. Santiago: CELARE.
- Leiva, Patricio. 2006. Entrevista con el autor. Santiago, 4 de abril de 2006.
- Mekis, Federico. 2007. Entrevista con el autor. Santiago. 31 de julio de 2007. Mekis es asesor jurídico de la Asociación de Viñas de Chile.
- Ministerio RREE Chile. 2007. “Declaración Conjunta III Consejo de Asociación”, www.minrel.cl

Josette Altmann

M.Sc. en Ciencias Políticas. Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Investigadora Asociada de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (FLACSO). Ha participado como consultora en Programas de formación política con énfasis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), también ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Armando Di Filippo

Economista argentino. Magíster en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile. Entre 1970 y 2000 ha ocupado cargos de investigación, coordinación y dirección en la CEPAL y el ILPES (ONU). Fue distinguido con la beca profesoral Tinker por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford, California (2004), y con la Silla Bolívar por el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle (2001). Entre sus libros se cuentan, *Desarrollo y Desigualdad social en América Latina* (FCE 1981), e *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*, en coautoría con Rolando Franco (CEPAL/Siglo XXI).

Alan Fairlie

Profesor principal e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Comité Ejecutivo de LATN y responsable del Nodo Andino. Consultor internacional en temas de Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales.

Ricardo Gamboa

Abogado y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Tübingen, Alemania. Actualmente es profesor asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es co-editor del libro, *Las Elecciones Chilenas de 2005. Partidos, coaliciones y votantes en transición* (Santiago, Catalonia 2007).

Doris Osterlof

ExViceministra de Comercio Exterior. Master en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Especialista en comercio internacional, integración y temas de desarrollo. Consultora Internacional. Presidenta de Global Economic Consortium. Profesora de la Universidad de Costa Rica, en comercio y negociaciones internacionales. ExRepresentante de Costa Rica ante la Unión Europea. Miembro de la Red Latinoamérica de Comercio (LATN). Autora de una serie de publicaciones sobre comercio y desarrollo.

Alicia Puyana

Profesora-investigadora de tiempo completo. Realizó los estudios de Doctorado en Economía en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Desde el año 2004 es Investigador Nacional Nivel II del CONACYT. Su más reciente aportación científica y profesional, es el análisis del debate de la economía internacional contemporáneo de América Latina. Entre los temas más tratados se encuentran: Los efectos dinámicos de los cambios en el modelo de inserción en la economía mundial, Convergencia Económica, La teoría de la fragmentación, El comercio intra-industria. Es miembro del Consejo Asesor de la Revista *Quórum*, que edita la Universidad de Alcalá de Henares, España. Asimismo, en el 2004, fue Integrante del Comité de la Biblioteca Iberoamericana, FLACSO-México e Integrante del Comité de Selección para la Integración de Nuevas Promociones.