

MEMORANDO OPEX N° 134/2010

AUTORAS: ÁNGELES SÁNCHEZ DÍEZ, Coordinadora del área de América Latina y KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ, Coordinadora del área de Cooperación al Desarrollo de Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 23/02/2010

ASUNTO: POSICIÓN ESPAÑOLA PARA EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CENTROAMÉRICA - UNIÓN EUROPEA

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

CONTEXTO

En la Cumbre de Viena celebrada en mayo de 2006 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, decidieron que se iniciarían las negociaciones necesarias para la firma de un Acuerdo de Asociación región a región. Es decir un Acuerdo UE-Mercado Común Centroamericano (MCCA), que para la UE ha de suponer la firma del primer Acuerdo de Asociación región a región y para Centroamérica es la primera vez que la negociación se ha hecho en bloque-no fue así en la negociación con EEUU-. Panamá aparece como país observador, al no formar parte del MCCA.

Atendiendo a la estructura de las negociaciones birregionales con el MERCOSUR, el Acuerdo de Asociación UE con Centroamérica contempla tres pilares: el diálogo político, la cooperación Internacional y el establecimiento de una zona de libre comercio.

El **diálogo político** tiene por objeto crear canales institucionales estables donde sea posible la discusión y el intercambio de información. El objetivo último es poder negociar posiciones conjuntas en temas de interés compartido en el escenario internacional, así como en aspectos de interés birregional. Muy particularmente se busca la promoción de valores como la democracia, el respecto a los derechos humanos, la conservación del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El pilar relativo a **la cooperación internacional** pretende profundizar lo ya acordado en la estrategia de cooperación con la región Centroamérica en el periodo presupuestario 2007-2013. El objetivo principal es la promoción de la cohesión social y la integración regional ante la necesidad de disminuir las asimetrías entre los países centroamericanos y dentro de los mismos.

Finalmente el **pilar económico**, persigue la integración comercial a través de la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones. En la actualidad, estas relaciones se han visto beneficiadas por el Sistema Generalizado de Preferencias plus¹.

Los intereses de los países en la negociación del Acuerdo son muy diferentes. No ya solo entre la UE y Centroamérica, sino entre los propios países del Istmo. A la hora de afrontar los problemas vinculados a la negociación nos encontramos con los siguientes intereses:

- Para la Unión Europea, hay un interés especial en el ámbito de la cooperación internacional y la política. En materia de cooperación, supone institucionalizar una relación con la región del mundo donde la Unión Europea es el primer donante (120 millones de dólares de la Comisión Europea más 665 millones de los Estados miembros sobre un total de 1.748 millones en el periodo 1997-2006). También es una fuerte apuesta para la consolidación del proceso de integración, como palanca para el propio desarrollo de estos países pero también para enfrentar el actual proceso de globalización. Pero además, la firma del Acuerdo supondría firmar el primer Acuerdo Región a Región, ya que hasta la

¹ El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SGP PLUS), se aplica a países en desarrollo que son vulnerables por su falta de diversificación y su insuficiente integración en el comercio mundial. Para optar por este régimen, los países beneficiarios asumen la responsabilidad de ratificar y aplicar los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza, por lo cual tendrán preferencias adicionales al sistema generalizado, destinadas a fomentar el crecimiento económico y de éste modo responder positivamente a la necesidad de desarrollo sostenible.

fecha solo se han firmado Acuerdos de "cuarta generación" con México y Chile. Podría ser interpretado como un éxito tras el colapso de las negociaciones con el MERCOSUR. Además supondría superar las viejas herencias coloniales de primar las relaciones exteriores con los países de África, Caribe y Pacífico (países ACP).

- Para cada uno de los países de Centroamérica, hay grandes diferencias
 - Para Nicaragua la parte referida al pilar de cooperación es determinante, ya que vendría a consolidar el apoyo presupuestario establecido en las estrategias 2000-2006 y 2007-2013.
 - Para Guatemala, Honduras y El Salvador, además de su interés compartido con Nicaragua tiene un mayor interés en garantizar una profundización en la integración Centroamérica que les permita incrementar su mercado más accesible y refortalecer instituciones a las que ya pertenecen.
 - Para Costa Rica el mayor interés está en la negociación del área de libre comercio con el objeto de diversificar sus relaciones de comercio e inversión y, en particular, en el acceso al mercado europeo para algunos de sus productos de la industria agroalimentaria.

Las negociaciones no han sido particularmente conflictivas, al menos si se comparan con las que desde hace años se vienen desarrollando con el MERCOSUR. Sin embargo, ha habido dos momentos críticos que han hecho peligrar la firma del acuerdo.

- En abril de 2009, Nicaragua solicitó un Fondo destinado a la cooperación por valor de una cantidad que a los negociadores europeos les pareció excesiva e innegociable, por lo que la UE se levantó de la mesa.
- En junio de 2009, cuando el cierre del Acuerdo parecía próximo debido a que los negociadores centroamericanos habían enviado una propuesta de cierre a los europeos y se estaba a la espera de la respuesta, tiene lugar el golpe de Estado en Honduras. La UE se levanta de la mesa de negociación al no reconocer al gobierno de Micheletti.

Ante el *impasse* que han sufrido las negociaciones ha habido diferentes posiciones. La UE, con voluntad de retomarlas, se mantiene firme en dos elementos que resultan claves: uno, no poder negociar con gobiernos que han llegado al poder por vías no democráticas y dos, tener que hacerlo en bloque, ya que así lo indica el mandato de negociación. No hay que olvidar que además la principal motivación que tiene la UE en este proceso es la firma del primer Acuerdo Región a Región. Por su parte, la visión liderada por Costa Rica pretende que se firme el acuerdo lo antes posible, bien a través del reconocimiento del gobierno de Honduras, bien a través de una firma escalonada con los países que así lo deseen, como es su caso.

El fin del mandato de Zelaya el 27 de enero y la toma de posesión del nuevo presidente, Porfirio Lobo parecen estar ayudando al desbloqueo de la situación a pesar de no haber todavía un reconocimiento por parte de la diplomacia de los países europeos. Este clima menos tenso se ha manifestado en la convocatoria de una nueva ronda de negociación para el 22 de febrero en Bruselas.

TEMAS SENSIBLES

Al margen de las dificultades y las suspensiones en las negociaciones en diversos motivos existen una serie de elementos pendientes de negociar.

- Política:
Diálogo político. Algunos de los países centroamericanos no han ratificado el Estatuto de Roma (aprobado en 1998 y ratificado en 2008) relativo al establecimiento de la Corte Penal Internacional para juzgar los crímenes contra la humanidad. La UE ha enfatizado su deseo, que no requisito, de la ratificación de este Estatuto para facilitar el diálogo político. Por su parte, los países centroamericanos se han mostrado disconformes con la política migratoria de la UE, en particular a raíz de la conocida como Iniciativa de Retorno del 18 de mayo de 2008².
- Cooperación Internacional:
Por una parte, el estudio sobre impacto y sostenibilidad³ de la CE, no está terminado y resulta especialmente determinante para el desarrollo de la región. Las redes de la sociedad civil que vigilan el proceso han solicitado la paralización de las negociaciones hasta que se contemplen las medidas compensatorias orientadas a maximizar los impactos positivos de las negociaciones y reducir los negativos, con la conclusión del informe

Centroamérica, liderado por Nicaragua, exige el compromiso financiero de recursos destinados a la dotación de un Fondo Económico Financiero Común con fines de intervención en materia de cohesión social. Quedan por perfilar el monto así como la orientación del Fondo si llega a dotarse.

- Comercio:
Hay una gran asimetría en las relaciones comerciales. Para la UE el comercio con Centroamérica supone el 0,4% del total en el periodo 2000-2007, mientras que para Centroamérica las exportaciones a la UE suponen el 14% del total y las importaciones el 9% del mismo periodo. Estos porcentajes difieren según países y son mucho más elevados para Costa Rica. Algunos de los temas más espinosos se refieren a las indicaciones geográficas (denominaciones de origen) en tanto que Centroamérica solicita el principio de reconocer quien existía antes en el tiempo, ya fuera por denominación o/y por marca. Esto supondría por ejemplo la supervivencia de la industria láctea y derivados de Costa Rica. Los conflictos del banano se superan adoptando los acuerdos alcanzados en la OMC. En junio de 2009 entregó una ronda de cierre a la UE y no sería particularmente doloso aceptar lo solicitado, en tanto que el comercio con Centroamérica supone un porcentaje muy minúsculo para la UE.

POSIBLES ESCENARIOS

Escenario 1. Se mantiene el bloqueo político en la negociación sin esfuerzo para solucionarlo por ninguna de las partes

La Unión Europea y los Estados Miembros no reconocen al gobierno de Honduras hecho que bloquea la firma del Acuerdo región a región, con independencia de que los temas técnicos relativos a los pilares de cooperación y libre comercio estén próximos a su cierre. A ello se suma la negativa de la Unión Europea a firmar país a país, debido a que la apuesta europea desde el principio es la profundización de la integración birregional.

² La "Directiva Retorno" se enmarca en un proceso de organización y endurecimiento de la política migratoria de la UE que establece un periodo de detención de hasta 18 meses y una prohibición por cinco años para volver a entrar en Europa.

³ Para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo de Asociación y determinar las medidas compensatorias sobre la población mas vulnerable y empobrecida es necesaria la elaboración del estudio sobre impacto y sostenibilidad que realiza la UE, a través de la DG Comercio de la CE para cada acuerdo comercial y que garantiza se cumplan con los requisitos de la buena gobernanza.

No se hacen esfuerzos por ninguna de las partes al considerarse que los elementos que bloquen la firma son innegociables.

Escenario 2. Se firma el Acuerdo de una forma escalonada.

La Unión Europea mantiene firme su posición en relación a la cláusula democrática sin reconocer al gobierno de Honduras y accede, tras un cambio en el mandato, con lo que ello supone, la firma secuencial con los diversos países. En este caso y si no hay problemas en la aceptación del paquete de cierre en elementos técnicos, bajo la presidencia española se firmaría con la gran mayoría de países.

Escenario 3. Se trabaja para desbloquear la parte política y se acepta el paquete de cierre que pueda negociarse en invierno de 2010

Se trabaja en diversas esferas para conseguir desbloquear los puntos más sensibles. En materia de comercio se llevan a buen término la ronda programada para finales de febrero, en materia de cooperación internacional se acuerda un monto realista y asumible por la UE y con compromisos de transparencia por parte de los países centroamericanos articulando mecanismos de trabajo conjunto para la implementación de los programas de cooperación encaminados a favorecer la cohesión económica y social. En materia de diálogo político hay un acercamiento en los temas más complejos, en particular en relación a las instituciones ligadas al proceso de integración de la UE, tema sensible particularmente para Costa Rica que no participa de ellas. Particularmente se pacta con Honduras compromisos de democratización del país y se asume este gobierno como de "transición" a la democracia.

RECOMENDACIONES

Ambas regiones establecieron unas condiciones previas para el Acuerdo de Asociación y no deben renunciar a ellas. LA UE estableció, como punto de partida de la negociación, la profundización de la integración centroamericana como elemento clave para una relación birregional que contribuye a la cohesión social. Por su parte, los países centroamericanos, centraron su interés en el ámbito comercial, solicitando al inicio de las negociaciones las cláusulas del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SGP Plus) y no el de Nación más favorecida (NMF) que ofrece la OMC.

Por este motivo no parece razonable que bajo la presidencia española se avanzara en el Acuerdo con la firma escalonada de los países implicados. Supondría renunciar al espíritu integracionista que la Unión Europea y en particular, España como estado miembro, ha venido defendiendo. Por este motivo se desaconsejan los escenarios 1 y 2.

El escenario 3, se perfila como favorito, sin embargo habría que sumarle desde la presidencia española del Consejo de la UE en este semestre, las siguientes recomendaciones, que además habrían de ser incorporadas para el resto de negociaciones en los Acuerdos similares. De esta forma la presidencia española sentaría precedente para mejorar el diseño de los Acuerdos de cuarta generación.

1 Instrumento de Asociación Estratégica contra la pobreza

Los acuerdos de libre comercio, el diálogo político y la cooperación internacional deben tener en cuenta la supremacía de los derechos humanos, en la visión sobre el desarrollo y la democracia tal como es reconocida en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. Por eso, es imprescindible tomar en cuenta las asimetrías económicas y sociales de los países centroamericanos para llegar a acuerdos viables y corresponsables que

permitan crear las condiciones para la inclusión social y la afirmación del Estado de Derecho.

Es necesario crear mecanismos efectivos y transparentes para vigilar que los Acuerdos de Asociación entre la UE y el bloque regional centroamericano sea un instrumento que contribuya a su desarrollo. Resulta conveniente la inclusión de cláusulas relativas al trato preferencial y diferenciado, la exclusión de sectores sensibles de la economía, fondos compensatorios y la salvaguarda de la autonomía estatal. Igualmente el componente de la cooperación debe ser reformulado para que sea coherente con el objetivo de cohesión social.

En la misma línea, habría que acelerar la finalización del Estudio de Impacto y sostenibilidad de la CE, donde sobre todo aparecerán las medidas compensatorias para los países más desaventajados.

2 Un Fondo de Solidaridad Birregional

El Fondo Económico Financiero Común, debe ser además un fondo de solidaridad birregional, que, tal como ha sido propuesto por el Parlamento Europeo, permita atenuar los costos de los cambios necesarios para el desarrollo, promueva la equidad social y la transformación productiva. Este Fondo debe incorporar la participación de las dos regiones en su diseño, para asegurar la asociación, participación, apropiación y sin el condicionamiento de la ayuda. Además debe incorporar un porcentaje, a fijar pero que no debiera ser muy alto, de cofinanciación que obligara a los países a corresponsabilizarse de los gastos ante sus propios ciudadanos. Un fondo que debería ir destinado a las regiones y / o áreas más pobres dentro de cada país, por lo que se trata de una apuesta a contemplar también desde la óptica de la financiación del desarrollo.

3 Fortalecer las relaciones entre el parlamento centroamericano y el parlamento de la UE

En el marco de la asociación de Centroamérica y de la UE es importante profundizar en las relaciones políticas entre ambos parlamentos, de tal forma que encaucen dicha relación de manera permanente, y sirvan además de plataforma de participación y control del desarrollo del propio acuerdo.

4 Fomentar la participación de la sociedad civil

En general, habría que institucionalizar los mecanismos de diálogo con la sociedad civil europea y la centroamericana, que actualmente se dan de un modo informal. En este sentido, debería tenerse muy en cuenta el Dictamen sobre las relaciones UE-Centroamérica, que actualmente prepara el Comité Económico y Social Europeo (CESE), ente consultivo de las instituciones de la UE que reúne a una parte de la sociedad civil organizada europea.

5 Mejorar la transparencia del proceso negociador del Acuerdo

Habría que revertir la opacidad del proceso y establecer mecanismos que permitan conocer los contenidos para garantizar la transparencia, donde entre otras cosas se vigile que la perspectiva de integración comercial no tenga sólo un enfoque de competitividad, y relegue a la inclusión social. Para alcanzar este objetivo debería potenciarse la supervisión conjunta de los parlamentos respectivos.

Últimos Memorandos Opex publicados

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 120*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>