

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea:

**¿Qué es y cuál será su posible
impacto en la reducción de la
pobreza y el desarrollo
sostenible en Centroamérica?**



Documento de discusión

Abril 2008

Abril 2008

Este documento ha sido producido por
Trócaire, la Agencia Católica Irlandesa para el
Desarrollo Internacional.

Para más información contactar a:
Jennifer Cornally
Oficial de Enlace para América Latina

TROCAIRE

Trócaire
Maynooth
Co. Kildare
Ireland
Tel: +353 1 629 3333
Fax: +353 1 629 0661
Correo electrónico: jcornally@trocaire.ie
www.trocaire.org

Fotos proporcionadas por la Asociación de Desarrollo Triunfeña (ADETRIUNF),
el municipio de El Triunfo, Departamento de Choluteca, Honduras.

Índice

Introducción

1. Antecedentes a un Acuerdo de Asociación: las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica desde la década de los 1980 hasta la actualidad	2
2. Naturaleza y alcance del Acuerdo de Asociación	3
2.1 Características generales y principios del Acuerdo de Asociación	3
2.2 El Diálogo Político	4
2.3 La Cooperación	4
2.4 Comercio	5
2.5 Participación de la sociedad civil en el proceso	6
3. El posible impacto del capítulo de comercio del Acuerdo de Asociación	7
3.1 El sector agropecuario y el sector manufacturero en las economías centroamericanas	7
3.2 El intercambio comercial entre Centroamérica y la Unión Europea	7
3.3 El posible impacto de la liberalización del intercambio comercial	8
3.4 El posible impacto de la liberalización de inversiones	11
3.5 El posible impacto en el mercado laboral, los derechos laborales y la migración	15
4. Las Estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea para América Central 2007-2013	16
4.1 La Estrategia Regional de Cooperación 2007-2013	16
4.2 Las Estrategias de País 2007-2013	17
4.3 Apreciación global del programa de cooperación al desarrollo	21
5. Conclusiones	23
6. Bibliografía	26
Tablas	
1. Montos y prioridades establecidos por país en el programa de cooperación al desarrollo 2007-2013	18
2. Apoyo por país al crecimiento económico, el comercio y la integración regional (programa de cooperación al desarrollo 2007-2013)	19
3. Acciones por país en el ámbito de la cohesión social (programa de cooperación al desarrollo 2007-2013)	20

Abreviaturas

AdA	Acuerdo de Asociación
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC-SICA	Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana
CESE	Comité Económico y Social Europeo
DCI	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos
EEUU	Los Estados Unidos de América
IED	Inversión Extranjera Directa
IIDE	Institute for International and Development Economics
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PPP	Plan Pueblo Panamá
PRAAC	Programa Regional de Reconstrucción de América Central
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIEPA	Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central
TCSI	Tratado de Centroamérica en Servicios e Inversiones
TLC	Tratado de Libre Comercio

Introducción

El anuncio de lanzar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación (AdA) entre Centroamérica¹ y la Unión Europea en Viena en 2006 marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre las dos regiones. Las negociaciones del AdA se iniciaron en Costa Rica en octubre del 2007 y finalizarán en el primer semestre del 2009. El AdA se describe como un acuerdo muy amplio que cubre los ámbitos de Diálogo Político, Cooperación, y Comercio. Sin embargo, la sociedad civil centroamericana ha expresado su preocupación por el énfasis primordial que se está dando a los aspectos comerciales del Acuerdo y sus posibles impactos en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible y equitativo en la región.

Cuatro de los cinco países involucrados en la negociación del AdA muestran altos niveles de pobreza y desigualdad, siendo Costa Rica el país que muestra los mejores indicadores económicos y sociales, y Honduras y Nicaragua los que tienen los niveles más altos de pobreza al estar entre los países más pobres de todo el continente latinoamericano. Los niveles de pobreza son más altos en las áreas rurales donde también vive la mayoría de la población. En este contexto, una liberalización de comercio que no tome en cuenta de manera seria las grandes asimetrías que existen entre las dos regiones en términos de desarrollo económico y social podría traer consecuencias graves para los sectores pobres de Centroamérica, afectando negativamente la

reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en la región.

Este documento pretende dar una visión general de los principales componentes del Acuerdo de Asociación y sus posibles impactos en la población pobre de Centroamérica con el fin de contribuir a la discusión actual entorno al AdA mediante el fortalecimiento del conocimiento del mismo entre las organizaciones de la sociedad civil que hasta ahora han estado fuera de esta discusión.

La primera sección del documento provee un panorama breve de las relaciones entre América Central y la Unión Europea desde la década de los 1980 hasta la negociación del Acuerdo de Asociación. La segunda sección señala las características generales y principios del AdA y los principales contenidos de los tres capítulos de Diálogo Político, Cooperación y Comercio. La tercera sección hace un análisis general del posible impacto en América Central de los componentes comerciales del AdA y la cuarta examina las Estrategias de Cooperación de la Unión Europea para América Central para el periodo 2007-2013, incluyendo la Estrategia Regional y las Estrategias de País. Finalmente, la quinta sección proporciona algunas conclusiones que surgen del análisis realizado en torno al posible impacto del Acuerdo de Asociación en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en la región.

¹ Los países que participan en la negociación del AdA son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Panamá participa como observador porque no se ha involucrado todavía en el proceso de integración económica centroamericana.

1. Antecedentes a un Acuerdo de Asociación: las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica desde la década de los 1980 hasta la actualidad

Durante los años ochenta y principios de los noventa las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica se basaron en el diálogo político y la cooperación en función de la resolución de los conflictos armados, la búsqueda de paz y el fortalecimiento de la democracia en la región centroamericana. La reunión ministerial en San José de Costa Rica en 1984 marcó el inicio de estas relaciones y dio inicio a lo que hoy se conocen como las Conferencias Ministeriales del Diálogo Político de San José.

En este contexto, el primer Acuerdo de Cooperación entre la entonces Comunidad Económica Europea y los países firmantes del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá) se firmó en el 1985. El objetivo primordial de este acuerdo era la pacificación de la región. Incluyó áreas de acción relacionadas con la cooperación económica, la cooperación comercial y la cooperación para el desarrollo. La cooperación económica y comercial se enmarcaban en el Sistema General de Preferencias (SGP)² y la cooperación para el desarrollo puso particular énfasis en los proyectos de desarrollo rural, la autosuficiencia alimentaria y la salud. El proceso de integración regional también fue señalado como un área de importancia.

El segundo Acuerdo Marco de Cooperación se firmó en San Salvador en 1993, durante la Conferencia del Diálogo de San José. Este Acuerdo incorporó por primera vez la “clausula democrática”, la cual estipula que todas las disposiciones del acuerdo se basan en el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos. Sin embargo, la falta de mecanismos para hacerla operativa dejaba la clausula sin sustancia real. No obstante, el

acuerdo amplió las áreas de cooperación para incluir temas referidos al fortalecimiento de la democracia y la promoción de los derechos humanos y continuó el apoyo a la integración regional mediante algunas acciones de alcance regional. Este acuerdo no entró en vigor hasta 1999, después de la destrucción provocada por el huracán Mitch a finales del 1998, y en este contexto, el Programa Regional de Reconstrucción de América Central (PRRAC) se convirtió en unos de los instrumentos principales para la implementación del componente de cooperación, mientras que el instrumento político era el proceso de Estocolmo.

La próxima etapa de cooperación lo constituyó el programa regional plurianual del periodo 2002-2006. En este programa el tema de la integración regional se volvió más prioritario. El primer eje del programa era el fortalecimiento del proceso de integración regional a través de la implementación de políticas comunes y la consolidación de las instituciones regionales de integración; el segundo era el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración, mientras que el tercero priorizaba la reducción de la vulnerabilidad ambiental de la región. Con un presupuesto total de 75 millones de euros, el 60% se asignó al primer eje y el 10% se destinó al fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso.³ El enfoque más fuerte en el tema de la integración regional era producto de acuerdos tomados a mitad de la década de los 1990 de dar una nueva orientación a la cooperación dada las nuevas circunstancias en la región como resultado de la firma de acuerdos de paz.⁴

Esta nueva orientación fue fortalecida con el acuerdo durante la XVII Conferencia Ministerial en 2002, de asentar las condiciones necesarias

² El SGP es un sistema de preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por la Unión Europea a productos que entran a Europa provenientes de países de Centroamérica, el Caribe, África y otros. Significa la eliminación de aranceles para muchos productos y la reducción de aranceles para otros. Las preferencias otorgadas bajo el sistema tienen que ser renovadas periódicamente. El número de productos beneficiarios del sistema ha ido ampliándose con los años y en 2005 se aprobó el SGP Plus, que abarca más de 7,000 productos. Actualmente, Centroamérica es beneficiario del SGP Plus.

³ Comisión Europea (2002), Central America Regional Strategy Paper 2002-2006

⁴ En la Declaración de Florencia 1996, se acordó que los ejes prioritarios de la cooperación serían la integración regional, la consolidación del Estado de Derecho, la modernización de la administración estatal y pública, las políticas sociales y el comercio.

(es decir, profundización del proceso de integración regional) para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. Como preparación para la misma, se firmó un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en Roma en 2003. En los seis objetivos globales de este Acuerdo se nota una ausencia casi total de temas de suma importancia para la región Centroamericana tales como la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo equitativo

y sostenible en base al respeto de los derechos humanos, y un gran énfasis en el fortalecimiento de las relaciones económicas entre las dos regiones, el comercio, y la integración regional económica. El acuerdo todavía no ha entrado en vigor y constituye el marco de referencia para la negociación del Acuerdo de Asociación, el cual, una vez firmado reemplazará el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del 2003.

2. Naturaleza y alcance del Acuerdo de Asociación

2.1 Características generales y principios del Acuerdo de Asociación

El Acuerdo de Asociación se compone de tres capítulos que regirán las relaciones entre las partes en lo que tiene que ver con el Diálogo Político, la Cooperación, y el Comercio. Una característica importante del Acuerdo es que las negociaciones se realizan de región a región y no con cada país centroamericano individualmente. Según la Unión Europea, esta modalidad de negociar contribuirá a fortalecer la integración regional en Centro América. Por el momento, los países que participan activamente en las negociaciones son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Panamá está participando en calidad de observador porque no se ha involucrado todavía en el proceso de integración económica Centroamericana

Según los documentos oficiales de la Unión Europea, el AdA se basa en los principios y objetivos del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del 2003. Este acuerdo señala tres principios fundamentales. El primero se refiere al respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como el principio del estado de derecho. Se afirma que estos principios fundamentan las políticas internas e internacionales de ambas partes y constituyen un elemento esencial del acuerdo. Esto es la “clausula democrática”. Como lo han señalado varias organizaciones de la sociedad civil centroamericana, al incluir la

Declaración Universal de Derechos Humanos y el principio del estado de derecho, la clausula es más comprensiva que en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993. Sin embargo, también sufre de la misma inoperatividad ya que no contiene referencias explícitas que la hagan vinculante y no se detallan mecanismos concretos para su aplicación, monitoreo e evaluación.

El segundo principio se refiere al compromiso de ambas partes con la promoción del desarrollo sostenible y las Metas de Desarrollo del Milenio y el tercero se refiere al compromiso con el buen gobierno y la lucha en contra de la corrupción. El Mandato Negociador incorpora estos principios y afirma que el AdA debe “reafirmar el compromiso de aumentar la cohesión social (...) con el fin de promover un crecimiento económico equitativo y sostenido (...) así como también reducir la pobreza, la exclusión social y todas las formas de discriminación (...)”.⁵ Como se verá más adelante, este compromiso con el fortalecimiento de la cohesión social ha sido cuestionado por la sociedad civil debido al fuerte énfasis que se está dando al crecimiento económico, el comercio, y la integración económica por encima de otras dimensiones de la integración regional así como la inclusión de compromisos y temas en los aspectos comerciales del Acuerdo que no reflejan un verdadero reconocimiento de las grandes diferencias que existen entre las dos regiones. Por lo tanto, existen temores que el impacto real del AdA será, al contrario, una disminución todavía más fuerte de la cohesión social en la región.

⁵ Comisión Europea (2006). Recomendaciones de la Comisión Europea al Consejo, Memorando Explicatorio, Borrador del mandato de la UE para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con América Central, pág. 11

2.2 El Diálogo Político

En lo que concierne el diálogo político, el objetivo es fortalecer la cooperación política en todos los aspectos bilaterales e internacionales de interés común. Los temas regionales de prioridad incluyen la integración regional, la reducción de la pobreza y la cohesión social, desarrollo sostenible, seguridad y estabilidad regional, prevención y resolución de conflictos, derechos humanos, democracia, buena gobernanza, la migración, la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico ilegal de droga, y las armas ligeras. También se contempla el fortalecimiento del diálogo y de la cooperación política en el ámbito de las políticas externas y de seguridad de ambas regiones y una mayor coordinación de posicionamientos en instancias internacionales relevantes.

Es importante notar que el Mandato Negociador incluye tres cláusulas estándar u obligatorias, las cuales son: la lucha contra el terrorismo; contrarrestar la proliferación de armas de destrucción masiva; y la ratificación del estatuto de la Corte Penal Internacional, el cual ha sido ratificado solamente por Honduras y Costa Rica hasta la actualidad. Sin embargo, los países centroamericanos, en especial Nicaragua, han rechazado esta última cláusula por lo que lo más probable es que se llegará a un acuerdo que estipula que los crímenes de lesa humanidad no deben quedar impunes sin hacer mención de la Corte Penal Internacional.

Dado la magnitud del fenómeno de la migración en la región centroamericana, en su contrapropuesta preliminar al Mandato Negociador los gobiernos centroamericanos propusieron la inclusión del tema no desde la perspectiva de una migración ilícita sino como un tema de derechos humanos, a ser abordado tanto en el diálogo político como en la cooperación.

En los mecanismos de diálogo político detallados, se prevé la participación de Jefes de Estado y de Gobierno, ministros, funcionarios, diplomáticos y se afirma que se alentará un diálogo parlamentario, compuesto por representantes del Parlamento Europeo y entes

parlamentarios centroamericanos. La sociedad civil centroamericana ha señalado la importancia de incluir mecanismos para la participación de la sociedad civil en este diálogo para promover vínculos entre el diálogo político y el diálogo social.

2.3 La Cooperación

Igual que para el Diálogo Político, el capítulo de Cooperación se basa en las disposiciones del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del 2003. En contraste con los objetivos globales de ese Acuerdo (señalados en la sección 1), los objetivos referentes específicamente al componente de cooperación sí incluyen temas como el respeto a los derechos humanos, la buena gobernanza, la integración regional, la reducción de la pobreza y de la desigualdad y el desarrollo sostenible. Sin embargo, no se fundamentan en un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos donde el ser humano ocupa el lugar central sino que tienden a enfatizar el crecimiento económico como un objetivo en sí, para lo cual la estabilidad política y social es un elemento importante que será lograda a través de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza. La reducción de la pobreza será una consecuencia gradual del crecimiento económico y se vincula más explícitamente con mayor acceso a servicios sociales. En términos generales, el enfoque es el fortalecimiento de la integración regional económica, la cual se presenta como una manera de aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

De los 45 artículos comprendidos en el título de cooperación del Acuerdo de Diálogo y Cooperación del 2003, un buen número de ellos (más que 20) se refieren directamente o indirectamente a aspectos comerciales y de inversión o su enfoque es la creación de condiciones necesarias para facilitar el buen desarrollo de estos aspectos. Unos 10 artículos se refieren a la cooperación en los diferentes sectores económicos de la región, varios de los cuales son de interés para la inversión europea, como son los sectores de la minería, el turismo, la energía, las telecomunicaciones, entre otros.

También hay artículos sobre temas como los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, la educación y formación, medioambiente y biodiversidad, desastres naturales, cultura, salud, cooperación social, participación de la sociedad civil, género, grupos indígenas y étnicos, entre otros. No obstante, queda claro que el tema prioritario es la promoción del comercio y de la inversión.

Lo anterior se confirma en el Mandato Negociador, el cual señala nueve áreas específicas de actividad. Cuatro de ellas se refieren a cooperación en temas relacionadas con la integración económica y el comercio, incluyendo asistencia para la facilitación del comercio, la implementación de la unión aduanera, y asuntos fiscales. Una segunda área de mucha importancia es la cooperación sobre justicia, libertades y seguridad (que abarca el fortalecimiento de las instituciones en estos ámbitos, protección de datos, migración, lucha contra el lavado de dinero, drogas ilegales, combate al crimen organizado, y contra el terrorismo). La inclusión de mecanismos que contribuyan a la efectiva implementación de las principales normas laborales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el reforzamiento de políticas económicas, sociales y ambientales constituyen otras áreas de cooperación. También se destaca “cooperación para el conocimiento” (educación, ciencia y tecnología) y cooperación audiovisual y cultural.

2.4 Comercio

Es importante resaltar que los aspectos comerciales del Mandato Negociador para el Acuerdo de Asociación se apegan fielmente a la estrategia global de la Unión Europea para fortalecer su posición competitiva en el mercado global, la cual se detalla en el documento de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea denominado “Una Europa Global: Competir en el Mundo, una Contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la Unión Europea”. Esta estrategia contempla medidas internas complementadas por una agenda

externa ambiciosa que se basa en tres áreas fundamentales. La primera se refiere a un mayor acceso a mercados externos para las exportaciones europeas mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. La segunda es aumentar el acceso a recursos que son esenciales para la base productiva europea, tales como energía, metales y materias primas, y la tercera es aumentar el acceso de las empresas europeas a los mercados de servicios.

Así, el tercer capítulo del Acuerdo de Asociación trata de la liberalización gradual y recíproca del comercio de bienes y servicios, en base a los principios de no discriminación y tratamiento nacional. En esta materia, se busca paridad con el DR-CAFTA⁶, lo cual significa que no se aceptarán concesiones menores a las que se otorgaron a los Estados Unidos en el marco de ese acuerdo. El DR-CAFTA cubre una amplia gama de áreas de interés, incluyendo la agricultura, la inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual y el medioambiente.

En lo que tiene que ver con el intercambio comercial, el Mandato Negociador contempla la eliminación de los derechos de aduanas y gravámenes a la importación en un plazo que no exceda los 10 años, con un periodo más largo para la eliminación de aranceles en el caso de productos sensibles o un compromiso de liberación parcial. Adicionalmente, se señala que el Sistema General de Preferencias Plus (SGP Plus) no constituye el punto de partida en las negociaciones comerciales. Esto es importante porque en la actualidad la mayoría de los productos agrícolas de Centroamérica entran libre de aranceles al mercado europeo bajo este sistema, otros enfrentan bajos aranceles, y todos los productos industriales centroamericanos (aunque la cantidad que se exporta no es significativa) entran libre de aranceles. Algunos productos agrícolas que son particularmente importantes para la región Centroamérica, tales como el banano y el azúcar, están excluidos del sistema.

Con respecto al tema de inversiones y servicios, el Mandato establece que el Acuerdo “deberá

⁶ El DR-CAFTA es un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, por un lado, y Centroamérica y la República Dominicana, por el otro. Forma parte de la intención de los Estados Unidos de extender el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a todo el hemisferio americano para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Hasta la fecha, el DR-CAFTA se está implementando en todos los países menos Costa Rica.

establecer la liberación gradual y recíproca del establecimiento y de comercio de servicios con el propósito de garantizar un alto nivel de oportunidades de acceso al mercado”⁷. Aunque también señala que se permitirá a los países centroamericanos “un cierto grado de flexibilidad” en esta materia, el periodo de transición no excederá los 10 años. Unos aspectos fundamentales en este tema incluyen la liberalización gradual del mercado de licitaciones públicas, las reglas de competencia, y la protección y aplicación efectiva y apropiada de los derechos de propiedad intelectual. Estos temas son los llamados Temas de Singapur sobre los cuales no se ha llegado a acuerdos en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Aunque el Mandato habla de tomar en cuenta las asimetrías que existen entre las dos regiones en todas las áreas comerciales, la inclusión de los principios de reciprocidad, trato nacional, y los Temas de Singapur, así como la eliminación del SGP Plus como punto de partida en las negociaciones y la búsqueda de paridad con el DR-CAFTA, refleja la falta de voluntad real de la Unión Europea de reconocer las grandes diferencias entre las regiones en términos de desarrollo económico, tecnológico y social. Estos temas preocupan a las organizaciones de la sociedad civil centroamericana porque temen que la ausencia de un verdadero e efectivo tratamiento de las asimetrías atentará contra la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible basado en el respeto a los derechos humanos en la región.

2.5 Participación de la sociedad civil en el proceso

Se tiene previsto terminar las negociaciones y concluir el AdA en el primer semestre del 2009.

Esto significa que las rondas de negociación se están llevando a cabo con una rapidez significativa, al tener lugar una ronda cada dos o tres meses. Esta es una de las grandes preocupaciones de la sociedad civil por el impacto negativo que tiene en lo que respecta al proceso de llegar a consensos a nivel regional (entre los gobiernos mismo de Centroamérica) y en la posibilidad de tener un verdadero proceso de consulta y participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como a nivel regional. Ha habido esfuerzos para facilitar la participación de la sociedad civil a nivel nacional en los diferentes países pero con diferencias en el alcance y calidad de los mismos. No han existido mecanismos concretos e institucionalizados para asegurar la participación a nivel regional en el proceso. Esto, a pesar de que ha habido propuestas de varios sectores y organizaciones de la sociedad civil al respecto así como una propuesta conjunta del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA⁸) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE⁹). De manera breve, esta propuesta incluye foros nacionales, regionales y bi-regionales, con espacios abiertos por parte del CC-SICA para consultas ampliadas a actores y sectores de la sociedad civil no representados en el comité mismo. En el marco de la segunda ronda de negociación que tuvo lugar en Bruselas en febrero del 2008, la Unión Europea indicó que dicha propuesta sería analizada por ambas partes con el objetivo de tener una posición común al respecto. A la hora de escribir este documento, se desconoce las decisiones tomadas sobre dicha propuesta. Es importante señalar que la participación no solo se debe contemplar en el marco del proceso de negociaciones del AdA sino que se debe prever una participación efectiva también en la aplicación, monitoreo e evaluación del mismo.

⁷ Comisión Europea (2006), Recomendaciones de la Comisión Europea al Consejo, Memorando Explicatorio, Borrador del mandato de la UE para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con América Central, pág. 19

⁸ El CC-SICA es la instancia regional oficial de representación y participación de la sociedad civil en el Sistema de Integración Centroamericana. Incluye representantes regionales de varios sectores de la sociedad civil. Sin embargo, no se considera suficientemente representativa y su nivel de funcionamiento ha sido bastante bajo. En el marco de la negociación del AdA el CC-SICA se ha vuelto más activo, aunque todavía le falta lograr un funcionamiento real y efectivo. No obstante, es la instancia oficial del sistema de integración por lo que le corresponde oficialmente representar la sociedad civil en el proceso del AdA. A tal efecto, el CC-SICA ha ido fortaleciendo sus vínculos con otros actores de la sociedad civil con el fin de ampliar las consultas y la participación de diferentes actores en el proceso.

⁹ El CESE es el órgano consultivo de la Unión Europea dividido en tres grupos: el sector privado (Grupo 1), trabajadores (Grupo 2), y diversos grupos de interés tales como agricultores, consumidores, ecologistas, ONG etc. (Grupo 3).

3. El posible impacto del capítulo de comercio del Acuerdo de Asociación

3.1. El sector agropecuario y el sector manufacturero en las economías centroamericanas

El sector agropecuario es un sector de mucha importancia para la región centroamericana. Contribuye entre el 10% y el 23% al Producto Interno Bruto (PIB)¹⁰, constituye la base de las exportaciones centroamericanas y genera un alto porcentaje de la producción destinada al mercado interno. Por lo tanto, genera un alto porcentaje de empleo, siendo el sector que más absorbe mano de obra en la región. Conjuntamente con el sector pesquero, empleaba el 28.4% del total de la población económicamente activa en el 2003. Si bien es importante el sector agro-exportador como fuente de empleo, la agricultura a pequeña escala o tradicional representa el 82% del empleo generado por la producción agrícola.¹¹ Sin embargo, la producción agrícola y ganadera ha caído en descenso en la última década debido a políticas de ajuste estructural que desmantelaron el apoyo gubernamental al sector y facilitaron la apertura comercial, llevando a la importación de productos más baratos y de mayor calidad con los cuales los productores nacionales difícilmente pueden competir.

En cuanto al sector manufacturero, se compone de una amplia variedad de productos, de poco valor agregado, y de industria liviana, incluyendo preparaciones alimenticias, productos de aseo personal, mueblería, medicamentos, plásticos, textiles, algunos electrodomésticos etc. Este sector emplea el 15.6%¹² de la población económicamente activa a nivel de la región y las pequeñas y medianas empresas juegan un papel de mucha importancia en él. El fortalecimiento de la industria centroamericana se ha visto complicado por la implementación de políticas de ajuste estructural y la apertura comercial que

dificulta la protección de la industria local y la toma de medidas necesarias para promover su mayor desarrollo y la fabricación de productos de mayor valor agregado.

3.2 El intercambio comercial entre Centroamérica y la Unión Europea

Estados Unidos es el primer socio de importancia para Centroamérica. A ese país, se destina el 35.4% de las exportaciones centroamericanas y el 35.7% de las importaciones. Los países de la propia región constituyen el segundo socio de importancia, representando los intercambios intra-regionales el 27.1% de las exportaciones totales y el 12.3% de las importaciones. La Unión Europea es el tercer socio comercial, participando con el 13.2% de las exportaciones centroamericanas y el 9.4% de las importaciones.¹³ Centroamérica no es un socio tan importante para la Unión Europea, que destina solo el 0.4% de sus exportaciones a la región. Las exportaciones centroamericanas a la Unión Europea se conforman en su mayoría por bienes agrícolas mientras que la mayoría de las importaciones desde el bloque europeo son productos industrializados. El déficit comercial de Centroamérica con la Unión Europea se ha visto gradualmente incrementando en los últimos 10 años, con un crecimiento anual de exportaciones de tan solo el 4.5% comparado con un aumento anual de importaciones de un 8.9%, llevando a un déficit en el 2006 de US\$1,016 millones.¹⁴

En términos generales, las exportaciones de Centroamérica se concentran en muy pocos productos y los más importantes son el café, las bananas frescas, y piñas tropicales, representando los tres productos el 50.5% del total de exportaciones. También es importante la exportación pesquera, especialmente de

¹⁰ CISDE (2008), Agriculture in Regional Trade Agreements: A comparative Analysis of United States and European Union Agreements, pág. 10

¹¹ CIFCA (2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pag.101-102

¹² Ibid, pág. 102

¹³ SIECA (2007), Las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea, pág. 14

¹⁴ ASEPROLA, ICCO y Banalink (2007), La Agricultura de América Central en Juego, pág. 4

camarón, y en menor escala el atún. Cabe señalar que las relaciones comerciales entre los cinco países de la región y la Unión Europea son muy diferentes, siendo Costa Rica el país que más intercambio comercial realiza con la Unión Europea, representando casi el 60% del total de las exportaciones de la región y el 43.8% de las importaciones.¹⁵ Sus exportaciones también son más diversificadas que los demás países e incluyen un mayor porcentaje de productos industrializados. Los otros países tienen una dependencia enorme en la exportación de café.

Aunque la mayoría de los productos centroamericanos entran al mercado europeo libre de aranceles, otras barreras al comercio impiden un mayor nivel de aprovechamiento de este mercado por parte de los países centroamericanos. Las principales son los requisitos de higiene y calidad exigidos por la Unión Europea, y las subvenciones a la exportación y las ayudas internas proporcionadas a los productores agropecuarios y pesqueros europeos bajo la Política Agrícola Común y la Política Pesquera Común. Esta protección interna vuelve los productos agropecuarios y pesqueros europeos muy competitivos y dificulta la posibilidad de que los productos centroamericanos puedan competir con ellos.

Como se mencionó anteriormente, no todos los productos entran libre de impuestos de importación. Algunos se enfrentan a altas barreras arancelarias, como es el caso del banano y del azúcar, los cuales son productos de alta importancia en el sector agrícola de exportación centroamericana. En el caso del banano, se enfrenta una de las tarifas más altas de entrada a la Unión Europea y también restricciones de cuota. Esto se debe a dos factores: la protección de la producción europea de banano (la cual es pequeña) y preferencias otorgadas por la Unión Europea a los países de África, el Caribe y el Pacífico. El azúcar es el producto más protegido con tarifas altísimas de importación de hasta el 177%¹⁶ por lo que la

exportación centroamericana de este producto a la Unión Europea es baja. Algunos otros productos de importancia en Centroamérica, como los mariscos, enfrentan aranceles bajos extra cuotas.

3.3 El posible impacto de la liberalización del intercambio comercial

Dado que la Unión Europea está buscando paridad con DR-CAFTA en las negociaciones comerciales, para entender los posibles impactos de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea en materia de intercambio comercial es necesario tomar en cuenta lo negociado en el DR-CAFTA y el impacto del mismo en Centroamérica.

3.3.1 El DR-CAFTA y el intercambio comercial

Los países centroamericanos y la República Dominicana no tenían mucho que ganar en las negociaciones del DR-CAFTA con los Estados Unidos (EEUU) en materia de comercio ya que la mayoría de sus productos de exportación a los EEUU ya entraron en ese país libre de aranceles (el 74% en 2002¹⁷) bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Por otro lado, sí había algo que perder: la protección de productos sensibles (maíz blanco y amarillo, arroz, frijol, productos lácteos, carne de res y de cerdo, aceites y azúcar) de un aumento de productos importados de los Estados Unidos, algunos de los cuales son altamente subsidiados. Se logró acordar mecanismos de protección que incluyen plazos para la desgravación de aranceles, cuotas de importación, y una salvaguardia que se puede activar si el volumen de importaciones de productos específicos sensibles sobrepasa las cantidades estipuladas en el acuerdo.

En teoría, la desgravación gradual de aranceles, las cuotas y las salvaguardias ofrecerían un cierto nivel de protección a los productores centroamericanos mientras aumentan

¹⁵ SIECA (2007), Las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea, pág. 20

¹⁶ IIDE (2007) Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America, pág.10

¹⁷ United States Trade Representative (2003), Free Trade with Central America

gradualmente su nivel de competitividad para poder enfrentar la desgravación total de aranceles. Sin embargo, la realidad es que la gran mayoría de productores no tienen la capacidad de aprovechar los periodos de ajuste debido a su situación de pobreza y la falta de apoyo tecnológico y financiero para la producción agropecuaria. Otro problema es la capacidad administrativa de los gobiernos de la región de aplicar las herramientas de protección, para lo cual se necesita tener sistemas aduaneros y de inspección muy eficientes.

En términos generales, el resultado del DR-CAFTA hasta la actualidad ha sido un aumento significativo en la importación de productos agrícolas y un aumento en el déficit de la balanza comercial agrícola con los Estados Unidos.¹⁸ La sociedad civil teme que los mecanismos de protección acordados no serán suficientes para enfrentar el impacto de las reducciones arancelarias y que las consecuencias serán graves para los pequeños productores de subsistencia y los pequeños y medianos productores que destinan su producción al mercado interno, y en algunos casos al mercado regional. Al mismo tiempo, existe un debate sobre la oportunidad que podría proporcionar a los pequeños productores la promoción de la producción de biocombustibles en base al maíz blanco para exportar a los Estados Unidos. Este debate sigue sin conclusiones concretas pero lo que sí se puede constatar es que la promoción de la producción de biocombustibles ha provocado alzas fuertes en el precio de maíz, lo cual tiene un impacto en la seguridad alimentaria de un gran porcentaje de la población, sobre todo la población pobre y vulnerable.

Con respecto a las exportaciones, el sector agro-exportador no ha crecido tanto como se esperaba y en la mayoría de los casos se ha visto una desaceleración del crecimiento del mismo.¹⁹ Costa Rica, país donde no ha entrado en vigor el

DR-CAFTA es el único país de la región que experimentó un aumento más grande en sus exportaciones a los EEUU que sus importaciones durante el periodo 2006-2007.²⁰ Existen preocupaciones por la pérdida de empleos directos e indirectos en el sector agro-exportador si la tendencia arriba descrita sigue o empeora, particularmente en sub-sectores tales como la carne roja, pollo procesado, y los lácteos. Por otro lado, el crecimiento del sector agro-exportador de fruta, visto por ejemplo en Guatemala, está causando preocupación en torno a las consecuencias para la concentración aún más de la tierra en manos de pocos en detrimento de los derechos de los/as campesinos/as y la población indígena. No es de sorprender que las oportunidades reales de exportación para los pequeños y medianos productores no hayan mejorado debido a sus bajas capacidades productivas y de exportación y la falta de una estrategia de exportación que los incluyera.

3.3.2 Los potenciales resultados del AdA en materia de intercambio comercial

En las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, una ganancia directa para Centroamérica con respecto a sus exportaciones sería lograr la continuación permanente y segura de las preferencias otorgadas bajo el SGP Plus. Sin embargo, se duda de las ganancias reales de esto en términos de *aumento* de exportaciones ya que las otras barreras (los requisitos de higiene y calidad y los subsidios europeos) seguirán limitando el acceso de los productos al mercado europeo. Siendo así, el único escenario que permitiría aumentar las exportaciones centroamericanas sería la inclusión en el SGP Plus de productos de suma importancia para la región que actualmente enfrentan aranceles altos: el banano y el azúcar.

¹⁸ Red Regional de Monitoreo del DR-CAFTA (2007), Síntesis del Informe Preliminar y CIFCA(2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pág.81-82

¹⁹ *Ibid*

²⁰ CISDE (2008), Agriculture in Regional Trade Agreements, A comparative Analysis of United States and European Union Agreements, pág.10 CIFCA(2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pag.81-82

Según un análisis realizado por el *Institute for International and Development Economics* (IIDE)²¹, que examina el impacto macro-económico para Centroamérica de tres escenarios de liberalización de estos productos (liberalización total, liberalización parcial, y exclusión total), solo la eliminación *total* de las barreras arancelarias sobre ellos para entrar en la Unión Europea permitiría aumentar su nivel de exportación desde Centroamérica, con las resultantes ganancias en divisas y generación de empleo. El estudio señala que una eliminación parcial de las barreras tendría poco impacto porque seguirán siendo demasiado altas para poder permitir una competencia real de los productos centroamericanos en el mercado europeo. Sin embargo, es muy improbable que la Unión Europea dé concesiones en este ámbito.

Con respecto a la exportación pesquera, como se vio anteriormente, este sector enfrenta bajos aranceles extra cuota para entrar en el mercado europeo, y la balanza comercial del sector es positiva para la región centroamericana.²² Ante la poca probabilidad de la eliminación en el corto o mediano plazo de las barreras indirectas que representan los subsidios internos europeos a su sector pesquero, se estima que no habrá mayores ganancias para este sector en términos de aumento de exportaciones.

Otra vez, las oportunidades de exportación para los pequeños y medianos productores serán muy pocas debido a su baja capacidad productiva y competitividad, la falta de apoyo gubernamental a este sector, y la ausencia de medidas que promoverían su participación en una estrategia de exportación.

En cuanto a las importaciones desde Europa, como se ha señalado, la mayoría de los productos importados son productos industrializados (el 70%). También entra una buena cantidad de productos agro-industriales que ya están compitiendo con los productos locales. Un acuerdo comercial con la Unión Europea que implica la misma apertura del

mercado agrícola que la que se ha otorgado a los Estados Unidos, con el resultante aumento en la entrada de productos europeos altamente subsidiados y competitivos que son sensibles para la región centroamericana podría tener consecuencias graves para el sector agropecuario centroamericano, particularmente la agricultura tradicional, ya muy debilitado por los ajustes estructurales y la apertura comercial que se ha venido dando en la última década.

Los peores impactos serán notados por los pequeños productores agropecuarios de subsistencia y los pescadores artesanales que destinan su producción al consumo y al mercado local. En estos sectores se concentran los grupos más pobres y vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas y los afro-descendientes. Estos productores realizan su trabajo bajo condiciones severas, con bajos niveles de educación, sin apoyo tecnológico y financiero, con técnicas atrasadas, y en condiciones de pobreza. Sus costos de producción son altos y sus ganancias son bajísimas. En tales condiciones, no pueden competir con productos importados más baratos y de mejor calidad. También sufrirán medianos productores que destinan su producción al mercado nacional y en algunos casos al mercado regional.

Las opciones proporcionadas para los sectores sensibles que no pueden competir es la reconversión a otras actividades más rentables que se verán beneficiadas del Acuerdo de Asociación. Esta opción no es muy viable si la gran cantidad de ellos no tienen la capacidad de reconversión y el apoyo gubernamental al respeto es muy limitado. Además, si el mercado europeo ya está abierto a muchos productos centroamericanos y no existirán mayores oportunidades de exportación con la implementación del AdA, es difícil ver a qué rubros podrían reconvertir y a qué mercado destinarían su producción. Si se toma en cuenta que la Unión Europea está ofreciendo plazos para la desgravación de aranceles menores de los que

²¹ IIDE (2007), *Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America*, Discussion Paper 200708-01

²² FUNDE y CONFEPESCA (2007), *Análisis y Propuestas del Sector Pesquero Artesanal de Centroamérica ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*

se acordaron en el marco del DR-CAFTA, insistiendo en un plazo máximo de 10 años, esta apertura comercial podría hacer acrecentar a niveles preocupantes la inseguridad alimentaria de los sectores más pobres de la población y amenazar todavía más la soberanía alimentaria de los países.

Tomando en cuenta los altos niveles de desigualdad entre los géneros en Centroamérica y las condiciones de pobreza y exclusión más elevadas y precarias que sufren las mujeres, una mayor liberalización de las relaciones en el ámbito agropecuario tendrá un impacto especialmente fuerte en las mujeres rurales por su situación de desigualdad en términos de acceso a tierra y seguridad en la tenencia de la misma, y a otros recursos productivos, incluido asistencia técnica y crediticia. Madres solteras que tienen acceso a parcelas pequeñas y con exclusiva responsabilidad para la alimentación de sus hijos verán agudizadas sus dificultades en asegurar la alimentación de su familia.

Con respecto al sector industrial, no se estima muy probable un aumento significativo en las exportaciones hacia la Unión Europea debido a la pobre base industrial que tienen los países de la región y las dificultades que supone fortalecer este sector en el marco de la apertura comercial. Pero las importaciones sí aumentarán. El aumento de la competencia que enfrentarán las pequeñas y medianas industrias centroamericanas pondrá en riesgo la supervivencia de ellas y por consiguiente las fuentes de empleo e ingresos de una enorme cantidad de personas, en su mayoría pobres. Visto desde una perspectiva de género, las pequeñas y medianas empresas son importantes fuentes de empleo para mujeres,²³ por lo que su posible colapso frente a la competencia de productos europeos amenazarla la independencia económica que muchas mujeres han venido ganando, con esfuerzos personales enormes.

Como se señaló anteriormente, el comercio intra-regional representa casi el 30% del comercio que

realizan los países centroamericanos, ascendiendo a un valor de US\$3900 millones en 2005²⁴ por lo que este mercado es de mucha importancia para las economías centroamericanas. El comercio intra-regional contrasta con las exportaciones de la región a terceros países ya que la mayoría de los productos de intercambio son agroindustriales y manufacturas livianas, y no agrícolas. Además, la participación de empresas pequeñas y medianas centroamericanas en este comercio es importante, representando el 75%.²⁵ Hasta la actualidad, el impacto de la apertura comercial en la región en términos de desarticulación de los mercados centroamericanos se ha sentido más fuertemente a nivel nacional y no tanto a nivel del mercado regional. La Unión Europea afirma que la integración económica regional ayudará a fortalecer el comercio intra-regional. Aunque no cabe duda de los beneficios de un mercado común para facilitar el comercio dentro de la región, es importante que los beneficiarios de las medidas que se tomarán para asistir al sector privado aprovechar la integración económica se dirijan a las pequeñas y medianas empresas. Esto se vuelve todavía más importante si se toma en cuenta la amenaza que representa un aumento en las importaciones europeas para los pequeños y medianos productores y las pequeñas y medianas empresas que destinan su producción al mercado regional.

3.4 El posible impacto de la liberalización de inversiones

En el tema de la Inversión Extranjera Directa (IED), la Unión Europea busca también Paridad DR-CAFTA y como señalado anteriormente incluye en la mesa de negociación los Temas de Singapur (la desregulación del mercado de servicios, compras públicas, leyes de competencia, y la efectiva ejecución y cumplimiento de derechos de propiedad intelectual). También tiene interés en aumentar el acceso a los recursos naturales tales como la energía, metales y materias primas. En lo que concierne la inversión, la Unión

²³ CAWN, The Association Agreement between the European Union and Central America: its potential impact on women's lives in Central America, Briefing Paper, pág.2

²⁴ CIFCA (2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las Negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pág. 91

²⁵ *Ibid.*, pág. 115

Europea está proporcionando un fuerte apoyo a la modificación del Tratado Centroamericano en Servicios e Inversiones (TCSI) con el fin de facilitar la liberalización de forma igualitaria de todos los mercados de servicios de la región. Esto facilita la conformación de redes a nivel regional en la prestación de servicios, lo cual ya se está desarrollando en servicios financieros, telecomunicaciones y energía eléctrica.

3.4.1 La desregulación del mercado de servicios

La inversión europea en distintos servicios en Centroamérica ha aumentado en los últimos años, sobre todo en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, en términos generales, su participación en el mercado de los servicios sigue siendo bastante reducida, por lo que la desregulación del mismo tiene como objetivo aumentar el acceso al mercado para las empresas europeas y asegurar un ambiente regulatorio transparente y predecible para sus operaciones. Los sectores de mayor interés son las telecomunicaciones, los servicios financieros, y los servicios de energía eléctrica.

Desde los años 1990, el sector de telecomunicaciones ha atravesado por un proceso de liberalización y privatización en todos los países de la región, con la excepción de Costa Rica. La participación de empresas europeas en este sector ha crecido últimamente. Sin embargo, su inversión sigue siendo limitada por la existencia de restricciones al control extranjero de empresas telefónicas y una fuerte competencia por parte de empresas mexicanas que tienen una presencia importante en la región. Por lo tanto, es un tema de mucha importancia en las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

En el mercado de los servicios financieros le interesa a la Unión Europea una mayor liberalización particularmente en lo que respecta a seguro y banca. Recientemente, este sector ha atravesado por un proceso de fusiones y compras y está avanzando en un proceso de integración financiera regional caracterizada por crecientes niveles de capital extranjero. En este ámbito, la

Unión Europea pedirá reducciones en los techos existentes para el manejo accionario por parte de extranjeros.

El sector de servicios eléctricos también ha atravesado por un proceso de liberalización y los mayores niveles de inversión privada han tenido consecuencias negativas en cuanto al costo del servicio y muy pocas ganancias en cuanto a la cobertura, con la excepción otra vez de Costa Rica donde el proceso de privatización no ha sido tan profundo como en los demás países. Algunas empresas europeas, en su mayoría españolas, tienen una fuerte presencia en este sector en varios países de la región. Sin embargo, todavía se mantienen restricciones con respecto a la inversión extranjera por lo que a la Unión Europea le interesa un mayor nivel de liberalización del sector. Adicionalmente, se puede esperar a que haya interés en el mercado eléctrico regional que se está impulsando mediante el Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central (SIEPAC) en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP). La operación de este mercado de manera regional presenta grandes oportunidades de inversión para empresas privadas extranjeras.

La liberalización del mercado de servicios puede contribuir positivamente al desarrollo y la reducción de la pobreza, ayudando a aumentar la cobertura y calidad del servicio y reducir las tarifas. Sin embargo, estos impactos no son automáticos y para que la liberalización tenga resultados positivos en términos de asegurar el acceso de la población a ellos (sobre todo la población más necesitada), es necesario un alto nivel de capacidad administrativa y reguladora de parte de las autoridades gubernamentales. Esto se vuelve todavía más importante en los sectores de telecomunicaciones y electricidad donde los altos costos de inversión en ellos restringen la competencia y permite la existencia de monopolios. En cuanto al sector financiero, su liberalización podría afectar negativamente el acceso del sector privado local a crédito, así como la población pobre que no puede cumplir con los requisitos de garantía y la provisión de

información formal. Esto ya constituye un problema serio en Centroamérica. También es un problema la falta de vigilancia real de parte del Estado a favor de los derechos y necesidades de los consumidores. Otro potencial impacto negativo de la desregulación del mercado de servicios es la pérdida de empleo para una gran cantidad de personas empleados en el sector público.

3.4.2 El sector turístico

En el sector turístico la participación europea ha sido baja hasta la actualidad, con las inversiones más significativas realizadas por dos grupos españoles, Barceló y Sol Meliá, en algunos de los países. Las restricciones a la inversión extranjera en este sector son mayores en unos países que en otros. En todos, incluyen requisitos de desempeño relacionados con la contratación de mano de obra local, y en algunos tienen que ver con control de capitales y porcentajes accionarios, entre otros.

El ámbito rural es importante en cuanto al turismo en Centroamérica, por lo que los proyectos turísticos se presentan como importantes oportunidades de generar empleo y reducir la pobreza rural. Sin embargo, la realidad es que los grandes proyectos de turismo se caracterizan por ser complejos lujosos, dirigidos a un mercado pequeño de categoría alta, que no contribuyen mucho a mejorar la calidad de vida de los pobladores locales. Al contrario, han provocado conflictos relacionados con la tierra por desplazar a familias pobres, poblaciones indígenas y afro-descendientes de tierras que son consideradas de alta potencia turística (tal ha sido el caso en Honduras por ejemplo). También tienen fuertes impactos ambientales y en algunos casos han provocado conflictos por el acceso al agua (por ejemplo, en Honduras y Costa Rica).

Adicionalmente, estos proyectos suelen tener muy pocos vínculos con la economía local en lo que respecta la compra de productos locales, y las condiciones laborales dejan mucho por esperar, siendo uno de los sectores donde más se encuentra el empleo informal con un buen

porcentaje de empleados trabajando sin seguro social. Como las mujeres constituyen una buena parte de la fuerza laboral en este sector el impacto sobre ellas es mayor, e igual que en otros sectores reciben salarios más bajos que los hombres. Estos proyectos de turismo también tienden a exacerbar otros problemas relacionados con la situación altamente vulnerable de las mujeres, tales como la prostitución y la explotación sexual de mujeres y niñas.

3.4.3 Las compras públicas

Las compras del sector público es un ámbito comercial muy importante ya que las instituciones del Estado, los Ministerios, los gobiernos locales y otras entidades públicas son los mayores compradores de servicios y productos en un país. En Centroamérica, igual que en otros países en vías de desarrollo, mucho de este mercado no está liberalizado. En el marco del DR-CAFTA, los países centroamericanos dieron concesiones para una mayor apertura a la participación de empresas estadounidenses en este mercado. Bajo el principio de *Trato Nacional*,²⁶ estas empresas ahora pueden vender productos y servicios a un cierto número de alcaldías en cada país, a ministerios y también a algunos hospitales públicos bajo las mismas condiciones de las empresas nacionales. La liberalización de este mercado se puede ver desde dos perspectivas. Por un lado, puede contribuir a mejorar la calidad de productos y servicios para los consumidores finales de ellos. Por otro lado, tiene un impacto negativo en las empresas nacionales, particularmente en las pequeñas y medianas, que no pueden competir con las grandes empresas extranjeras por sus niveles inferiores de desarrollo económico y tecnológico, con consecuencias negativas para el empleo de mucha gente. En este sentido, la aplicación del Trato Nacional a empresas grandes extranjeras representa una competencia desleal. Además, la supresión de requisitos de desempeño (por ejemplo, la utilización de materia prima local, la reinversión de parte de sus ganancias, y la contratación de mano de obra

²⁶ Trato Nacional significa que las empresas extranjeras reciben el mismo trato que las empresas nacionales, pagan los mismos impuestos, pueden competir en iguales condiciones para contratos públicos, y pueden vender productos y servicios a las instituciones públicas.

local, entre otros) significa que la contribución de las empresas extranjeras al desarrollo de los países centroamericanos se limita significativamente.

3.4.4 Acceso a recursos: energía, metales y materias primas

En materia de recursos naturales a la Unión Europea le interesa aumentar su acceso a recursos de energía, metales y materias primas. Está fuera del alcance de este documento discutir el posible impacto de acuerdos en estos tres ámbitos por lo que se concentrará en el recurso energía dado la importancia que este tema ha acumulado a nivel internacional. En cuanto a metales y materias primas, basta señalar que la inversión europea en la industria extractiva en América Central ha sido muy poca hasta la actualidad por lo que es un sector de mucho interés, así como el sector forestal.

Con el agotamiento de las reservas de petróleo a nivel mundial y el creciente aumento en el costo del mismo, combinado con los compromisos internacionales bajo el Protocolo de Kyoto de reducir las emisiones de carbono, hay mucho interés a nivel internacional en la producción de bio-combustibles como una alternativa para el abastecimiento de las necesidades energéticas. Como se señaló anteriormente, en Centroamérica se está produciendo bio-combustibles en base al maíz blanco (en El Salvador por ejemplo), también se produce en base a aceite de palma africana (en Honduras) y se está promocionando su producción a partir de la caña de azúcar. En solo tres años, el valor de la exportación de bio-combustibles ha aumentado de US\$33 millones en 2003 a US\$ 202 millones en 2006.²⁷ La mayor parte de esta producción se destina a los Estados Unidos, pero también hay acuerdos con Brasil en este ámbito.

Para poder satisfacer su alta demanda y consumo de energía, la Unión Europea necesita también diversificar sus fuentes de energía. A tal efecto, se está promocionando la producción de bio-combustibles al interior del bloque y se quiere

aumentar las posibilidades de importar esta energía.

Aunque se promoció como una alternativa viable para los pequeños y medianos productores y una fuente de crecimiento económico en las áreas rurales, la producción y exportación de bio-combustibles también puede traer otra realidad. Como vimos anteriormente, ha provocado alzas fuertes en el precio del maíz blanco en la región amenazando así la seguridad alimentaria, sobre todo de la población pobre. También se corre el riesgo de que provoque la intensificación de la concentración de la tierra por la expansión de plantaciones de bio-combustibles para la exportación, desplazando así a los pequeños parceleros, exacerbando los conflictos en torno al acceso a la tierra, y amenazando la seguridad y soberanía alimentaria. Adicionalmente, puede tener serios impactos ambientales por el uso de grandes cantidades de fertilizantes, pesticidas y herbicidas, y contribuye a la deforestación y destrucción del hábitat y de la bio-diversidad. La degradación medioambiental y la deforestación son problemas serios en Centroamérica que han aumentado la vulnerabilidad de la región al impacto de desastres naturales, el cual se siente con mayor intensidad por la población pobre.

En visto de lo anterior, una intensificación de la producción de bio-combustibles en Centroamérica que no se acompaña por medidas para restringir las cantidades que se exportan ni garantías sociales y ambientales tendría consecuencias graves para la región, sobre todo para la seguridad alimentaria y medios de vida de la población pobre, así como para la soberanía alimentaria y el medioambiente.

3.4.5 Derechos de Propiedad Intelectual

Las dos áreas de mayor interés de la Unión Europea en cuanto a la protección y aplicación efectiva y apropiada de los derechos de propiedad intelectual (DPI) se refieren al sector farmacéutico y la explotación de la biodiversidad y la protección de nuevas variedades de plantas.

²⁷ CIFCA(2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pág. 45

Los productos farmacéuticos constituyen uno de los principales bienes importados por la región centroamericana. Al mismo tiempo la producción y comercio de medicamentos genéricos de bajo costo por empresas centroamericanas es también de suma importancia y facilita el acceso de la población pobre a medicamentos esenciales. Las disposiciones del DR-CAFTA para la protección de los DPI de las empresas farmacéuticas estadounidenses han tenido dos consecuencias en Centroamérica: la reducción del acceso de la población pobre a medicamentos esenciales, impactando negativamente en el derecho a la salud; y la debilitación de las empresas farmacéuticas locales, lo cual podría tener como consecuencia la pérdida de empleos en este sector. Existen serias preocupaciones por las consecuencias de acordar el mismo nivel de protección de los DPI a empresas europeas farmacéuticas en el marco de un Acuerdo de Asociación en términos de profundización de los problemas señalados.

Como Centroamérica es una región rica en biodiversidad y recursos vegetales genéticos, la potencial para la bio-prospección es alta. La explotación económica de la bio-diversidad y la protección de la inversión y las invenciones por parte de empresas extranjeras en este ámbito impactan negativamente en la soberanía de los países sobre sus propios recursos biológicos, y amenaza los conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas.

Por otro lado, las nuevas leyes sobre las marcas como resultado del DR-CAFTA están teniendo un impacto serio sobre los derechos y medios de vida de personas que dependen del sector informal, al volver la falta de respeto de los DPI (que antes se categorizaba como un delito leve), en delito grave. Esto significa que las personas que se dedican a la venta de productos “pirateadas” se ven confrontadas con una serie de medidas severas que van desde sanciones, decomiso y destrucción de sus bienes, pagar las supuestas expectativas comerciales, y hasta penas de prisión.²⁸ La Unión Europea recibirá la

misma protección en este ámbito bajo el principio de la *Nación Más Favorecida*²⁹ y como consecuencia de la paridad con el DR-CAFTA, lo cual podría amenazar todavía más las fuentes de ingresos de muchas personas y familias pobres que dependen del sector informal para cubrir sus necesidades básicas.

3.5 Posible impacto en el mercado laboral, los derechos laborales y la migración

El mercado laboral centroamericano se caracteriza por una mano de obra poco cualificada, existe una brecha importante entre los ingresos percibidos por las mujeres y los hombres, y se ha visto una feminización gradual del mercado con la entrada cada vez más de mujeres, lo cual ha llevado a la disminución generalizada de los salarios, tanto para hombres como para mujeres. Debido a la falta de trabajo asalariado digno, también se ha visto una intensificación de la informalización del mercado laboral, con casi la mitad de la población económicamente activa ocupada en trabajo informal en el 2003.³⁰ Una gran parte de este trabajo es de naturaleza independiente caracterizado por la venta callejera de productos alimenticios y no-alimenticios y la participación de las mujeres en él es significativa. Las condiciones socio-económicas de estos/as trabajadores/as son precarias, están fuera del alcance de la legislación laboral, no están cubiertos por la seguridad social pública, y sus ingresos son variables y no garantizados. Este sector podría verse crecer todavía más si la pérdida de empleo que se ha venido advirtiendo se convierte en una realidad.

Por otro lado, en algunos sectores de empleo formal existe una violación permanente de los derechos laborales, particularmente en el sector *maquila* y el sector agro-exportador. Esto se debe tanto a la carencia de la legislación nacional en cada país como a la falta de voluntad de respetar e implementar la legislación que existe. Dado que el objetivo de los Tratados de Libre Comercio es

²⁸ Red Regional de Monitoreo del DR-CAFTA (2007), Síntesis del Informe Preliminar

²⁹ Nación Más Favorecida es un principio de la OMC que significa que la protección dada por un país a otro en el marco de un Tratado de Libre Comercio tiene que ser acordada también a otros miembros de la OMC.

³⁰ CIFCA (2007), Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), pág. 106

volver a los países en una plataforma segura y atractiva para las inversiones, los derechos laborales se abordan sobre todo desde la óptica de fortalecer las normas de competitividad para no afectar negativamente a las inversiones y el comercio. En Centroamérica, donde se promueve la mano de obra barata como uno de las ventajas más importantes que puede ofrecer la región para facilitar la competencia, esto tiene serias consecuencias y existen preocupaciones entre las organizaciones de la sociedad civil de que se verá una agudización cada vez más de las violaciones de los derechos laborales para mantener el empleo en los países.

Si los impactos negativos de los aspectos comerciales del AdA que se ha venido señalando se traducen efectivamente en una realidad, se verá una agudización de las condiciones precarias de vida para un gran porcentaje de la población, por lo que se podría esperar un incremento en los crecientes niveles de migración desde las áreas rurales a las ciudades y a otros países, como los Estados Unidos y Europa, con todas las consecuencias que esto conlleva en términos de desintegración familiar, delincuencia y violencia juvenil, y una reducción general de la ya débil cohesión social. Para las mujeres, el aumento de la migración masculina intensificará

la presión sobre ellas para mantener a su familia, una situación que se agudiza aún más en las áreas rurales si se toma en cuenta la desigualdad en la tenencia legal de la tierra. Por otro lado, las mujeres que migran a trabajar en el sector maquila o como empleadas domésticas enfrentan discriminación laboral y diferentes tipos de abuso, incluido abuso sexual, y el riesgo cada vez más alto de ser víctimas de tráfico ilegal para la explotación sexual.

En el contexto del Sistema General de Preferencias Plus, los países de América Central se comprometieron a ratificar e implementar 27 convenciones internacionales de trabajo y de derechos humanos. Estas convenciones no han sido ratificadas e implementadas por todos los países de la región. Con respecto al mismo, la sociedad civil ha venido insistiendo en la inclusión en el AdA de mecanismos que aseguren la efectiva implementación de los convenios de la OIT y otros convenios de derechos humanos, incluido el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas, así como la creación de un estándar regional de protección de derechos laborales y humanos y el establecimiento de mecanismos concretos que faciliten el monitoreo de su aplicación.

4. Las Estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea para América Central 2007-2013

Las nuevas estrategias de cooperación al desarrollo de la Unión Europea para América Central cubren el periodo 2007-2013. Estas estrategias ya han sido aprobadas por la Unión Europea y no se discuten en las negociaciones del Acuerdo de Asociación, siendo el tema de discusión en materia de cooperación durante las negociaciones la cooperación política en ámbitos de interés mutuo o de importancia internacional. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha señalado que existe flexibilidad para revisar las prioridades del programa de cooperación al desarrollo en función de requerimientos que surjan de los compromisos adquiridos en las negociaciones del AdA.

Está fuera del alcance de este documento proveer un análisis exhaustivo de los contenidos de la estrategia regional y las estrategias individuales (por país) de cooperación al desarrollo para los cinco países involucrados en la negociación del AdA. Por lo tanto, se limita a proporcionar un resumen general del enfoque de estas estrategias y de los sectores focales seleccionados por la Comisión Europea para la concentración de su apoyo.

4.1 La Estrategia Regional de Cooperación 2007-2013

La estrategia regional de cooperación para Centroamérica 2007-2013 viene a reforzar las

acciones desarrolladas dentro de la estrategia anterior del periodo 2002-2006 donde el apoyo a la integración regional constituía dos de los tres ejes del programa. El monto de fondos asignados a la estrategia es igual que a la estrategia anterior, 75 millones de euros³¹, los cuales provienen del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI por sus siglas en inglés).³² Una evaluación intermedia está prevista para el 2010.

El objetivo global de la estrategia es “apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de preparación de un futuro Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica”.³³ El apoyo al proceso de integración regional se divide en tres tipos de medidas: 1) fortalecimiento del sistema institucional de integración regional; 2) fortalecimiento de la integración económica regional; y 3) fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad regional. En cuanto al sistema institucional, la cooperación se dirige a las instituciones regionales, los sistemas de coordinación intergubernamental y las entidades nacionales involucradas en el proceso de integración con el objetivo de fortalecer su capacidad en materia de integración regional. Los objetivos prioritarios de la integración económica son la creación de una unión aduanera regional y la reducción de obstáculos no arancelarios al comercio intra-regional, con el fin de crear un mercado común en la región. Se contempla la eliminación de barreras técnicas al comercio, servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual en toda la región.

El objetivo de fortalecer la gobernabilidad y seguridad regional se refiere a la implementación de medidas para la prevención de crimen de carácter regional ante el riesgo de que esto pudiera aumentarse como resultado de la libre circulación de bienes, capital y personas con la profundización de la integración regional.

Se señalan como temas transversales en los tres ejes la igualdad social, la igualdad de género, los derechos humanos, incluidos los derechos

de los grupos vulnerables, la prevención de conflictos, la sostenibilidad medioambiental, la migración, la justicia, la seguridad, la descentralización, y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no se provee información concreta sobre el tipo de medidas que se tomarán en estos ámbitos sino que la información se queda en un nivel muy general.

La inclusión de la migración como un tema nuevo en la estrategia de cooperación es algo positivo dado la magnitud del fenómeno en región. Queda por asegurar que el tema se aborde desde un enfoque de derechos humanos y no desde la perspectiva exclusiva de la migración ilegal. En cuanto al tratamiento del tema de la consolidación de la democracia, un tema de alta prioridad en una región tan desigual, se estima que la integración regional permitirá lograr avances en este ámbito.

Aunque se declara que el objetivo global de la estrategia es “apoyar el proceso de integración política, económica y social regional”, la integración social y la cohesión social regional no se mencionan en los objetivos específicos. Se señala que este componente de la integración se abordará a nivel nacional, en el marco de las estrategias de país, con el argumento de que es a este nivel que se puede abordar y lograr la cohesión social. En vista de lo anterior, queda claro que el mayor interés de la estrategia regional es asentar las condiciones necesarias para la integración económica y el establecimiento de una zona de libre comercio que facilite el intercambio comercial y la inversión dentro de la región.

4.2 Las Estrategias de País 2007-2013

La tabla 1 muestra las prioridades identificadas para los cinco países involucrados en la negociación del Acuerdo de Asociación, el monto total de recursos asignados por país, y el porcentaje asignado a cada prioridad. Como se ve en la tabla, las prioridades para la cooperación se dividen básicamente en dos áreas de acción: la cohesión social; y el crecimiento económico y comercio. El monto

³¹ Comisión Europea (2007), *Central America Regional Strategy Paper 2007-2013*, pág.1

³² El DCI es el Nuevo marco legal para la Cooperación de la Unión Europea al Desarrollo.

³³ Comisión Europea (2007), *Central America Regional Strategy Paper 2007-2013*, pág.19 (traducción realizada por la autora)

total para los cinco países es de 727 millones de euro. Comparado con los montos asignados por país en el programa anterior (2002-2006), se mantiene más o menos igual el monto para Costa Rica, el monto asignado a El Salvador es el doble, Guatemala recibe un aumento de 42

millones, el monto para Nicaragua aumenta en 7 millones, y Honduras reemplaza a Nicaragua como el país que más apoyo externo recibe de la Unión Europea en la región, con un aumento de 76 millones.³⁴

Tabla 1: Montos y prioridades establecidos por país en el programa de cooperación al desarrollo 2007-2013

País	Monto (US\$)	Prioridades y % de la asignación
Costa Rica	34 millones	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social (75%) • Integración regional (25%)
El Salvador	121 millones	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social y seguridad ciudadana (70%) • Crecimiento económico, integración regional y comercio (30%)
Guatemala	135 millones	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social y seguridad ciudadana (35%) • Crecimiento económico y comercio (65%)
Honduras	223 millones	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social: educación y salud (50%) • Manejo sostenible de recursos naturales: sector forestal (30%) • Justicia y seguridad ciudadana (20%)
Nicaragua	214 millones	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la democracia y buena gobernanza (20%) • Capital humano (educación) (35%) • Asuntos económicos y comerciales (45%)

Fuente: Elaboración propia en base a los Documentos de Estrategia de País de la Unión Europea 2007-2013

Comparado con el programa anterior, se destaca que el énfasis en temas históricamente prioritarios (democratización, derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza) se ha reducido mientras que asuntos económicos y el comercio ocupan un lugar de más importancia. Esto encaja con el enfoque de la estrategia regional y las negociaciones para una zona de libre comercio en el marco del Acuerdo de Asociación. Así, el apoyo al crecimiento económico y al comercio se combina con apoyo para ayudar a los países a implementar las

medidas necesarias para la integración económica regional. La tabla 2 detalla los componentes del apoyo relacionados con el crecimiento, el comercio y la integración económica. Cabe señalar que, en general, el enfoque prioritario en crecimiento económico y comercio no concuerda con los indicadores de pobreza de los países y la relación con el combate a la pobreza y las Metas de Milenio en este ámbito es muy floja en la mayoría de los casos.

³⁴ Comisión Europea (2007), *Costa Rica Documento de Estrategia de País 2007-2013*, pag. 22, Comisión Europea (2007), *El Salvador Country Strategy Paper 2007-2013*, pág.25
Comisión Europea (2007), *Guatemala Country Strategy Paper 2007-2013*, pág.29
Comisión Europea (2007), *Honduras Country Strategy Paper 2007-2013*, pág. 34
Comisión Europea (2007), *Nicaragua Country Strategy Paper 2007-2013*, pág. 28

Tabla 2: Apoyo por país al crecimiento económico, el comercio y la integración regional (programa de cooperación al desarrollo 2007-2013)

País	Apoyo al crecimiento económico, el comercio y la integración regional
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de las instituciones nacionales para asegurar la armonización de las legislaciones, normas y estándares técnicos industriales, veterinarios y fitosanitarios, así como los relativos a la propiedad intelectual. • Cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas para la implementación del Acuerdo de Asociación. • Implementación de acciones para apoyar la competitividad del país para hacer frente a la apertura del mercado.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión, diversificación, competitividad y productividad del sector privado, con particular énfasis en las pequeñas y medianas empresas. • Acciones para asegurar las condiciones necesarias para la inversión local y extranjera. • Integración económica y políticas regionales comunes, la unión aduanera y la facilitación del comercio.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Efectiva implementación de una política de desarrollo rural. • Crecimiento económico en áreas rurales mediante la diversificación de actividades, la reducción de la inseguridad alimentaria. • Promoción del comercio, incluyendo la efectiva implementación de la unión aduanera y la facilitación del comercio. • Apoyo para implementar las reformas y medidas necesarias para profundizar la integración regional económica.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del desarrollo económico, el empleo y el comercio relacionado con el sector forestal. • Apoyo para la implementación de las reformas nacionales: reforma fiscal, reformas de los marcos legislativos y regulatorios relativos a la unión aduanera. • Asistencia técnica para el comercio y apoyo a sectores con potencial exportador, como productos no-tradicionales, productos forestales certificados, y productos forestales no maderas.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para la estabilidad macro-económico mediante la provisión de financiamiento para el Plan Nacional de Desarrollo. • Apoyo para el mejoramiento de las condiciones para el comercio y la inversión. • Apoyo para el cumplimiento de compromisos regionales e internacionales, enfatizando la integración regional económica, apoyo para el cumplimiento de normativas y estándares comerciales y administraciones aduaneras para la facilitación del comercio.

Fuente: Elaboración propia en base a los Documentos de Estrategia de País de la Unión Europea 2007-2013

Como se demuestra en la tabla, el apoyo al crecimiento económico tiene diferentes enfoques en los diferentes países y en solo algunos casos se destaca un enfoque pro-pobre. Aunque se ve positiva la contemplación de la participación de pequeñas y medianas empresas en el apoyo dirigido al sector privado en El Salvador y el enfoque rural de una parte del apoyo en Guatemala así como el énfasis en la reducción de la inseguridad alimentaria, preocupa otros componentes, como la eliminación del desarrollo rural como tema de prioridad en la Estrategia de Nicaragua y el apoyo contemplado al Plan Nacional de Desarrollo, el cual ha sido muy controvertido y especialmente criticado por la sociedad civil por su falta de enfoque pro-pobre, su énfasis en la promoción de “clusters” o aglomeraciones en regiones y sectores que ya tienen mucha potencial y el consiguiente abandono de las áreas rurales más pobres en términos de inversión productiva.

Con respecto a Honduras, para que la promoción del desarrollo económico y el comercio relacionado con el sector forestal contribuya al

combate de la pobreza, se tiene que asegurar que se tomen medidas que aseguren que haya oportunidades para los sectores pobres y las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de este sector. Es preocupante la falta de criterios de combate a la pobreza en lo que tiene que ver con la asistencia técnica y el apoyo al comercio en Honduras, donde se provee apoyo para sectores con potencial exportador, incluidos productos no-tradicionales, productos forestales certificados y productos forestales no maderas. No queda claro como beneficiarán los pequeños y medianos productores y pequeñas y medianas empresas del apoyo para el comercio.

En lo que respecta las acciones identificadas explícitamente para lograr la cohesión social, difieren de un país a otro. En general, hay dos grandes enfoques: la ampliación y mejoramiento de los servicios básicos, incluidos los servicios de educación y salud; y la reducción de la violencia social vinculada a las actividades de las *maras* juveniles para mejorar la seguridad ciudadana. La tabla 3 detalla los grandes componentes del apoyo en materia de cohesión social.

Tabla 3: Acciones por país en el ámbito de la cohesión social (programa de cooperación al desarrollo 2007-2013)

País	Acciones en el ámbito de la cohesión social
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de las políticas sociales y el fortalecimiento de las capacidades a nivel local en el ámbito social, especialmente en los ámbitos de salud, educación, empleo y medioambiente, en las regiones y zonas más pobres del país, con particular énfasis en las poblaciones más desfavorecidas, entre ellas las poblaciones inmigrantes.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción de la inseguridad ciudadana vinculada a las actividades de las <i>maras</i>. • Mejora del acceso a los servicios básicos de salud, agua y saneamiento en las áreas rurales más pobres. • Mejora de la eficiencia y calidad del sistema educativo y el aumento de oportunidades educativas y de empleo para los jóvenes.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la democracia y la buena gobernanza y el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas. • Reducción de la violencia social a través de la integración de la juventud y el fortalecimiento del estado de derecho.

Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo presupuestario al pilar relativo al capital humano de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en los temas de educación y salud. • Reducción de la inseguridad ciudadana vinculada específicamente a las actividades criminales de las maras mediante un abordaje integral del problema.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la democracia y la buena gobernanza mediante el fortalecimiento del estado de derecho y la efectiva separación de los poderes del Estado, y la seguridad legal en la tenencia de la propiedad y de la tierra. • Apoyo sectorial presupuestario al Plan Nacional de Educación.

Fuente: Elaboración propia en base a las Estrategias de País de la Unión Europea 2007-2013

Como se demuestra en la tabla, la consolidación de la democracia, el buen gobierno y el estado de derecho solo se contemplan dentro de los temas prioritarios en dos de los cinco países, Guatemala y Nicaragua. En los demás países se abordan de manera transversal. La seguridad ciudadana es un tema prioritario en los tres países que actualmente sufren de altos niveles de violencia e inseguridad, El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, el enfoque predominante en las actividades de las *maras* queda corto en términos de una respuesta adecuada y completa al problema de seguridad ciudadana en los países relevantes. En materia de mejora del acceso y calidad de servicios básicos, en El Salvador el apoyo se enfoca en salud, agua y saneamiento en las áreas rurales más pobres, en Honduras se concentra en salud y educación a través de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, y en Nicaragua se enfoca en educación a través del Plan Nacional de Educación. Es importante señalar que es en el ámbito de ampliar el acceso a y mejorar los servicios básicos que se percibe un vínculo más estrecho con el combate a la pobreza y las Metas de Milenio.

Los temas transversales de las estrategias de país son los derechos humanos (con la excepción de Guatemala donde un enfoque de la primera prioridad es los derechos de las poblaciones indígenas), la consolidación de la democracia y la buena gobernanza (con la excepción de

Guatemala y Nicaragua), la igualdad de género, y el VIH/SIDA. El medioambiente es un tema transversal también en todas las estrategias menos Honduras, igual que la gestión de riesgos, los cuales son dos temas de suma importancia para la región dado su vulnerabilidad frente a los desastres naturales.

4.3 Apreciación global del programa de cooperación al desarrollo

Hay que señalar que el nuevo programa de cooperación no toma en cuenta los resultados de la Evaluación de la Estrategia de Cooperación de la Unión Europea para Centroamérica 1996-2006 porque fue elaborada y aprobada antes de tener los resultados de dicha evaluación, lo cual indica la falta de planificación adecuada en este ámbito y la poca importancia dada a la necesidad de aprender de las lecciones aportadas. Unas de las observaciones más importantes de la evaluación se refiere a los avances reales en el proceso de integración regional, los cuales se limitan a la integración económica, especialmente al ámbito de la unión aduanera, con escasos resultados en lo que tiene que ver con la integración social, medioambiental, institucional y política. Otros temas señalados por la evaluación donde la cooperación europea no ha tenido los resultados esperados incluyen el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y el medioambiente.³⁵

³⁵ Comisión Europea (2007), *Evaluación de la Cooperación Regional de la Comisión Europea en América Central, Informe de Síntesis, Volumen 1*,

Con respecto a la integración institucional y política, la realidad es que las instituciones regionales siguen muy débiles y varios actores han señalado sus dudas en cuanto a la voluntad política real en Centroamérica de profundizar en un proceso de integración que vaya más allá del ámbito económico. En cuanto a la integración social, como se ha constatado, no se incluye en los objetivos específicos de la nueva estrategia regional. Aunque se declara que todos los componentes de las estrategias de país contribuirán a la cohesión social, la misma solo se puede lograr mediante la reducción de los altos niveles de pobreza y desigualdad en los países, la consolidación de la democracia y la buena gobernanza, el fortalecimiento del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Siendo así, se puede afirmar que las estrategias de país son carentes en muchos aspectos. Como se señaló en la sección anterior, falta un enfoque pro-pobre en los componentes relacionados con el crecimiento económico y el comercio en la mayoría de los casos, mientras que la consolidación de la democracia y la buena gobernanza, el fortalecimiento del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos se encuentran abordados como temas transversales en la estrategia regional y en los documentos de país, con la excepción de dos de ellas. El tema ambiental fue un tema prioritario en el programa anterior debido a los altos (y casi irreversibles) niveles de degradación ambiental en la región y su alta vulnerabilidad a desastres naturales, pero en el nuevo programa se reduce a un tema transversal a pesar de los pobres resultados logrados en el programa anterior, los cuales indicarían la necesidad más bien de fortalecer la cooperación en este ámbito.

Se puede cuestionar la concordancia de la estrategia regional de cooperación con los criterios del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI) de la Unión Europea, el cual

estipula que los fondos del mismo tienen que destinarse a combatir la pobreza y a alcanzar las Metas de Milenio. Una relación directa entre la cooperación y el combate a la pobreza y las Metas del Milenio brilla por su ausencia en la estrategia regional. Los objetivos prioritarios ni mencionan estos temas y el apoyo a la integración regional tiene su énfasis en la integración económica y el comercio, el impacto de la cual en el combate a la pobreza es dudoso de acuerdo al análisis ya realizado.

Como se señaló anteriormente, las prioridades del programa de cooperación podrían ser revisadas y actualizadas en función de los requerimientos que surjan de los compromisos acordados en la negociación del Acuerdo de Asociación. Todavía no se sabe lo que podría significar esto pero existen dos posibilidades al respecto. La primera es la utilización de los fondos de cooperación para compensar los impactos negativos del Acuerdo de Asociación en la población pobre, lo cual es inaceptable ya que el objetivo y enfoque primordial de la cooperación debe ser la reducción de la pobreza y la promoción de un verdadero proceso de desarrollo sostenible. No debería reducirse a compensar los impactos negativos de lo que es en esencia un acuerdo de libre comercio injusto entre dos regiones muy desiguales. La segunda posibilidad sería utilizar los fondos de la cooperación como una ayuda al comercio con el objetivo de aumentar los niveles de productividad, competitividad y capacidad de comercialización para que los países puedan aprovechar al máximo las potenciales oportunidades. En este escenario, los criterios de combate a la pobreza y las Metas del Milenio tienen que ser aplicados para asegurar que esta ayuda se dirija a los grupos vulnerables y no termina beneficiando a los sectores que ya tienen la capacidad de enfrentar la apertura comercial.

5. Conclusiones

La negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre ambas regiones. La Asociación se basará en tres áreas de acción: el Diálogo Político, la Cooperación, y el Comercio. Aunque los gobiernos centroamericanos y la Unión Europea afirman que los tres capítulos del AdA tienen igual de importancia, en realidad se está dando un mayor énfasis a los aspectos comerciales del mismo.

En los documentos oficiales de la Unión Europea, se resalta que el AdA se basa en unos principios fundamentales, entre ellos: el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; y el compromiso con las Metas del Milenio, el desarrollo sostenible y la cohesión social. En cuanto a los derechos humanos, no se detallan mecanismos que asegurarían la efectiva aplicación y protección de ellos, lo cual deja al principio sin operatividad real y lo reduce a un nivel de retórica. Esto es una de las grandes preocupaciones de la sociedad civil centroamericana, quien ha venido insistiendo en la inclusión de mecanismos que permitan asegurar la implementación de las convenciones internacionales de derechos humanos pertinentes y su efectivo monitoreo e evaluación.

El compromiso real con las Metas del Milenio, el desarrollo sostenible y la cohesión social ha sido cuestionado por la sociedad civil por dos razones principales: la priorización de la integración económica por encima de las otras dimensiones de la integración regional; y la inclusión de temas en las negociaciones comerciales que no permiten un reconocimiento real de las grandes asimetrías que existen entre las dos regiones en términos de desarrollo económico, tecnológico, y social etc. Estos temas incluyen la eliminación del SGP Plus como punto de partida en las negociaciones, la búsqueda de paridad con el DR-CAFTA, la aplicación de los principios de reciprocidad y Trato Nacional, compromisos para

la desregulación de servicios, la liberalización de las compras públicas, leyes de competencia relacionadas con la inversión extranjera, y la efectiva aplicación de los Derechos de Propiedad Intelectual. Existen temores que el impacto real del AdA será, al contrario, una disminución todavía más fuerte de la cohesión social en la región.

Con respecto al impacto de la liberalización del intercambio comercial, no se espera grandes oportunidades para aumentar las exportaciones centroamericanas a Europa a menos que se eliminan los altos aranceles que enfrentan dos productos de alta importancia en la región: el banano y el azúcar, lo cual no es muy probable. Las oportunidades de exportación para los pequeños y medianos productores serán todavía menores dado sus bajos niveles de productividad y competitividad y la ausencia de medidas para incluirlos en una estrategia de exportación. Por otro lado, se teme que un aumento en la importación de productos europeos altamente subsidiados y competitivos que son sensibles para la región tendrá graves impactos sobre todo en los pequeños productores de subsistencia y los pescadores artesanales que destinan su producción al consumo y al mercado local. En este sector se concentran los grupos más pobres y vulnerables como son los grupos indígenas y los afro-descendientes. También sufrirán los pequeños y medianos productores que comercializan sus productos en el mercado nacional y regional. Para los sectores sensibles que no pueden competir se les ofrece como solución la reconversión a actividades que podrían verse beneficiados del AdA, lo cual no se ve como una opción viable dado sus bajas capacidades de reconversión y la falta de apoyo gubernamental al respecto.

Las pequeñas y medianas empresas en el sector manufacturero se enfrentarán a un aumento en la importación de productos industrializados europeos más baratos y de mejor calidad con los cuales difícilmente pueden competir, por lo que preocupa el posible colapso de ellas frente a esta competencia con la consiguiente pérdida de empleo para muchas personas, la mayoría de

ellas pobres y mujeres. El comercio intra-regional es importante para las economías centroamericanas y participa un alto porcentaje de pequeñas y medianas empresas en él. Por un lado el AdA podría ayudar a fortalecer este comercio por la creación de un mercado común en la región pero por otro lado se corre el riesgo de que estas empresas no logren resistir la competencia que representan las importaciones europeas con consecuencias negativas para el comercio entre los países de la región.

Con respecto a la desregulación de servicios, aunque en teoría podría contribuir al desarrollo por la introducción de competencia que debería llevar a mejoras en la cobertura, las tarifas y la calidad de los servicios, impactos positivos en este ámbito no son automáticos ni garantizados. A la Unión Europea le interesa una mayor liberalización en los sectores de telecomunicaciones, servicios eléctricos, y servicios financieros. Todos estos sectores han atravesado un proceso de liberalización en los últimos años y el porcentaje de capital extranjero en ellos ha crecido. Aunque se han visto beneficios en el sector de telecomunicaciones, sobre todo relacionado con el mayor acceso a teléfono móvil, el impacto en cuanto a servicios eléctricos y servicios financieros no ha sido positivo para la población pobre. Dado la falta de vigilancia real de parte del Estado a favor de los derechos y necesidades de los consumidores, no hay ninguna garantía de que una mayor liberalización de estos servicios beneficiará a la población pobre.

El sector turístico es un sector donde la inversión europea ha sido poca hasta la actualidad. Como el ámbito rural es importante para el turismo en la región centroamericana, los proyectos turísticos se presentan como una manera de reducir la pobreza rural y dinamizar la economía local. Sin embargo, la evidencia histórica ha mostrado que estos proyectos, que suelen atender a una clientela de categoría alta, no traen los beneficios prometidos a los pobladores locales. Todo al contrario, han provocado conflictos entorno al acceso a la tierra y al agua, los vínculos con la economía local son pocos y el

empleo que proveen para la población local muchas veces no está vinculado con el sistema formal.

La Unión Europea también muestra interés en aumentar su acceso a recursos naturales. Hay particular interés en la producción de bio-combustibles como una manera de solucionar los problemas energéticos vinculados al creciente costo del petróleo y los compromisos internacionales de reducir las emisiones de carbono. Ya se está produciendo bio-combustibles en Centroamérica en base al maíz blanco, entre otros productos, para exportar a los Estados Unidos y se ha visto un aumento alarmante en el precio del maíz, lo cual está amenazando la seguridad alimentaria. Se teme que la intensificación de la producción de bio-combustibles como resultado del AdA traerá impactos muy negativos para población pobre y el medioambiente en Centroamérica.

La liberalización de las compras públicas y la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) son otros dos temas de mucho interés. Para la sociedad civil, la participación de empresas extranjeras en el mercado de las compras públicas en las mismas condiciones de competencia que las empresas nacionales representa una competencia desleal e injusta, que podría llevar al colapso muchas empresas pequeñas y medianas que venden productos y servicios al Estado, impactando negativamente en la industria local y el empleo. Con respecto a los DPI, existen fuertes temores que disposiciones en el AdA para la protección de los DPI de las empresas farmacéuticas europeas pudieran agudizar todavía más los problemas provocados por el DR-CAFTA en cuanto al acceso de la población pobre a medicamentos genéricos esenciales. También se señala que la protección de los DPI relacionada con la bio-prospección interfiere con la soberanía nacional sobre los recursos biológicos y puede constituir una amenaza para los conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas.

En una región donde el mercado laboral se caracteriza por una mano de obra poca

cualificada, desigualdad de género en el percibo de ingresos, crecientes niveles de feminización e informalización del mercado, así como violaciones constantes a los derechos laborales, existen preocupaciones de que se verá una agudización de estos problemas como consecuencia de la presión en asegurar y fortalecer la competitividad. El posible empeoramiento de las condiciones precarias de vida para la mayoría de la población, la cual será sentido más fuertemente por las mujeres dado el alto nivel de desigualdad entre los géneros, llevará a un aumento en los ya altos niveles de migración, afectando todavía más la cohesión social en la región.

El programa de cooperación al desarrollo de la Unión Europea para Centroamérica para el periodo 2007-2013 está firmemente enmarcado en las prioridades del Acuerdo de Asociación. Aunque se afirma que el objetivo global de la estrategia regional es apoyar el proceso de integración política, económica y social de la región, se prioriza la integración económica. A nivel de las estrategias de país, en general se destaca una enfatización en asuntos relacionados con el crecimiento económico y el comercio comparado con el programa anterior, constituyendo estos asuntos una de las dos grandes áreas de prioridad, y una reducción en la importancia acordada a temas que han sido históricamente prioritarios, como la democratización, derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza, los cuales ocupan un lugar de prioridad en solo dos países. La segunda área global de prioridad, el fortalecimiento de la cohesión social, se

contempla desde la perspectiva de reducir la violencia social vinculada exclusivamente a las actividades de las maras juveniles, y el mejoramiento del acceso y calidad de servicios básicos. El medioambiente, un tema de alta importancia en Centroamérica por la vulnerabilidad de la región a desastres naturales se ha reducido a un tema transversal tanto en la estrategia regional como en las estrategias de país, con la excepción de Honduras, donde el enfoque es el sector forestal.

Finalmente, dado la flexibilidad que existe para revisar las prioridades de la cooperación al desarrollo, se teme que los fondos se reduzcan a compensar los impactos negativos en la población pobre del Acuerdo de Asociación. El otro posible escenario es que se utilicen como una ayuda al comercio para fortalecer la capacidad de los países para enfrentar la apertura comercial. En este escenario, los criterios de combate a la pobreza y las Metas de Milenio tienen que ser aplicados para que los beneficiarios sean los grupos más vulnerables. En todo caso, como ha señalado la sociedad civil centroamericana, en una región tan asimétrica a la Unión Europea, donde predomina la pobreza estructural, altos niveles de desigualdad, sistemas democráticos débiles, y la violación constante de derechos humanos, la cooperación al desarrollo no debería ser subordinada a los requerimientos de un Tratado de Libre Comercio. Al contrario, una cooperación al desarrollo que priorice la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos humanos debería constituir la piedra angular de las relaciones entre las dos regiones.

Bibliografía

- ALOP, Amigos de la Tierra Europa, APRODEV, CIDSE, CIFCA, FIDH, Grupo Sur, Oxfam International (marzo de 2008), *Conclusiones del Encuentro: la Sociedad Civil Toma la Palabra, Versión Preliminar*, Bruselas
- ALOP, APRODEV, CIFCA, Grupo Sur (2006), *A European Union Central America Association Agreement oriented towards human development is possible*, Bruselas
- ALOP, APRODEV – PICA, ASC, CAD, Iniciativa CID, CIDSE, CIFCA, Oxfam Internacional (2007), *Informe sobre Foro Popular “Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea: Un Comercio con Justicia y Equidad es Posible”*, Tegucigalpa
- ALOP, Iniciativa CID (2008), *Principios y Propuestas frente a las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Centroamérica
- ASEPROLA, ICCO, Banalink (2007), *La Agricultura de América Central en Juego*, Centroamérica
- CAWN (2007), *El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: su posible impacto en la vida de las mujeres centroamericanas*, Matagalpa
- CAWN (2007), *The Association Agreement between the European Union and Central America: its potential impact on women’s lives in Central America*, Briefing Paper
- CC-SICA (2007), *Marco de referencia para la consulta a la Sociedad Civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación, Unión Europea – Centroamérica*, Centroamérica
- CC-SICA (2007), *Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana. Resultados del II Foro Sociedad Civil Centroamérica Europa “Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación”*, Tegucigalpa
- CCT, CSAAC (24 de octubre de 2007), *Pronunciamiento de CSAAC-CCT sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*, Managua
- CESE (12 de julio de 2007), *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Las relaciones UE – América Central”*, Bruselas
- CIFCA (2007), *Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA)*, Bruselas
- CISDE (2008), *Agriculture in Regional Trade Agreements: A comparative Analysis of United States and European Union Agreements*, Bruselas
- Comisión Europea (2002), *Central America Regional Strategy Paper, 2002-2006*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Central America Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (26 de octubre de 2007), *Comunicado de Prensa, Concluye Primera Ronda Centroamérica – Unión Europea: Avances importantes en diálogo político y cooperación*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Costa Rica Documento de Estrategia de País 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Evaluación de la Cooperación Regional de la Comisión Europea en América Central, Informe de Síntesis, Volumen 1*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *El Salvador Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (1993), *Framework Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Republics of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Guatemala Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Honduras Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (2007), *Nicaragua Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas
- Comisión Europea (2003), *Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States on the one part, and the Republics of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama, of the other part*, Bruselas
- Comisión Europea (29 de febrero de 2008), *Press Release, EU and Central America conclude successful round of negotiations for free trade agreement*, Bruselas

Comisión Europea (2006), *Recomendaciones de la Comisión Europea al Consejo, Memorando Explicatorio, Borrador del mandato de la UE para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con América Central*, Bruselas

Comisión Europea (2003), *Una Europa Global: Competir en el Mundo, una Contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la Unión Europea*, Bruselas

Comisión Mixta Centroamérica – Unión Europea, (23 de abril, 2007), *Acta de la sesión XV de la Comisión Mixta Centroamérica – Unión Europea*, Ciudad de Guatemala

Comunicado Conjunto (19 de abril de 2007), *Reunión Ministerial del Diálogo de San José entre la Troika de la Unión Europea y los Ministros de los países de Centroamérica*, Santo Domingo

Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe (12 de mayo de 2006), *Declaración de Viena, Fortaleciendo la Asociación Estrategia Bi-regional*

FIAN Suecia & UBV Latinoamérica (2007), *¿Doble Mensaje? Sobre la coherencia en la política de la UE y el derecho a la alimentación en Latinoamérica*, Suecia

FUNDE y CONFEPESCA (2007), *Análisis y Propuestas del Sector Pesquero Artesanal de Centroamérica ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*, San Salvador

Grupo Sur (2008), *Los Acuerdos de Asociación Unión Europea-América Central y la integración regional para el desarrollo sostenible: ¿Proyectos compatibles?. El Fracaso del regionalismo abierto Latinoamericano*

IIDE (2007) *Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America*, Discussion Paper 200708-01

Machado, Decio, *Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica, Análisis y Consecuencias*, <http://www.chaac.org/documentos/tlc%202%20>

Perez Rocha, M. et al. (2006), *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?*, CIFCA, Bruselas

Red Regional de Monitoreo del DR-CAFTA (2007), *Síntesis del Informe Preliminar*, Centroamérica

SIECA (2007), *Las Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, Guatemala

United States Trade Representative (2003), *Free Trade with Central America*

Van der Meij, Susan *El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y América Central*, PICA <http://www.chaac.org/documentos/tlc%202/20>

Artículos de Prensa

La Prensa (2 de abril de 2008), *A Ritmo muy lento el TLC con EEUU*, http://www.laprensahn.com/index.php/ediciones/2008/04/04/02/a_ritmo_muy_lento

El Heraldo (4 de abril de 2008), *Azucareros piden libre acceso*, http://www.elheraldo.hn/ez/index.php/plain_site_user/ediciones/2008/04/04/azucareros_piden_libre_acceso

Abril 2008



TROCAIRE

Trócaire

Maynooth

Co. Kildare

Ireland

Tel: +353 1 629 3333

Fax: +353 1 629 0661

Correo electrónico: jcornally@trocaire.ie

www.trocaire.org