

La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Balance y Alternativas



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA
DE ORGANIZACIONES DE
PROMOCIÓN AL DESARROLLO A.C.

*Iniciativa
mesoamericana*
CID

La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Balance y Alternativas

abril 2010



*Iniciativa
mesoamericana*
CID

La investigación de base y la producción de este documento han sido coordinadas por:

José Ángel Tolentino – Iniciativa CID

Camilo Tovar – ALOP, A.C.

Con la valiosa contribución de las/os investigadores:

Astrid Valencia, Claudia Ortiz, Tania Vanegas, Ledy Moreno, Sinforiano Cáceres, Víctor Campos. El documento además ha contado con la colaboración de observaciones y comentarios de diversos investigadores miembros de Iniciativa CID y ALOP A.C.

ALOP y la Iniciativa CID reconocen y agradecen el apoyo recibido por Oxfam Internacional y el Centro Cooperativo Sueco (Programa Ciudadanía Rural Participación Democrática y Desarrollo con Equidad) para la producción del presente documento.

La presente publicación se realiza en el marco “Proyecto del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina” que ALOP A.C. ejecuta con el apoyo de las agencias: Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11. (Bélgica) y Cordaid, Hivos, ICCO y Oxfam Novib (Holanda).

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan la visión o posición de las organizaciones que apoyaron su elaboración y publicación.

© ALOP y los autores

México, abril de 2010.

Benjamín Franklin # 186, Colonia Escandón.

Delegación Miguel Hidalgo, C. P. 11800. México, D.F., México.

Teléfono: (52 55) 5273 3400

Fax: (52 55) 5273 3449

info@alop.org.mx

www.alop.org.mx

Diseño de interiores y composición:

Martha Delia Gómez Dueñas

ISBN:

Impreso en México por Impretei, s.a. de c.v.

Organizaciones que integran la Iniciativa CID



Guatemala

Asociación Centro para la Paz y
la Acción para la Transformación de
Conflictos -PAZci-

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)

Organización de Mujeres Salvadoreñas
por la Paz (ORMUSA)

Grupo de Monitoreo Independiente de
El Salvador (GMIES)

Federación de Asociaciones de Pescadores
Artesanales de El Salvador de
Responsabilidad Limitada
(FACOPADES de R.L.)

Central de Trabajadores Salvadoreños
(CTS)

Honduras

Foro Social de la Deuda Externa y
Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Nicaragua

Centro Alexander von Humboldt

Central de Trabajadores
José Benito Escobar

Federación Nacional de Cooperativas
Agropecuarias y Agroindustriales
(FENACOOOP)

Costa Rica

Centro Internacional de Política Económica
(CINPE) de la Universidad Nacional de
Costa Rica¹

Organizaciones que integran ALOP en Centroamérica



Guatemala

Proyecto de Desarrollo
Santiago-La Salle (PRODESSA)

Centro para la Acción Legal en Derechos
Humanos (CALDH)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)

Fundación Salvadoreña para la Promoción
Social y el Desarrollo Económico
(FUNSALPRODESE)

Honduras

Instituto Hondureño de
Desarrollo Rural (IHDER)

Centro de Acción Social Menonita
(CASM)

Nicaragua

Asociación para el Desarrollo
de los Pueblos (ADP)

Servicio de Información Mesoamericana
Sobre Agricultura Sostenible
(SIMAS)

Costa Rica

Fundación Promotora de Vivienda
(FUPROVI)

¹ El CINPE-UNA forma parte de la Iniciativa CID, y participó en una revisión integral de la versión final de este documento. Sin embargo, no se adhiere completamente a sus contenidos, ya que no comparte algunas de las opiniones expresadas en el mismo.

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP) y la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (Iniciativa CID).

La **Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP)**, es una entidad internacional privada no lucrativa integrada por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), que luchan contra la pobreza y la exclusión en la construcción de un desarrollo humano integral y sustentable.

Creada en 1979, constituye uno de los esfuerzos más duraderos de integración entre ONGD de la región contando actualmente con unas cincuenta asociadas presentes en 19 países de ALC. Entre sus finalidades figuran:

- Apoyar políticas y procesos democráticos de desarrollo sustentable, que aseguren una mayor equidad en la distribución de los recursos y potencien la participación de los movimientos sociales en la gestión del desarrollo;
- Constituir una instancia de interlocución entre las organizaciones privadas que en ALC apoyan a los sectores excluidos y las agencias regionales o extra-regionales que apoyan dichos esfuerzos;
- Apoyar los procesos de integración regional, constituyéndose en instancia de interlocución de la Sociedad Civil de nuestros países con los organismos regionales e internacionales;
- Promover la articulación de las ONG de la región y fortalecer a los grupos de y organizaciones que trabajan en la promoción de los sectores populares excluidos;
- Promover relaciones equitativas de género en el accionar de las asociadas y el suyo propios, etc.

El seguimiento e incidencia política en el desarrollo de las relaciones entre ALC y la Unión Europea (UE) constituye una parte sustantiva del trabajo que ALOP realiza en procura de un

orden internacional más justo y solidario. Para ello cuenta desde hace una década con una oficina (“Antena”) permanente en Bruselas; ha desarrollado varios proyectos sobre promoción de la participación de la sociedad civil en las relaciones ALC-UE; organizado Foros euro-latinoamericanos-caribeños de sociedad civil en relación con el proceso de Cumbres ALC-UE, etc. Actualmente la Asociación ejecuta el Proyecto “Observatorio Social de las Relaciones UE-AL” (POS) en el marco del cual se da seguimiento a las negociaciones de Acuerdos de Asociación entre Centroamérica, la Comunidad Andina y el MERCOSUR con la UE, así como analiza y trata de incidir en la cooperación y el diálogo político entre AL y la UE. El POS cuenta con un sitio Web en el que se reúne información diversa y actualizada sobre las relaciones ALC-UE: <http://www.observatoriouel-alop.eu/wcm/>

Iniciativa CID. Las organizaciones que integran la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (Iniciativa CID), han venido trabajando para incidir en políticas públicas relacionadas con el comercio y la integración, así como en la elaboración de propuestas que conlleven al desarrollo de nuestros pueblos, todo ello, en función del cumplimiento pleno de los derechos humanos, el estado de derecho y el desarrollo sustentable.

La Iniciativa está integrada por federaciones, cooperativas, foros, ONGs y movimientos sociales, caracterizados por su compromiso en la defensa y promoción de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía plena, así como por su vocación de servicio hacia los grupos vulnerables y su voluntad de autonomía con relación a las instancias que definen y aplican las actuales políticas públicas.

La Iniciativa CID, procura que las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) en su conjunto se apropien de su rol de protagonistas en la construcción del desarrollo regional y un nuevo orden internacional, actuando e influyendo y participando activamente en diversas instancias para la toma de decisiones sobre Políticas Públicas referidas al Comercio, la Integración y el Desarrollo Sostenible.

Durante los últimos años, su agenda ha estado dirigida a dar respuesta ciudadana a dos procesos de gran envergadura y enorme trascendencia sociopolítica y económica para la región, como son: **la participación en los procesos de negociación comercial, cooperación y diálogo político respecto al Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA); y la participación y seguimiento en el proceso de integración centroamericana.**

Contenido

- 9 • Introducción.**
- 11 • Contexto General de la Negociación.** Capítulo uno
- 15 • Algunas valoraciones: Crisis Política y Relaciones Comerciales entre la UE y CA.** Capítulo dos
 - 2.1. Valoraciones Políticas.
 - 2.1.1. Crisis Global.
 - 2.1.2. La Situación Política en Honduras.
 - 2.1.3. Cambio de Gobierno en El Salvador.
 - 2.1.4. El Fondo Común de Crédito Económico Financiero.
 - 2.1.5. Desarrollo Sostenible y Derechos.
 - 2.2. Situación Estratégica Comercial.
 - 2.2.1. El Abordaje de las Asimetrías.
- 25 • Análisis de las Negociaciones.** Capítulo tres
 - 3.1. Pilar de Diálogo Político.
 - 3.2. Pilar de Cooperación.
 - 3.3. Pilar Comercial.
- 33 • Derechos de Propiedad Intelectual.** Capítulo cuatro
 - 4.1. Objetivos y Principios del Capítulo de Propiedad Intelectual.
 - 4.2. Transferencia de Tecnología.
 - 4.3. Intereses del Sector Agroindustrial e Indicaciones Geográficas.

- 4.4. Acceso a Medicamentos.
- 4.5. Acceso a la Cultura y al Conocimiento.
- 4.6. Conservación de la Diversidad Biológica.

43 • Servicios y Establecimiento. Capítulo cinco

- 5.1. Formato de Negociación.
- 5.2. Sectores claves.
 - 5.2.1. Telecomunicaciones.
 - 5.2.2. Servicios Financieros.
 - 5.2.3. Servicios de distribución.
- 5.3. Oferta en servicios de la UE: ¿acceso real?
- 5.4. Alternativas.

53 • Comercio y Desarrollo Sostenible. Capítulo seis

- 6.1. Comercio y Derechos Laborales.
 - 6.1.1. Europa y Otros Socios Comerciales.
 - 6.1.2. Situación Actual en la negociación entre CA y la UE.
- 6.2. Comercio y Medioambiente.
- 6.3. Mecanismos Institucionales.

63 • Debate de Paradigmas y Posibles Alternativas. Capítulo siete

- 7.1. Debate de Paradigmas.
- 7.2. Posibles Alternativas.
 - 7.2.1. Alternativas Bajo el Formato Actual.
 - 7.2.2. Prioridad al Mercado Regional.
 - 7.2.2.1. Disposiciones Controversiales.
 - 7.2.2.2. Trato Especial y Diferenciado.
 - 7.2.2.3. Compras Públicas.

73 • Bibliografía

Introducción

En octubre de 2007, la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA) iniciaron negociaciones con miras a alcanzar un Acuerdo de Asociación (AdA) entre ambas regiones. En lo fundamental las partes acordaron, siguiendo el formato europeo aplicado en otras negociaciones con otros países y regiones, que la negociación se desarrollaría en base a tres componentes: diálogo político, cooperación y comercio, y que la misma sería de región a región (o bloque a bloque).

Luego de siete rondas de negociaciones, el proceso se suspendió debido al retiro de Nicaragua de la mesa de negociación en abril de 2009; mientras que una octava Ronda prevista a desarrollarse a principios de Julio en Bruselas, fue suspendida debido a la crisis política en Honduras a finales de Junio de ese mismo año. Pero pese a las múltiples dificultades que ha enfrentado el proceso, desde principios del presente año las partes han reanudado las negociaciones esperando suscribir el acuerdo a más tardar en Mayo de 2010.

El contexto económico, político y social de Centroamérica y el mundo ha cambiado drásticamente desde que se iniciaran las negociaciones. Por un lado, los eventos

políticos en Honduras tuvieron importantes repercusiones económicas y políticas en el sistema de la integración regional; mientras que la crisis económica global (alimentaria, energética, y financiera) y sus efectos en Centroamérica cuestionan los cimientos del paradigma de libre mercado que en los últimos años ha sustentado las políticas y estrategias de desarrollo en la región y de las cuales los tratados comerciales forman parte importante.

Desde nuestra perspectiva, el modelo del Acuerdo de Asociación que se está negociando hasta ahora incluye una serie de aspectos críticos por sus potenciales impactos negativos en el desarrollo humano sostenible de los pueblos centroamericanos y porque fundamentalmente, podrían restringir el espacio político de los gobiernos centroamericanos para promulgar políticas que promuevan un desarrollo económico y social endógeno y equitativo en la perspectiva de avanzar hacia una verdadera integración regional.

El presente documento, constituye un adelanto de un trabajo más amplio preparado por un equipo multidisciplinario de investigadores e investigadoras de la Iniciativa Mesoamericana de Comercio e Integración

(Iniciativa CID) y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) que busca llamar la atención de los gobiernos centroamericanos y tomadores de decisión en la región sobre las adversas consecuencias para el desarrollo de nuestros países al suscribir un Acuerdo de Asociación como el que se está negociando con la Unión Europea.

Contexto General de la Negociación

capítulo uno

El inicio de las negociaciones entre Centroamérica (CA) y la UE se marca por el interés de los países Centroamericanos de avanzar en su asociación con la UE a través de un acuerdo comercial, adicional -o complementario- al Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003 (que no ha entrado en vigor ya que Costa Rica y Grecia no han finalizado el proceso de ratificación). El instrumento para avanzar en esta dirección es un Acuerdo de Asociación, también llamado acuerdo de cuarta generación, que comprende tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Los dos primeros fueron acordados en 2003 y no se espera que en el nuevo marco haya modificaciones sustanciales más que una reorganización y actualización de temas que son de mayor interés para la UE. Así que el ámbito donde realmente la negociación es más compleja es en el capítulo comercial.

Una de las principales motivaciones de CA para culminar un Acuerdo de Asociación (AdA) con la UE es consolidar su inserción en la economía internacional bajo la lógica de libre mercado. Luego de las guerras que asolaran a Centroamérica en la década de los ochenta, el proceso de integración regional asume una agenda de desarro-

llo basada en el denominado regionalismo abierto (CEPAL, 1994). Bajo este concepto la CEPAL concebía a la integración como un proceso esencialmente comercial, basado en la apertura de los mercados nacionales dentro de la región y al mundo. Una agenda de desarrollo marcadamente economista que fomentó un vacío de la política -y geopolítica- en el proceso de integración al no abordar aspectos esenciales como las políticas productivas y sociales, la migración, la ecología, la diplomacia y la participación ciudadana, entre otros.

Es en este contexto que el regionalismo abierto fue funcional para que los países centroamericanos asumieran el llamado Consenso de Washington y los Programas de Ajuste Estructural como parte fundamental de su política económica, adoptando una política comercial basada en la liberalización del comercio a través de la suscripción de múltiples tratados de libre comercio; al mismo tiempo que se impulsa la desregularización económica, la privatización y atracción de inversión extranjera. Mientras que en el ámbito regional, se registra un importante avance en la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, proceso del que se autoexcluye Panamá.

A pesar que en América Latina hay un creciente entendimiento respecto a que la implementación de estos postulados no produjo el crecimiento sostenido que buscaba ni la distribución equitativa que debía haber sido prioritaria, esta orientación de la política comercial en CA se mantiene así intacta y explica en gran medida el interés de negociar un acuerdo comercial con la UE.

Por su parte, la UE ha declarado insistentemente que no tiene mayor interés económico en la negociación con CA, y que más bien es una visión política coherente con el desarrollo sostenible y el apoyo al proceso de integración regional lo que guía su decisión de acceder a entablar negociaciones. Pero por más retórica europea en este sentido, es evidente que la UE tiene importantes intereses económicos y geoestratégicos en algunos sectores tales como los servicios e inversiones, las compras públicas y la propiedad intelectual, que se posicionan muy fuertes en la mesa de negociación y nos llevan a cuestionar la coherencia del discurso de la UE respecto a esta negociación.

El componente comercial del AdA le ofrece a la UE la posibilidad de alcanzar una serie de objetivos estratégicos como obtener condiciones de acceso preferencial al mercado regional de CA para los bienes, servicios e inversiones europeas, permitiéndole así avanzar su agenda de competitividad exterior². Bajo esta agenda de competitividad, se perfila un interés de la UE de contrarrestar la hegemonía económica de los EE.UU. en CA, en especial buscar la protección de sus empresas y capitales frente a la competencia de los estadounidenses que están favorecidos claramente por el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica - EE.UU. - República Dominicana (CAFTA-DR). Finalmente, a lo interno, es importante para la

Comisión Europea cerrar este AdA de región a región como una muestra que esta estrategia, que ha encontrado serios tropiezos en otras regiones, funciona.

El CAFTA-DR es indiscutiblemente un precedente y referente muy importante para la negociación UE-CA. A las dos partes (UE y CA) les interesa crear contrapesos al predominio que tiene EE.UU. en el mercado centroamericano. La negociación del CAFTA-DR –que fue complicada y generó bastante controversia- y la agresividad de la estrategia de negociación de EE.UU. es asumida como experiencia adquirida por los negociadores de CA que genera confianza para entrar a una negociación con la UE. Si bien la UE tiene una aproximación un poco diferente con su modelo de AdA propuesto, lo medular de esta negociación es fundamentalmente un TLC que tiene un formato y alcance muy similar al CAFTA-DR con ciertos enfoques diferentes en algunos temas. Tampoco es un misterio que el CAFTA –DR es para la UE (y en cierta medida para CA) piso y techo de la negociación del AdA: la llamada paridad CAFTA.

Bajo esta perspectiva, el diálogo político y cooperación vienen a ser los aspectos que diferenciarían a este AdA de un TLC convencional. Si bien se ha insistido en la importancia de estos pilares y la necesidad de su vinculación con el pilar comercial en la integralidad del Acuerdo, la realidad es que la gran parte de los contenidos en estos temas ya están definidos por el Acuerdo de 2003. El pilar de diálogo político se implementa en el marco del Diálogo de San José desde 1984 y sus actualizaciones posteriores, pero es muy poco lo que se ofrece de novedoso en el marco del AdA, a no ser por algunos temas de particular interés para la UE. Como veremos más adelante, aquellos temas en que CA ha mostrado interés de negociar con la UE, como migración y el Fondo Común Económico Financiero (Fondo ECA), han re-

² Agenda definida en la estrategia "Una Europa Global: Competir en el Mundo". Comisión Europea, 2006.

cibido un sistemático rechazo por parte de la UE.

El pilar de cooperación viene a ser un nuevo acuerdo marco que recoge, reorganiza y actualiza en alguna medida lo acordado en 2003, pero la implementación de la cooperación está desligada de la negociación. Las estrategias, prioridades y montos de cooperación de la Unión Europea para CA ya están fijados hasta el 2013 y no están sobre la mesa de negociación.

En síntesis, la negociación del AdA UE-CA no sólo se deriva de un proceso de relacionamiento político encaminado a profundizar las relaciones entre las dos regiones en base a los principios y conceptos compartidos de democracia, derechos humanos, estado de derecho y desarrollo sostenible, sino que también responde a intereses económicos –globalizados- y geoestratégicos de las dos partes. CA lo plantea más abiertamente, mientras que la UE lo disimula en su retórico discurso de solidaridad.

Para entender mejor el contexto en que se desenvuelve esta negociación haremos brevemente un repaso de algunos acontecimientos económicos y políticos importantes en la región, así como el panorama actual de relaciones comerciales entre las dos regiones.

Algunas valoraciones: Crisis Política y Relaciones Comerciales entre la UE y CA

capítulo dos

2.1. Valoraciones Políticas

En los dos años transcurridos desde que iniciaran las negociaciones del AdA han tenido lugar importantes sucesos, fuera y dentro de la negociación, entre los cuales es importante destacar algunos que consideramos significativos por su vínculo (existente o deseado) con el proceso de negociación.

2.1.1. Crisis Global

Indiscutiblemente, la situación de crisis global y sistémica es un hecho medular que está teniendo profundos impactos directos e indirectos en las dos regiones y sus poblaciones. Si bien la crisis financiera y económica ha sido la más evidente y comentada, es claro que nos hallamos ante la combinación de una serie de crisis (ambiental, energética, alimentaria y otras) en un contexto de sobreproducción y consumo exacerbado. A grandes rasgos, se perciben al menos cuatro áreas en las que los países de CA se ven afectados directamente como resultado de la crisis económica: la disminución de los flujos comerciales; el deterioro de los términos de intercambio en productos primarios; la disminución del financiamiento bancario y la caída en el envío de las remesas de las

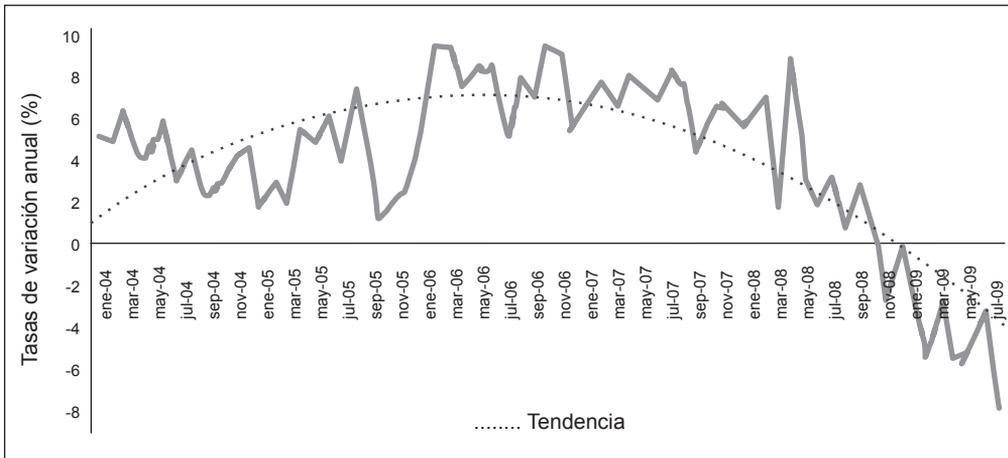
y los migrantes. Adicionalmente, hechos como la emergencia alimentaria en algunos países (alarmante en Guatemala) y la vulnerabilidad ambiental de la región centroamericana (sequías y lluvias en exceso que combinados con factores económicos y sociales afectan a la población con mayores niveles de pobreza), completan una serie de aspectos que tienen relación directa con el contenido del AdA entre la UE y CA.

La crisis económica está teniendo un devastador impacto en la dinámica económica y social de la región, cuyos efectos inmediatos se observan en una fuerte caída en la producción (Gráfica 1), pérdida de empleos y en el agravamiento en los índices de pobreza, entre otros importantes indicadores. Al respecto, algunos estudios realizados sobre este tema advierten sobre el tipo de medidas impulsadas para enfrentar los efectos coyunturales de la crisis económica en la región. Por un lado, estas medidas deberán pensarse no solo en función de su sostenibilidad financiera en el tiempo o de su eficacia en la contención de los efectos negativos de la misma, sino también en el efecto regresivo que su financiamiento podría tener en la distribución de la riqueza en los países, pro-

fundizando la desigualdad social. Y ello siempre en la perspectiva que el deterioro en lo social y lo económico, puede degenerar en problemas políticos que afecten la gobernabilidad³.

Gráfica 1

Centroamérica: Evolución del Índice Mensual de Actividad Económica



Fuente: Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (La Red) y Konrad Adenauer Stiftung: "Crisis Financiera Mundial: su impacto social y económico en Centroamérica". Febrero 2010

También llamamos la atención sobre el tipo de medidas impulsadas tanto en Europa como en Centroamérica para atenuar la crisis o reactivar la economía. Mientras la UE puso en marcha el "Plan Europeo de Recuperación Económica", que contempla un conjunto de medidas para apoyar la economía real por un monto aproximado de 200 mil millones de euros (1.5% del PIB europeo), los países centroamericanos buscan afanosamente el financiamiento externo o impulsan complicados procesos de reformas tributarias y fiscales para financiar la inversión o los desajustes presupuestarios. Una importante lección de la crisis es que el estado no puede seguir exclusivamente al servicio del mercado y que los fundamentos

del paradigma del libre mercado deben ser revisados a la luz de un nuevo replanteamiento del orden económico y financiero internacional. Adicionalmente, los necesarios y anunciados controles al capital especulativo (origen y causa de la crisis financiera) no se están implementando en la realidad y todo parece indicar que con los festivos pronósticos de recuperación económica en 2010 se están dejando atrás las indispensables reformas profundas del sistema financiero internacional.

Sin embargo, las negociaciones entre la UE y CA parecen avanzar sin tomar debidamente en cuenta estas importantes coyunturas y cuando se ha cuestionado a los negociadores sobre el tema, la respuesta ha sido que en este contexto de crisis es aun más urgente cerrar la negociación del AdA –tal y como está planteada- para estimular las

³ Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia y Konrad Adenauer Stiftung: "Crisis Financiera Mundial: su impacto social y económico en Centroamérica". Febrero 2010.

economías de las dos regiones. Inexplicablemente, no parece haber en la mesa de negociación siquiera una reflexión respecto al vínculo entre el tipo de medidas y compromisos que se buscan con el AdA y la crisis actual. Un ejemplo paradójico es el impulso a la desregulación financiera y mayor liberalización del mercado de capitales en las negociaciones del AdA, mientras a nivel internacional se ha defendido la necesidad de medidas en el sentido contrario.

2.1.2. La Situación Política en Honduras

La gravedad de la situación política en Honduras y sus alcances regionales, incluida América Latina, no es tema de este documento, pero sí es importante resaltar la actitud y respuesta de los gobiernos de CA y la UE, en particular respecto a las negociaciones del AdA. La crisis política, aunada a los efectos de la crisis financiera internacional que se manifiestan desde el tercer trimestre del 2008, sumados a la suspensión del acuerdo *stand-by* con el FMI a inicios del 2009 disminuyeron los desembolsos de fondos de préstamos y donaciones, y aun más con los acontecimientos políticos de finales de junio de 2009 en Honduras, en conjunto agravaron la situación económica, fiscal y social del país.

La octava ronda biregional de negociaciones prevista a realizarse en julio 2009, en Bruselas, fue suspendida por la UE, tras el quiebre del orden constitucional acontecido en Honduras en el mes de junio, que desató importantes conflictos políticos y sociales y posicionamientos contrapuestos al interior del país, y que además generó un rechazo importante de la comunidad internacional, particularmente en Latinoamérica.

En principio, la suspensión de las negociaciones del AdA fue apoyada por los Ministros de Comercio de CA, quienes propusieron reanudarlas en septiembre del mismo año.

Sin embargo, el proceso del AdA no fue retomado para dicha fecha, de hecho durante las conclusiones del Consejo de la UE sobre Honduras, celebrado el 15 de septiembre de 2009, ni siquiera fue mencionado. La inestabilidad institucional acontecida en el país centroamericano tuvo importantes repercusiones económicas y políticas, incluso más allá de las fronteras hondureñas, especialmente en términos del proceso de la integración regional y, por lo tanto, en el mismo proceso de negociación con la UE.

Lo acontecido en Honduras podría interpretarse como contrario a los principios esenciales de la llamada cláusula democrática contenida en el “Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación” firmado por la UE y los países Centroamericanos en 2003. Asimismo, podría haber sido un fundamento suficiente para que la Comisión Europea iniciara una investigación bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP plus), el cual se entiende por la UE como un régimen especial unilateral para promover el desarrollo sostenible y la buena gobernanza en terceros países, vinculando las preferencias arancelarias a la ratificación e implementación efectiva de 27 convenios internacionales sobre derechos humanos y de los trabajadores, medioambiente y principios de buena gobernanza.

Tras las elecciones del 29 de noviembre en Honduras, la UE no se pronunció claramente respecto a un reconocimiento de éstas y en la vaguedad de sus declaraciones ha dejado entrever que reconocerán el resultado. Por su parte, la mayoría de países Centroamericanos también manejaban esta postura, a excepción de Panamá y Costa Rica que reconocieron a las nuevas autoridades de inmediato. Queda la legítima pregunta si detrás de este reconocimiento, en especial por parte de Costa Rica, no está su avidez de firmar el AdA con la UE tan pronto como sea posible.

Es así que al comenzar el 2010 no sorprenden los varios despliegues diplomáticos tan-

to de la UE como de Costa Rica y Panamá por retomar las negociaciones. Incluso ya se ha desarrollado una “Encuentro Informal” entre Jefes de negociación comercial de la UE y Centroamérica, y se ha realizado una nueva ronda de negociaciones a finales de febrero en Bruselas.

2.1.3. Cambio de Gobierno en El Salvador

Otro suceso de gran relevancia en la región Centroamericana ha sido el cambio de gobierno en El Salvador en junio de 2009. El gobierno entrante, generó grandes expectativas entre su población, claro está, pero también para las fuerzas progresistas del continente. Como buen reto, el Presidente salvadoreño tendrá que enfrentar muchos obstáculos y oposiciones en una realidad compleja con temáticas que cruzan la historia de su país, como la pobreza estructural y la violencia, pero, en un contexto todavía de esperanza.

En relación a las negociaciones con la UE, hay que reconocer que si bien el nuevo gobierno recibe una negociación ya bastante encaminada y donde no tendrá mucho margen de maniobra, también se ha manifestado en alguna medida conforme con lo negociado y ha manifestado que no dará un vuelco al proceso. En explicación de esta posición pueden jugar razones internas, como la conformación de su equipo de gobierno y de un nuevo equipo de negociación en un delicado balance político, y razones externas que tienen su razón de ser en la diplomacia de un arranque de gobierno. La suspensión de las negociaciones ha dado tiempo para que el nuevo gobierno se instale y estudie lo negociado hasta el momento. Cuál será su estrategia en caso de retomarse las negociaciones y hasta qué punto está dispuesto a impulsar reformas, es algo que está por verse. Al menos, en teoría, el gobierno de El Salvador para el período 2009-2014 sig-

nifica un cambio en la correlación de fuerzas políticas en CA.

2.1.4. El Fondo Común de Crédito Económico Financiero

Finalmente y volviendo al plano interno de la negociación del AdA, la propuesta impulsada por Nicaragua de un Fondo Común de Crédito Económico Financiero (E-CA) ha sido un factor importante. La propuesta inicial del Fondo E-CA consta de tres componentes: apoyo a inversiones productivas, un fondo de nivelación social y un muy pequeño fondo anti-crisis. Se manejan tres escenarios de recursos proyectados a diez años (40 mil, 50 mil y 60 mil millones de Euros) con 10% de participación de los países centroamericanos y un 90% en crédito de la UE⁴.

Desde nuestra perspectiva, independientemente del monto del fondo, es importante que un gobierno presente este tipo de propuesta en el marco de la negociación en el sentido de reconocer que el AdA no será un instrumento, al menos suficiente, para estimular la reducción de las asimetrías internas en CA y con la UE, y el desarrollo económico de la región. También ha sido interesante que la VII ronda de negociación en Tegucigalpa se suspendiera cuando Nicaragua se retira de la mesa de negociación precisamente por la cruda respuesta negativa de los negociadores europeos —y el poco apoyo de sus vecinos de CA— a su propuesta del E-CA. Independiente de las razones que adujo la UE para rechazar la propuesta, este hecho lleva a cuestionar el verdadero compromiso de la UE con la imperante necesidad de hacer frente a la desigualdad y asimetrías en CA y entre las dos regiones.

Los debates sobre el Fondo E-CA que se avecinan serán seguramente intensos y

⁴ Propuesta de creación del Fondo Común de Crédito Económico Financiero Centroamérica – Unión Europea (E-CA). Centroamérica, febrero de 2009.

complicados sobre todo si se considera la negativa europea a discutir dicha propuesta en los términos en que se ha presentado y a la aparente intención de Nicaragua de retirarse nuevamente del proceso si la misma no forma parte de los acuerdos por alcanzar.

2.1.5. Desarrollo Sostenible y Derechos

Uno de los aspectos resaltado como “novedoso” por la UE en este AdA es la inclusión de un capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible dentro del pilar comercial. En este capítulo se afirma el compromiso de las partes con el desarrollo sostenible, en particular considerando los temas sociales y ambientales relacionados con el comercio en busca de garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de acuerdos internacionales (normas fundamentales de trabajo - Convenios de la OIT y acuerdos multilaterales sobre medio ambiente). El capítulo incluye disposiciones relativas a promover el comercio y la inversión en bienes y servicios relacionados con el medioambiente, productos forestales, productos pesqueros y biocombustibles. También incluye un título sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, así como un apartado sobre cambio climático.

La UE propuso crear un mecanismo de monitoreo de los compromisos asumidos en este capítulo, donde se encuentran gobiernos y sociedad civil. Esta propuesta generó reservas de CA y aun no se ha acordado el tema. Un aspecto que resaltamos es el enfoque basado en el diálogo, la cooperación efectiva y el impulso de los compromisos, **pero sin mecanismos vinculantes para su implementación efectiva**. La UE defiende, en este sentido, que considera más eficaz un enfoque cooperativo que medidas punitivas. Respecto a la llamada promoción del desarrollo sostenible y la gobernanza, bajo el régimen del SGP plus las preferencias comerciales se entienden como un estímulo

a países vulnerables y están vinculadas a que estos países hayan ratificado y aplicado efectivamente 27 convenios internacionales relativos a los derechos humanos y de los trabajadores, al medio ambiente y los principios de gobernanza, y con el compromiso de que acepten la supervisión y revisión periódicas de su aplicación⁵. Con el AdA se estaría “avanzando” a una situación donde se desvincula el comercio de los derechos humanos y ambientales, y además se reducen (aun en negociación) los referentes de obligaciones internacionales o convenios. En otras palabras, de continuar las negociaciones de este capítulo bajo esta misma lógica, en lugar de avanzar se estaría retrocediendo en materia de garantía de cumplimiento de normas fundamentales de trabajo, medio ambiente y gobernanza.

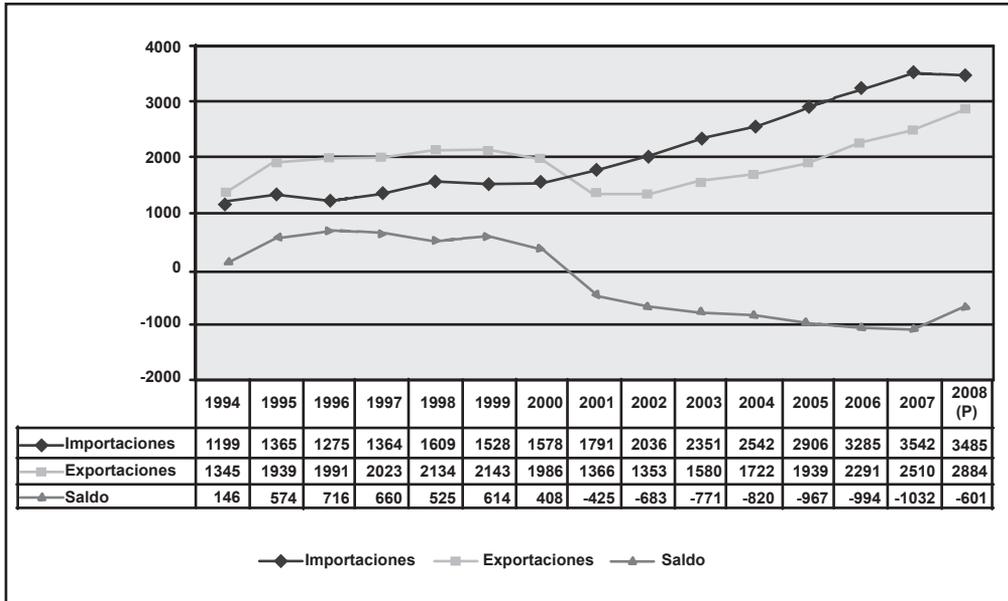
2.2. Situación Estratégica Comercial⁶

El intercambio comercial entre CA y la UE en los últimos 15 años ha estado marcado por una tendencia con las exportaciones europeas hacia CA creciendo más rápidamente. Las importaciones desde la UE en CA han crecido a un promedio del 10% anual y las exportaciones de CA hacia la UE lo han hecho más lentamente, a una tasa anual promedio del orden del 4%. Para el 2001 el valor de las importaciones europeas en CA superó el monto de las exportaciones de CA hacia la UE, comportamiento que se ha mantenido a lo largo de los últimos años y se traduce en un incremento significativo del déficit comercial para CA. Tal tendencia indica que en tan sólo siete años (2001-2007) la brecha comercial entre ambas partes creció un 140% a favor de la UE.

⁵ Reglamento (CE) N° 980/2005 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas." *Diario Oficial de la Unión Europea*. L337/50, 12 de diciembre de 2005. Luxemburgo.

⁶ Para esta sección se han utilizado datos del Sistema de Estadísticas de Comercio (SEC) del SIECA y su informe "Relaciones Comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea" de Febrero de 2009.

Gráfica 2
Balanza comercial entre Centroamérica y la Unión Europea.
Millones de dólares, período 1994-2008



Fuente: Elaboración propia con estadísticas del SIECA.

Resulta paradójico que esta tendencia se da bajo un régimen especial y no-recíproco de preferencias arancelarias que otorga la UE a CA. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que se establece a principios de los años 70 y otorga preferencias arancelarias unilaterales -en una canasta determinada de productos- por parte de la UE hacia las “naciones y territorios en vías de desarrollo” tiene el objetivo de favorecerles en su desarrollo comercial y facilitar la exportación hacia el mercado europeo. Desde su establecimiento el SGP ha experimentado modificaciones importantes en su cobertura, en el mecanismo de evaluación y en los cortes arancelarios, y en la actualidad los países

de CA están cubiertos bajo el denominado SGP Plus, un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza cuyas preferencias están condicionadas, como ya lo mencionáramos, a la ratificación e implementación efectiva de una serie de convenios internacionales referentes a los derechos humanos y de los trabajadores, medio ambiente y principios de gobernanza.

Si bien es cierto que el aprovechamiento del SGP por parte de los países centroamericanos es bajo, siendo la excepción Costa Rica con un porcentaje de aprovechamiento del 66%, también es necesario señalar que en el SGP se da la exclusión de los productos

más competitivos de CA y con más peso en la oferta exportable de la región (carne, azúcar, banano, y productos lácteos, entre otros,) ya que coinciden con productos catalogados como “sensibles” por la UE y por tanto deben pagar aranceles de 100% o más⁷. Además, el SGP estimula la exportación de materias primas, mientras que productos agrícolas con mayor valor agregado han sido sujetos a un mayor proteccionismo por parte de la UE. Una muestra de esto es el caso del café, donde se observa que mientras el producto en bruto entra libre de arancel a la UE, los productos procesados del mismo son sujetos a aranceles.

Para la UE, Centroamérica es a primera vista un socio comercial de poca importancia. Las exportaciones de Centroamérica hacia la UE representan tan sólo un 0.17% de las importaciones totales de la UE y las exportaciones de la UE hacia CA el 0.14% de sus exportaciones totales. Sin embargo, la UE es el tercer socio comercial para CA recibiendo el 13.8% de las exportaciones totales de la región y siendo el origen de un 9.1% de las importaciones en CA. Un dato muy importante en este análisis es que el socio comercial más importante de la UE son los propios países de la UE. El 68% del total de las exportaciones de la UE lo constituyen exportaciones intrarregionales, mientras que el 65% del total de sus importaciones está constituido por las importaciones internas. Por lo tanto, la UE no tiene un socio comercial preponderante fuera de sí mismo y su segundo socio comercial es EE.UU. con cerca de un 5% del comercio total de la UE. El restante del comercio total de la UE se distribuye entre el resto del mundo sin que sobresalga un socio preponderante. En contraste, los EE.UU. son el socio comercial más impor-

tante de CA con un 33.8% del intercambio total, seguido por el comercio intrarregional en CA que representa un 17%.

A un nivel más detallado, el comercio de CA con la UE se encuentra concentrado en muy pocos productos. El 65% de las exportaciones centroamericanas a la UE en 2007 lo ocuparon cuatro bienes: café, banano, piña y partes de computadoras. Estas exportaciones son aún más concentradas por país, aunque un poco menos para Costa Rica. El café constituye la mitad de las exportaciones de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador hacia la UE. Costa Rica es el principal exportador hacia la UE con más del 50% de las exportaciones de CA y tres productos predominantes: banano (15,5% de las exportaciones totales) piña (11,8% de las exportaciones totales) y partes para computadora (10,8% de las exportaciones totales). Se destaca entonces la muy alta concentración de las exportaciones de CA hacia la UE en tres productos agrícolas y un cuarto producto industrial (los famosos chips producidos por la planta de Intel en Costa Rica), lo cual evidencia que los países de CA no han logrado diversificar su oferta y su matriz económica sigue siendo primario-exportadora, aun cuando han dispuesto por muchos años del SGP.

Por otro lado, las importaciones en CA desde la UE son más diversificadas; se trata de productos industriales en su gran mayoría (93% en 2006) y ningún producto con una participación de más del 8% del total. Dentro del sector industrial predomina la importación de máquinas y equipos de transporte, aparatos para la telefonía y productos químicos, en especial los medicamentos que fueron en 2008 el principal rubro de importación desde la UE en Nicaragua, EL Salvador y Guatemala. Con respecto a los productos agrícolas, aunque solo constituyen en agregado cerca del 6% de las importaciones provenientes de la UE, la negociación del

⁷ International Centre for Trade and Sustainable Development, “La tercera ronda de negociaciones del AdA”, Puentes, Volumen 9, Número 2, mayo de 2008, disponible en: <http://ictsd.net/news/12503/>

CAFTA marca un cambio importante en el tratamiento tradicional de los productos agrícolas en los acuerdos comerciales negociados por Centroamérica. Por lo general, los sectores de mayor sensibilidad del agro centroamericano han estado al margen de los compromisos de desgravación arancelaria. En el acuerdo con Estados Unidos, los aranceles de todos los productos agrícolas llegarán a 0% en un plazo máximo de 20 años salvo en el caso del maíz, la cebolla y la papa fresca. Este cambio en el grado de apertura del sector agrícola centroamericano sin duda es un precedente de particular importancia para la negociación del AdA con la UE.

Si bien CA no es un mercado de mucho interés para la UE en cuanto al comercio de mercancías, sí es importante destacar el monto creciente de inversiones de la UE en CA que aumentó del 2% de la inversión total recibida por la región a fines de los años 90 a más del 10% en 2004. Costa Rica es el mayor receptor de inversión extranjera europea, seguido por Nicaragua, Honduras y El Salvador. En Nicaragua, el 40% de la inversión extranjera directa (IED) proviene de Europa, mientras que en los demás países predomina el capital estadounidense. Los flujos de capital desde la UE han estado dirigidos, principalmente, hacia los procesos de privatización y especialmente en el sector de servicios, donde se destacan los subsectores de finanzas, construcción, turismo, energía, agua, transporte y comunicaciones⁸. Los Países Bajos, Alemania y España son las principales fuentes de origen de la inversión europea. En países como El Salvador, la IED europea ha estado concentrada en los procesos de privatización de los servicios de telefonía y en los últimos años se ha constatado una mayor presencia de inversionistas europeos en el sector turístico. De igual

forma, Telefónica de España también tiene presencia en Guatemala y Nicaragua desde principios de los años noventa cuando ambos países iniciaron los procesos de privatización de sus telecomunicaciones. En el campo de los productos lácteos, la italiana Parmalat es otra de las empresas europeas con una importante participación en el mercado regional y tiene varios años de realizar sus operaciones desde Nicaragua. No es de extrañar entonces que la presión de la UE en la negociación con CA se dirijan, precisamente, a abrir plenamente estos mercados y a blindar con garantías sus inversiones ya instaladas y futuras.

Tanto el comercio como las inversiones de la UE se encuentran muy concentradas en dos países de la región: Costa Rica, de donde provienen más del 60% de las exportaciones de productos centroamericanos a la UE, y Panamá⁹, que es el país receptor principal de las inversiones europeas y punto estratégico en materia de transporte. Estos dos países, empero, son los menos integrados en la región. Costa Rica no está presente en el PARLACEN, ni se sumó a la Corte Centroamericana de Justicia, o sea que no reconoce a dos instituciones importantes del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Además, el país mantiene diferencias de estándares comerciales significativos con el resto del Istmo. Panamá al contrario sí forma parte del SICA, pero no de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) cuyos países parte son los que ahora han entablado las negociaciones de un AdA con la UE. A finales del 2009, el presidente panameño ha renunciado al PARLACEN. Esto para destacar que los dos países centroamericanos más importantes estratégicamente para la UE son los que menos importancia parecen

⁸ López, Grettel y Umaña, Carlos (eds). 2006. Inversión extranjera directa en Centroamérica.

⁹ De momento Panamá no está negociando con la UE, pero ha sido invitado a las negociaciones como observador, con la posibilidad de unirse al AdA luego de su adhesión al Tratado de Integración CA.

otorgarle al proceso de integración regional, este último a su vez siendo un objetivo prioritario de las políticas de la UE hacia CA. El interés de la UE por lograr que Panamá se integre plenamente a las negociaciones del AdA ha llevado incluso a que actualmente se “estudie” la denominada fórmula SIECA+ 1, proceso que de concretarse, pondría en entredicho la retórica europea sobre su visión integracionista centroamericana.

Este rápido análisis de la situación estratégica comercial entre CA y la UE nos arroja algunos elementos claves:

- La gran vulnerabilidad de las economías de CA por su alta dependencia de la exportación de pocos productos agrícolas. Una tendencia tradicional pero alarmante si se tiene en cuenta que existe una correlación positiva entre la dependencia de productos básicos agrícolas y la pobreza. Asimismo, se ha profundizado el patrón comercial de la región intensivo en la explotación de Recursos Naturales.
- El alto nivel de comercio intrarregional de la UE en comparación con el creciente pero aun bajo nivel de comercio intrarregional en CA y su dependencia del mercado de EE.UU.
- La creciente importancia de las inversiones europeas en CA, dirigidas principalmente al sector de servicios y mayoritariamente bajo la forma de adquisiciones (concentrada en las privatizaciones de empresas públicas), por lo que no suponen directamente una ampliación de la base productiva.
- Las asimetrías entre los países centroamericanos y al interior de ellos, y el peso de Costa Rica en el comercio con la UE.

2.2.1. El Abordaje de las Asimetrías

Por otra parte, las asimetrías entre CA y la UE son abismales. El PIB generado por la UE en 2007 fue casi 150 veces mayor que el PIB centroamericano y el PIB per cápita anual de un centroamericano en ese mismo año fue de 2,600 dólares mientras que el de un europeo fue de 29,600 dólares. El porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza en CA asciende a casi el 50% del total y aproximadamente una cuarta parte de la población total del Istmo es población indígena, víctima de altos niveles de segregación y exclusión. En este sentido, cabe resaltar las preocupantes dimensiones de la desigualdad en CA, con un índice de Gini promedio casi 20 puntos más alto que el de la UE. Estos y otros datos estructurales reflejan las profundas diferencias entre CA y la UE en sus niveles de desarrollo, bienestar y calidad de vida.

Bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, la reducción de las enormes asimetrías que existen entre las dos regiones, y al interior de CA, debería ser un propósito prioritario de las relaciones entre la UE y CA. Este propósito se vuelve aun más relevante en el contexto de la negociación de un TLC. Las partes han reconocido el principio pero falta ver si realmente se incorporan mecanismos efectivos para la reducción de estas asimetrías en el marco de la negociación del AdA.

Un tema comercial importante es la negociación de productos sensibles como el banano y el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar. Para la región Centroamericana, la negociación en el caso de banano es en procura de mejores condiciones de acceso al mercado europeo. Otro tema relevante es el trato ambiental de la producción del banano tradicional, donde el paquete tecnológico es intensivo en el uso de agroquímicos. En lo que respecta al sector productor de azú-

car, Guatemala se ubica como el principal productor-exportador, pero también existe una alta relevancia en otros países de la región. Aquí lo fundamental será el cómo obtener el mejor acceso posible al mercado europeo.

Análisis de las Negociaciones

capítulo tres

En el marco de la III Cumbre ALC-UE realizada en Guadalajara en 2004, se celebra la I Cumbre UE-CA en la cual la UE y CA fijaron el objetivo estratégico común de realizar un Acuerdo de Asociación, que comprendiese capítulos de diálogo político, cooperación y una zona de libre comercio entre las dos regiones. Se precisó que era necesario que CA alcanzara un nivel suficiente de integración económica y se estableció un grupo conjunto ad-hoc para realizar una evaluación de la integración económica en CA.

La evaluación conjunta no incluye un balance general pero permite llegar a la conclusión que, aunque se registran algunos avances, el nivel de integración económica en CA es aun bajo. La Dirección General de Comercio de la Comisión Europea sostenía en su página Web hasta antes del inicio de las negociaciones que: “El nivel de integración económica regional es clave para un acuerdo de libre comercio mutuamente beneficioso. A la fecha, el nivel de comercio intra-Centroamericano es todavía bajo. Nuestra experiencia nos dice que acuerdos de libre comercio entre un mercado amplio como la UE y economías pequeñas no son fácilmente sostenibles y frecuentemente

conducen a un déficit para los socios más débiles”¹⁰.

Aun así, en el marco de la IV Cumbre ALC-UE en mayo de 2006 en Viena, se tomó la decisión de entablar negociaciones relativas a un Acuerdo de Asociación (AdA) entre la UE y Centroamérica, incluida la creación de una zona de libre comercio. En abril de 2007 la UE aprueba su mandato de negociación, en junio del mismo año se acuerdan las modalidades y en octubre de 2007 se celebra la I ronda de negociación en San José Costa Rica. Hasta la fecha han tenido lugar ocho rondas de negociación, aunque la séptima ronda en Tegucigalpa (30 de marzo a 3 de abril de 2009) se suspendió a mitad de semana debido al retiro de Nicaragua de la mesa de negociación, con lo cual prácticamente no hubo negociación en esa ronda. La octava ronda fue reprogramada para la última semana de Febrero 2009 en Bruselas. Adicionalmente, desde diciembre del año pasado se han llevado a cabo cuatro “rondas técnicas comerciales” en las cuales se buscaba avanzar en las mesas de temas comerciales.

¹⁰ Tomado de la página Web de la DG Comercio de la Comisión Europea en mayo de 2006.

A grandes rasgos, las negociaciones se han desarrollado bajo la estructura y modalidades acordadas por las dos partes, pero en gran medida definidas por la UE en base a su formato (plantilla- mandato). Las negociaciones de diálogo político y cooperación se han llevado de manera simultánea, pero en relativa independencia de las negociaciones comerciales. En estos dos pilares, cuyos contenidos son fundamentalmente declarativos -con algunas disposiciones normativas-, los negociadores manifiestan que se ha avanzado satisfactoriamente.

3.1. Pilar de Diálogo Político

En el pilar de dialogo político la mayoría de los temas y textos se han acordado, quedando pendientes básicamente tres artículos:

- (I) *Crímenes serios de preocupación internacional*: específicamente lo relativo a la adhesión y ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional. La UE pide la ratificación del Estatuto (aunque el requerimiento se ha venido flexibilizando), mientras que algunos países centroamericanos, no quieren que en el AdA haya una redacción que pueda implicar una obligación en este sentido.
- (II) *Migración*: CA busca incorporar compromisos sobre la no criminalización de migrantes por el hecho que entren o permanezcan en otra nación de forma no autorizada, y sobre el tratamiento no discriminatorio de trabajadores legalmente empleados con respecto a sus derechos laborales de acuerdo con las regulaciones de cada país. La UE ha mostrado una férrea oposición a aceptar el planteamiento centroamericano.
- (III) *Fondo Común de Crédito Financiero*: por propuesta inicial de Nicaragua y consenso centroamericano, se ha pedido la creación de este fondo orientado a la reducción de la pobreza, promoción del

desarrollo y bienestar de CA, así como para impulsar el crecimiento socio-económico en la perspectiva de avanzar hacia una relación balanceada entre las dos regiones. La UE ha respondido con incluir la creación de un grupo de trabajo bi-regional para examinar la creación de un mecanismo o la consolidación de mecanismos existentes y definir las modalidades de funcionamiento de tal mecanismo. Al parecer CA ha aceptado esta propuesta, aunque aún no se cierra la discusión, ni se avanza en la consolidación de dicho grupo de trabajo.

En las disposiciones transversales (naturaleza y alcance del AdA) se han acordado los principios y objetivos. Aun está pendiente la propuesta de CA sobre el ámbito de aplicación. Lo que han llamado “salvaguardia política”, disponiendo que el AdA debe reconocer las identidades culturales e idiosincrasias de los pueblos y no debe menoscabar la soberanía y los sistemas institucionales y legales de los países de CA. La UE propone sólo mencionar que nada en el AdA debe menoscabar la soberanía de las países de CA y llevar este párrafo al preámbulo del AdA.

Asimismo, la estructura institucional también ha sido convenida de manera similar a como existe en otros acuerdos de la UE, como el acuerdo con Chile.

El pilar de Diálogo Político del AdA postula principios y valores que Centroamérica debería impulsar consecuentemente¹¹. No obstante, el rumbo de las negociaciones evidencia la falta de vínculos entre aquellos

¹¹ Estado de Derecho, Buena Gobernanza, Democracia, Derechos Humanos, Promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de la gente indígena y la gente e individuos reconocidos por la Declaración de Derechos para Gente Indígena, Iguales oportunidades e igualdad de género, La estructura y orientación de la Cooperación Internacional, Migración, Reducción de la pobreza y cohesión social, Base de los estándares laborales, La protección del ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales, Seguridad y estabilidad regional, Corrupción, Drogas, Crimen Organizado Transnacional, Tráfico de armas pequeñas y armas leves como sus municiones, La lucha contra el terrorismo.

aspectos del diálogo político que por su importancia guardan estrecha relación con los pilares de cooperación y comercio. De este modo, se observa una segmentación marcada del proceso, prevaleciendo los intereses económicos- comerciales de la UE sobre las prioridades de cooperación y diálogo político definidas por el istmo centroamericano. Al respecto, llama la atención como los negociadores europeos han colocado corchetes en todas las propuestas centroamericanas referidas a los conceptos de respeto a la soberanía y sensibilidad cultural de los pueblos centroamericanos.

En el abordaje de la **cuestión migratoria** en el proceso de negociación, se revela la paradoja de la perspectiva de derechos humanos que promueve la UE. Sistemáticamente la defensa de los derechos humanos de los migrantes ha sido rechazada por los negociadores europeos. La migración no puede abordarse como el diálogo de un fenómeno solamente localizado en los espacios geográficos emisores y receptores de migrantes, sino que es necesario analizar y resolver sus causas sustantivas en el vigente orden económico global. Desde esta perspectiva, se debe asegurar ir más allá del establecimiento de un diálogo birregional para hablar sobre la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes. Los gobiernos centroamericanos deberían demandar compromisos concretos sobre un trato a los migrantes bajo un enfoque de justicia y transparencia sin criminalización de los mismos, así como acerca del tratamiento no discriminatorio de trabajadores legalmente empleados de acuerdo con las regulaciones de cada país.

Por otra parte, la **promoción del ambiente y el desarrollo sostenible** no se puede limitar a un simple diálogo en el marco del AdA. *Todas las acciones u omisiones atribuibles a la suscripción e implementación de este acuerdo deberían salvaguardar y*

mejorar las condiciones ambientales, sociales y económicas de las partes, principalmente centroamericana. Bajo un enfoque ambientalista y considerando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Río, 1992), es primordial la existencia de mecanismos sancionatorios que garanticen una efectiva consecución del desarrollo sostenible poniendo en ejecución el principio “*Quien Contamina Paga*”. Siendo las empresas responsables de deteriorar el ambiente y los recursos naturales (tutelar de sanciones), y el Estado el garante de fiscalizar y hacer cumplir la legislación ambiental vigente.

En esta área del Diálogo Político, las pretensiones europeas se orientan a conseguir que los países de la región - en materia de Cambio Climático- asuman responsabilidad en la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂), lo que no está en concordancia con los planteamientos centroamericanos en el proceso de negociación post 2012 ya que al ser naciones con aportes mínimos de emisiones no deberían asumir cuotas de responsabilidad en la reducción de emisiones Gases de Efecto Invernadero (GEI).

De ahí que los negociadores centroamericanos deberían acompañar esta cláusula de cumplimiento efectivo con programas de cooperación que contribuyan con el fortalecimiento y desarrollo jurídico e institucional del aparato estatal. Por tanto, se deberían mantener e incorporar dentro del AdA las posiciones asumidas en la materia, durante el proceso global de negociaciones de la Convención de Cambio Climático (COP15, Copenhague 2009).

Complementariamente, se debería abordar el tratamiento de los servicios ambientales desde una visión ecosistémica (capacidad que tienen los ecosistemas para generar productos útiles para la humanidad, entre ello lo atinente a sumideros de carbono). La

discusión desde el punto de vista económico-comercial, y tomando como referencia la definición de las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debe limitarse al seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El respecto a los **principios democráticos, los derechos humanos fundamentales, el Estado de Derecho y la buena gobernanza** deben ser ejes estratégicos de la relación birregional entre Centroamérica y la UE. Todo acto que atente y vulnere contra la seguridad ciudadana y las libertades fundamentales en los países partes debe ser motivo de activación inmediata de la llamada Cláusula Democrática. Planteamos que el Acuerdo de Asociación debe contribuir con la estabilidad política y social, la profundización del proceso de integración regional y la reducción de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible en Centroamérica.

Respecto al Fondo E-CA consideramos que constituye un mecanismo financiero que podría ayudar a disminuir las asimetrías existentes entre las regiones, nivelar las economías centroamericanas, impulsar el crecimiento económico, mitigar el impacto de la crisis internacional y avanzar en el proceso de integración centroamericana.

Sin embargo, su administración amerita la conformación de una Comisión de Distribución o Consejo de Administración para que evalúe y asigne los recursos financieros necesarios para la ejecución de los diferentes proyectos y programas que presenten las naciones centroamericanas, priorizando aquellos que fomenten la economía social y el desarrollo humano sostenible en la región. Con ello, cambiará el pensamiento tradicional que simplemente fomenta la atracción de la Inversión Extranjera Directa desvinculada de las estrategias de desarrollo.

La creación del Fondo Común debería constituirse como una de las máximas expresiones contenidas dentro de este pilar y el componente de cooperación, ya que se perfila como un importante instrumento para lograr el objetivo común de la asociación estratégica birregional. Finalmente, es importante que ambas partes negociadoras se comprometan a apoyar y establecer el E-CA como parte vinculante del AdA, no limitándolo sólo a un grupo de trabajo birregional que examine la creación de mecanismos financieros o el fortalecimiento de los ya existentes.

3.2. Pilar de Cooperación

El capítulo sobre **cooperación** recoge un amplio listado de temas de interés mutuo articulados en ocho áreas (títulos), además de los artículos introductorios sobre objetivos, principios y modalidades. Los temas más destacados que aun no se han acordado son:

- (I) Diálogo macroeconómico: la UE ha propuesto que la cooperación debe promover el intercambio de información sobre tendencias y políticas macroeconómicas respectivas, así como compartir las experiencias en la coordinación de políticas macroeconómicas en el contexto de un mercado común. Según lo conve-nido por las partes, pueden incluir áreas tales como política monetaria, política fiscal, finanzas públicas, y estabilización macroeconómica y deuda externa. CA no acepta esta disposición.
- (II) Migración: la mayoría del texto está acordado, con la salvedad que CA propone utilizar el término “irregular” y la UE insiste en la utilización de “ilegal”. También CA propone que esta sea un área (título) por sí misma, mientras la UE lo incorpora como un artículo en el área de Justicia, Libertad y Seguridad.

- (III) Medio ambiente: buena parte de la redacción está por acordar, así como la organización de los temas, incluido el mismo título.
- (IV) Desarrollo económico y comercial: se refiere a cooperación en los temas relativos al comercio. Casi todo el título está por definirse, sobre la base de textos ya propuestos por las partes. El acuerdo es que este título se va a discutir más adelante, en especial a medida que las mesas de negociación comercial vayan identificando los sectores y temas prioritarios para la cooperación.

Desde nuestra perspectiva, la cooperación debe seguir siendo un pilar fundamental en las relaciones entre la Unión Europea y los países centroamericanos a fin de profundizar el proceso democrático y promover un desarrollo humano sostenible en Centroamérica. La cooperación debería constituirse en uno de los principales instrumentos para que este acuerdo contribuya al desarrollo equitativo en la región y a la búsqueda del equilibrio en unas relaciones birregionales asimétricas.

Sin embargo, el análisis de los textos de negociación de este pilar, evidencia que si bien el objetivo general planteado es válido, su contenido no logra concretar ni precisar en cuanto a recursos, mecanismos y procedimientos. Por consiguiente, las prioridades establecidas se vuelven meros enunciados de intereses e intenciones comunes que constituyen una mezcla de aspectos relacionados, más en algunos casos, al pilar de Diálogo Político. En este sentido, es prioritario realizar una revisión integral de este componente para precisar, por ejemplo, las distintas modalidades de cooperación que se pueden acordar.

La Iniciativa CID y ALOP consideramos que este pilar debe ser abordado con una lógica de cooperación para el desarrollo humano sostenible, teniendo como prioridades en materia de cohesión social no sólo el intercambio y apoyo técnico para la formulación de políticas sectoriales y sociales referidas particularmente a la reducción de pobreza, las exclusiones, inequidades y discriminaciones sociales, sino que debe garantizar el fortalecimiento de los sectores de la economía social como actores claves de la cohesión social.

Lo anterior implica la definición de mecanismos, recursos y procedimientos para promover y fomentar la asociatividad, el fortalecimiento institucional de las empresas y organizaciones del sector de la economía social, así como, el establecimiento y desarrollo de programas y proyectos regionales que les permita operar en escala nacional y centroamericana, permitiéndoles aprovechar las oportunidades del Acuerdo de Asociación.

La cohesión social también se refiere a la soberanía y seguridad alimentaria como aspecto medular para Centroamérica, ya que la producción de alimentos de origen agropecuario está en manos de pequeños y medianos productores, asociaciones y cooperativas.

Asimismo, la cooperación al desarrollo debe ayudar al mejoramiento de la productividad, la calidad de la producción y los encadenamientos productivos de esta producción mediante la organización de las cadenas de valor que garantizan mejorar el ingreso de los sectores vulnerables, reducir la migración y la pobreza, y eventualmente convertir a Centroamérica en una región exportadora de productos agroindustriales.

Hasta el momento, el rumbo del AdA deja ver que la cooperación para el desarrollo económico y comercial tiene un enfoque dirigido sólo hacia las instituciones de gobierno (asistencia técnica, formación de recursos humanos e intercambio para la formulación de mecanismos, procedimientos y normativas que faciliten el comercio). Al respecto, debería considerarse que los sectores de economía social, mayoritarios en Centroamérica, requieren también apoyo técnico, fortalecimiento institucional, asistencia técnica para la investigación, desarrollo e innovación como herramientas fundamentales para lograr los beneficios del Acuerdo y una mejor inserción comercial. De la misma forma, el pilar de cooperación debería considerar estrategias que permitan promover la participación efectiva de la sociedad civil específicamente en lo que se refiere a la observancia de la aplicación de la legislación ambiental de cada uno de los países.

Por otra parte, siguiendo el vínculo entre el Diálogo Político y la Cooperación sostenemos que el **E-CA** debe formar parte del pilar de cooperación. Sus mecanismos de conformación, implementación y seguimiento deben establecerse durante el proceso negociador. Como lo hemos planteado en este documento, un Fondo Económico Común Centroamericano podría ser clave para impulsar el proceso de la integración económica y social, así como fortalecer la relación comercial entre CA y la UE. De ahí, que el E-CA debería tener un mecanismo financiero para compensar las asimetrías intra y birregional, establecer partidas destinadas a la cohesión socioeconómica y el desarrollo humano, así como procedimientos que garanticen una armoniosa y transparente administración de los recursos.

En lo que respecta al denominado “**Diálogo Macroeconómico**” que pretende un monitoreo de las respectivas políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, finanzas públi-

cas, estabilización macroeconómica, deuda externa), en la práctica podría convertirse en un mecanismo de monitoreo unilateral de la UE, esto debido a la incapacidad y quizás falta de interés, de Centroamérica para monitorear las políticas macroeconómicas europeas. Resulta cuestionable que la UE utilice su cooperación para el desarrollo a fin de establecer condicionalidades en la orientación de la política macroeconómica de las naciones. Pero por otro lado es importante que existan mecanismos efectivos de rendición de cuentas, de transparencia y de auditoría social en el apoyo presupuestario de la UE hacia algunos gobiernos centroamericanos.

Finalmente, reiteramos que durante la negociación del Acuerdo de Asociación debe acordarse la revisión, evaluación y adecuación de la Estrategia Regional de Cooperación 2007-2013, así como de las Estrategia País 2007-2013 para garantizar que exista concordancia entre ellas y las prioridades del AdA. Del mismo modo, se debe incluir de manera expresa un compromiso de consulta a organizaciones de la sociedad civil en el proceso de evaluación y definición de las estrategias de cooperación regional y nacional.

3.3. Pilar Comercial

El pilar **comercial** del AdA se ha estado negociando en 12 mesas, donde se incluyen todos los aspectos comerciales y relativos al comercio (aspecto OMC plus) en un formato clásico de un TLC. Para la séptima ronda de negociaciones, los negociadores manifestaron que en la mayoría de mesas se había avanzado bastante en la parte normativa de los capítulos. Pero en todas las mesas aun quedan pendientes de acordar temas importantes como compromisos de cobertura, salvaguardias, obligaciones y mecanismos de implementación y monito-

reo. Se han dado una serie de intercambios de ofertas de acceso a mercados, servicios y establecimiento, dando paso a una negociación por “paquetes”¹². CA afirma que le ha propuesto a la UE un “paquete de cierre” que incluye un balance general de todos los temas pendientes de la parte normativa y las listas arancelarias.

Sin embargo, por la relativamente escasa información que trasciende de las negociaciones, da la impresión que quedan aun varios temas por acordar y, claro está, entre ellos los más sensibles y donde mayores diferencias existen. Para mencionar algunos de los más importantes:

En la mesa de acceso a mercados está pendiente un acuerdo sobre productos claves como banano, carne, arroz y azúcar, así como las salvaguardias especiales y los impuestos a la exportación. En servicios y establecimiento están pendientes acuerdos respecto a algunos sectores estratégicos como telecomunicaciones y transporte marítimo, así como acordar las listas de compromisos (que es donde está el acceso real) en especial respecto a servicios financieros, courier y telecomunicaciones. En propiedad intelectual el tema más complejo son las indicaciones geográficas, como veremos más adelante. También quedan pendientes disposiciones sobre reglas de origen y el reintegro de aranceles (duty drawback), entre otros.

Otro aspecto de mucho interés para la UE y que se considera sensible en la negociación es la dimensión regional del acuerdo, perspectiva que es transversal a varios capítulos de la negociación. Respecto al comercio de bienes esta dimensión está relacionada con la Unión Aduanera Centroamericana. La UE quiere que los bienes europeos importados

al mercado centroamericano circulen libremente al interior de Centroamérica y aspira a que exista un sólo punto de control aduanero.

La dimensión regional también se extiende a todo un conjunto de disciplinas comerciales o relacionadas con el comercio, donde cabe destacar: normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, reglas de origen y política de competencia. En varios aspectos de estos temas, la UE está buscando un marco regional en Centroamérica, sea a través de procedimientos comunes o normativa regional. Algunos son temas espinosos para Centroamérica, donde existen grandes diferencias entre los países y sus normativas al respecto y que incluso han sido poco discutidos en el marco de la integración regional Centroamericana, como por ejemplo las políticas de competencia.

A continuación, se presenta un análisis y aportes sobre algunos temas de vital importancia abordados hasta la fecha en el marco de las negociaciones del AdA: “derechos de propiedad intelectual”, “servicios y establecimiento” y “comercio y desarrollo sostenible”.

¹² Información más detallada se puede encontrar en los informes de cada ronda, que pueden ser consultados en el siguiente vínculo: <http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>

Derechos de Propiedad Intelectual

capítulo cuatro

La protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI), según cómo sea configurado el régimen que la contemple, puede constituirse en una herramienta que potencie el desarrollo sostenible o lo obstaculice. Tal hecho dependerá del enfoque y premisas sobre los cuales se formulen las normas que regulan esta materia. Potenciará el desarrollo un régimen de protección a la propiedad intelectual equilibrado, en el cual la propiedad privada esté concebida en función del interés social. En un régimen de tal naturaleza los DPI deberían ser observados pero sin obviar la implementación de mecanismos para solventar situaciones en las que se presente un conflicto entre los derechos de naturaleza privada y las legítimas necesidades básicas de la población (salud, acceso a la cultura y al conocimiento) o bien, de derechos de naturaleza más bien difusa (derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la libre competencia, la seguridad alimentaria, entre otros).

Dentro de las negociaciones del AdA, el tema de los DPI no es, de ninguna manera, secundario; más bien posee una gran importancia; esto por encontrarse vinculado a áreas claves para la agenda de desarrollo de CA y a fuertes intereses económicos de

la UE. Como se sabe, el instrumento internacional que contempla las obligaciones básicas de los Estados en materia de DPI es el Acuerdo de los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), cuyos estándares de protección, para el caso de Centroamérica, fueron elevados, como parte de los compromisos adquiridos al adoptar el CAFTA-DR.

Lo anterior es de suma importancia, pues el AdA está siendo negociado bajo el principio de “*paridad CAFTA*”, en razón del cual, CA debe conceder a la UE al menos los beneficios otorgados a Estados Unidos en dicho acuerdo comercial. En el capítulo de propiedad intelectual del CAFTA (capítulo XV) se adoptaron normas de protección excesivas y que manifiestan un desequilibrio serio entre el interés público y los intereses privados. No obstante, el capítulo XV del CAFTA ha dejado algunos espacios para establecer excepciones y limitaciones a los DPI lo que da a los Estados cierto margen de maniobra al momento de implementar el Tratado en las legislaciones nacionales. A pesar de ello, estos espacios de flexibilidad podrían verse reducidos si en el AdA se pactan mayores niveles de protección.

Por lo anterior, en las negociaciones con la UE, CA debería rechazar las propuestas que

puedan comprometer (a corto, mediano o largo plazo) la satisfacción de las necesidades y derechos fundamentales antes mencionados. Además, se deberán preservar las flexibilidades que permitan a los Estados centroamericanos adoptar los mecanismos pertinentes para establecer regímenes de DPI nacionales que no impidan cumplir los objetivos de desarrollo planteados para la región; sino que al contrario, al mismo tiempo que incentiven la creatividad y la innovación, estén al servicio del interés público.

Con estos fines, a continuación se ofrece un breve análisis que identifica señales de alerta y plantea algunas propuestas para temas específicos a tomar en cuenta para el capítulo de derechos de propiedad intelectual en las negociaciones del AdA.

4.1. Objetivos y Principios del Capítulo de Propiedad Intelectual

Los objetivos de un régimen jurídico establecen las guías sobre las cuales se orientarán e interpretarán sus normas, especialmente en casos de conflicto o duda en cuanto a su aplicación; en razón de eso creemos fundamental que los objetivos del capítulo sobre propiedad intelectual del AdA no deben reducirse a *“facilitar la producción y comercialización de productos innovadores y creativos entre las partes”* y a *“lograr un nivel de protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual adecuado y efectivo”*, tal como se ha establecido en la propuesta inicial que la UE hizo a CA. Consideramos importante, para los intereses de la región centroamericana, que se reformulen estos objetivos de forma que estén encauzados a una visión de desarrollo sostenible, equidad y justicia social.

Si bien el capítulo debe aspirar a garantizar la observancia y protección de los DPI, esta protección debe contribuir a la consecución de fines más estratégicos. En ese sentido,

el ADPIC enuncia elementos que merecen ser tomados en cuenta para tales efectos, el Artículo 7 menciona que los objetivos del Acuerdo son: *“la promoción de la innovación tecnológica y la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos”*, a través de lo cual se *“favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones”*. Para estos efectos, lo establecido en ADPIC debería entenderse como un mínimo al que Centroamérica debe aspirar y es inaceptable que los objetivos del capítulo sobre DPI sean más restringidos que los del artículo 7 ya mencionado.

Por otro lado, debe dejarse expreso que se reconocen los principios de interpretación enunciados en el artículo 8 del Acuerdo ADPIC en cuanto que los países Partes podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, promover el interés público en sectores de importancia vital para el desarrollo socioeconómico y tecnológico; o bien para prevenir el abuso de los DPI por parte de sus titulares, las prácticas que limiten injustificadamente el comercio o las que vayan en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.

4.2. Transferencia de Tecnología

En el tema de la transferencia de tecnología, la UE ha planteado en el artículo 3 de su propuesta inicial que ésta se dé desde Europa hacia CA y viceversa, es decir una suerte de *“intercambio de tecnología”* y no una *“transferencia”*. Sin embargo, el artículo 7 del ADPIC deja claro que los DPI no son un fin en sí mismos, sino que deben orientarse a equilibrar las asimetrías entre los países desarrollados (productores de tecnología) y los países en desarrollo (tradicionalmente usuarios de tecnología)¹³, estableciendo como principio de interpretación general que

*“la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir (...) a la **transferencia y difusión de la tecnología**”.*

En la negociación del AdA no existe fundamento para cambiar estas premisas en relación a la transferencia de tecnología, la cual ha sido concebida precisamente como un mecanismo para reducir las brechas de avance tecnológico entre países desarrollados y en desarrollo; por lo cual resulta ilusorio el establecimiento de un “intercambio” entre ambas regiones, ya que las asimetrías existentes son evidentes. En adhesión a lo anterior, este planteamiento puede convertirse en una excusa para invisibilizar un tema tan importante y estratégico desde el punto de vista centroamericano.

También se encuentra en discusión la creación de un Comité de Transferencia de Tecnología, o bien un Sub-Comité de Transferencia de Tecnología (en el caso que el Comité creado conozca de todos los aspectos relacionados con la propiedad intelectual). En uno u otro caso, se debe defender la posición de crear un órgano con competencias especializadas en la materia, quedando esto expresamente en el texto, para que los asuntos relativos a la transferencia de tecnología no se diluyan en la gran variedad de temas que implican los DPI.

En virtud de las asimetrías sociales, económicas y culturales existentes entre las dos regiones sería muy positivo que se introduzca una propuesta más agresiva en este tema: un compromiso para la UE, similar al que el artículo 66.2 del Acuerdo ADPIC impone a los países desarrollados de la OMC, aplicado a favor de Centroamérica; de manera que los Estados de la UE queden obligados a ofrecer incentivos a sus empresas

¹³ Cfr. UNCTAD-ICTSD “Resource Book on TRIPS and Development”. Capítulo 6. Pp. 8 – 9. Disponible en internet desde: http://www.iprsonline.org/unctadictsd/docs/RB_Part1_Nov_1.5_update.pdf

con el fin de fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países centroamericanos, así CA podría establecer una base tecnológica sólida y viable. Esta propuesta debería vincularse al pilar de cooperación, e incluso definir como una de las funciones del Comité o Sub-Comité la formulación de planes y estrategias para tal efecto.

4.3. Intereses del Sector Agroindustrial e Indicaciones Geográficas

En la mesa de propiedad intelectual este es el tema donde la UE ha demostrado mayores intereses y a la vez donde las posturas de las Partes están más contrapuestas. Es de esperarse que esto sea así. Las indicaciones geográficas (IG) o las denominaciones de origen (DO)¹⁴ han sido los mecanismos en los que se ha basado la reputación de los productos agroindustriales en Europa y son sinónimo de una “calidad garantizada” para los consumidores. Las IG y DO representan además una ventaja competitiva para estos productos al permitirles diferenciarse mejor en los mercados.

Esto cobra mayor sentido al considerar que en Europa la agroindustria tiene una gran relevancia, en vista que aglutina a sectores importantes como el de lácteos o las industrias vitivinícolas, entre otros. Y no sólo se destaca el rol económico de estos sectores, sino también el cultural, ya que a través de sus productos, fabricados mediante procesos tradicionales –de hasta varios siglos de antigüedad–, se difunde y preserva de forma significativa una parte de la historia y cultura europeas.

¹⁴ Si bien las denominaciones de origen son un tipo de indicaciones geográficas, la diferencia fundamental entre ambas es que para proteger una indicación geográfica se requiere que haya un vínculo entre la buena reputación del producto y el lugar geográfico donde es producido o fabricado; en cambio la denominación de origen exige que el vínculo no sólo sea relativo a la reputación del producto, sino que efectivamente una de las características esenciales de éste se deban fundamentalmente al origen geográfico por las condiciones del suelo, el clima, determinados modos de producción de la zona, etc. y que esta relación sea comprobada.

Las demandas de la UE en cuanto IG y DO están en concordancia con sus planteamientos a nivel multilateral en las negociaciones de Doha de la OMC y con sus intereses de crear mayores ventajas a sus industrias en los mercados internacionales, especialmente frente a sus mayores competidores: Estados Unidos y Japón.

La UE ha propuesto a Centroamérica que se permita la protección de una IG aun cuando ya exista una marca registrada que sea similar a ésta, de manera que ninguna prevalezca sobre la otra. Lo cierto es que, **según las legislaciones centroamericanas sobre signos distintivos, la marca ya aprobada es un derecho adquirido con anterioridad y el hecho de privarle de la exclusividad que la ley le reconoce atenta contra la seguridad jurídica. Otro aspecto a resaltar es que la protección de marcas es el mecanismo mediante el cual principalmente se construye la reputación de los productos en CA, por lo tanto se debe mantener intacta la protección del derecho de la marca preexistente y no aceptar el reconocimiento de IG posteriores que puedan causar confusión a los consumidores.**

Ciertamente, este es un punto de conflicto que tendrán que solventar los equipos negociadores, ya que la UE está exigiendo con mucha insistencia un reconocimiento que está prohibido en las leyes nacionales y en el CAFTA-DR. A lo largo de las rondas de negociación CA mantuvo la postura de *“primero en tiempo, primero en derecho”*, de modo que el signo distintivo que haya sido autorizado primero tiene derecho a subsistir; pero también ha quedado de manifiesto que este uno de los temas más sensibles para Europa y en algún punto se deberá encontrar una salida jurídica que no afecte los intereses de los productores locales, de manera que no se le reste fuerza distintiva a sus marcas, las cuales son objeto importante de su inversión.

Por otro lado, la propuesta europea de la creación de registros nacionales de IG puede ser una oportunidad que resulte positiva para la región, en función de fomentar el desarrollo de estos signos distintivos. Actualmente, los países centroamericanos sólo tienen registros para DO (algunos muy incipientes, otros solamente existen en la ley pero en la práctica no reciben registros), pero no de IG. Esto siempre y cuando se pacte la cooperación técnica y financiera necesaria para que las administraciones públicas vean acrecentadas sus capacidades y recursos –humanos y materiales– que les permitan desarrollar satisfactoriamente estas obligaciones. Estos compromisos deben acompañarse de políticas y programas de apoyo a nuestra agroindustria para que sean principalmente los productores y productoras centroamericanos quienes puedan sacar provecho del gran potencial que ofrecen el registro y la protección de IG y DO.

En esa misma lógica, también debe pactarse con Europa la cooperación necesaria para impulsar y difundir las ventajas de la protección de IG y DO en los países centroamericanos, a fin que los productores agrícolas conozcan los mecanismos para traducir sus conocimientos colectivos y procesos de producción tradicionales en ventajas competitivas en el comercio internacional, para así, agregar valor a sus productos y como consecuencia, incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Todo esto debe enmarcarse además, en función de formular e implementar una estrategia para impulsar el desarrollo rural en la región.

Otro aspecto fundamental es que CA no debería acceder a la propuesta europea de extender la protección especial, que da el ADPIC para vinos y bebidas espirituosas, a los demás productos agroindustriales; ya que significaría una amenaza para los actuales esquemas de producción y comercialización de la región. La protección ordinaria que da

el ADPIC implica el derecho de demandar a aquel que utilice cualquier signo distintivo idéntico o similar a una IG registrada, pero para esto debe demostrarse que los consumidores fueron inducidos a error.

Para el caso de las IG de vinos y bebidas espirituosas la protección es más extensa porque la IG protegida estaría siendo violada aun si no causa confusión en los consumidores. Tampoco deja exento de responsabilidad al demandado si éste ha utilizado en las etiquetas expresiones compensatorias como “tipo”, “clase”, “imitación”, u otras que aclaren que no se trata del producto protegido por una IG sino de otro similar.

La extensión de esta protección, en conjunto con la propuesta sobre la coexistencia con las marcas, significaría una habilitación a los países europeos para pedir la reivindicación de sus IG contenidas en marcas comerciales de productos centroamericanos, aun cuando se señale en las etiquetas, mediante expresiones compensatorias, que el producto en cuestión no tiene el origen al que hace referencia la marca, sino que simplemente está imitando la forma de fabricación o producción. Además, se debe mantener el rechazo a esta propuesta ya que constituye un tema que está en discusión a nivel multilateral en la OMC y en los países centroamericanos se encuentran entre el grupo de países que han mostrado oposición; por lo que un acuerdo bilateral en ese sentido podría comprometer los avances logrados al respecto.

Por último, consideramos que se deben preservar las excepciones permitidas por el Acuerdo ADPIC, como lo son el “uso de buena fe” o “uso anterior al ADPIC” de IG similares (para el caso de vinos y bebidas espirituosas), la posibilidad de proteger marcas similares a IG siempre que las marcas registradas de buena fe lo hayan sido antes de la vigencia del ADPIC o antes que se protegiera la IG en ese país; también la posibilidad

de no proteger nombres que si bien son IG en el país de origen, sean considerados términos genéricos en el país destinatario.

4.4. Acceso a Medicamentos

Si bien las patentes no son el único factor determinante sobre los precios de los medicamentos, sí tienen la capacidad de favorecer el control que las grandes empresas farmacéuticas tienen sobre éstos. De la misma forma, plazos muy amplios de protección de los datos de prueba dificultan que terceros fabriquen medicamentos genéricos y esto retrasa considerablemente la entrada de competidores en el mercado¹⁵. Estos factores tienen una influencia grande en el acceso de la población a medicamentos esenciales de calidad.

En relación a las negociaciones del AdA y las patentes sobre medicamentos, consideramos que los plazos de protección de las patentes no deben sobrepasar por ningún motivo el tiempo ya otorgado en CAFTA-DR: 20 años contados desde la presentación de la solicitud, eliminando la posibilidad de extenderlo hasta 5 años más por retrasos injustificados en la aprobación de la patente o bien por retrasos injustificados en la autorización de comercialización de productos farmacéuticos.

Además, el Capítulo sobre DPI del AdA no debería estipular plazos más amplios para la protección de datos de prueba que los adoptados en virtud del CAFTA-DR. En CAFTA la obligación principal para las autoridades sanitarias, respecto a los datos de prueba, es la de no divulgarlos durante 5 años, y en el mismo plazo no aprobar a terceros la co-

¹⁵ Los datos de prueba consisten en la información sobre seguridad y eficacia que las empresas productoras de medicamentos presentan a la autoridad reguladora para que apruebe su comercialización. Ya que generar estos datos implica una gran inversión de tiempo y dinero, adicional a la hecha para desarrollar el medicamento, las empresas de los países en desarrollo raras veces pueden generar su propia información y optan por utilizar la que, sobre la misma formulación, generó otra empresa.

mercialización de un producto farmacéutico cuya solicitud estuviese basada en los datos de prueba presentados por un solicitante anterior, a menos que este tercero cuente con el consentimiento del titular. Esto significa que la persona que desee desarrollar un medicamento genérico debe esperar 5 años antes de poder aspirar a que su producto sea aprobado para ser ofrecido en venta a los consumidores.

Es importante resaltar que la UE ha puesto precisamente este punto en la mesa de negociación, así como lo hizo en la negociación con Perú y Colombia. La UE está pidiendo a CA una extensión adicional de 5 años en la protección de las patentes más allá de los 20 años contados desde la presentación de la solicitud. También la UE ha pedido a CA una protección para los datos de prueba de productos farmacéuticos de hasta 11 años, cuando en el CAFTA se ha otorgado una protección por 5 años. En este sentido, es clave tener en cuenta que tras la alerta de grupos de sociedad civil los negociadores de Perú y Colombia lograron que la UE retirara esta propuesta de la mesa de negociación.

Por otra parte, la facultad de las Partes de aplicar las flexibilidades de ADPIC (licencias obligatorias, la posibilidad de establecer excepciones, incluyendo la Cláusula Bolar¹⁶) debe quedar expresa; así como la facultad de aplicar las nuevas excepciones y flexibilidades derivadas de la Declaración de Doha sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública, como también del Protocolo que modifica el Acuerdo ADPIC. En ese mismo sentido, debe quedar de manifiesto la posibilidad de los Estados Partes para definir las condicio-

¹⁶ El propósito de esta excepción es permitir que un productor de medicamentos genéricos coloque en el mercado sus productos inmediatamente al vencer el plazo de la patente. De esta manera, aunque el plazo de protección de la patente siga aún vigente, el interesado podría usar el producto patentado para generar la información sobre seguridad y eficacia que necesita para solicitar el permiso de comercialización.

nes sobre las cuales podrán hacer uso de estas flexibilidades y excepciones.

Finalmente, es importante y necesario que se deje abierta la posibilidad que cada Estado Parte defina la forma de agotamiento del derecho¹⁷ a fin que los países centroamericanos puedan ejercer su facultad de realizar importaciones paralelas.

4.5. Acceso a la Cultura y al Conocimiento

El conocimiento se construye sobre la base del conocimiento previamente producido por otros, es un círculo virtuoso que se fundamenta en el acceso y libre circulación de la información. Muchos movimientos a favor de la cultura libre, tanto en América Latina, como en Estados Unidos y Europa, han expresado serias preocupaciones sobre la estabilidad de este proceso de creación del conocimiento y la cultura, ya que el acceso a los mismos se está viendo limitado debido a las cada vez más restrictivas regulaciones sobre derechos de autor y conexos.

En el CAFTA-DR, como ya se dijo anteriormente, pero especialmente en materia de derechos de autor, las obligaciones adoptadas trastocan el equilibrio entre propiedad privada e interés público. Desde la adopción del ADPIC la tendencia en los regímenes de DPI ha sido a aumentar los plazos de protección de los derechos de autor y conexos; así en CAFTA este plazo se llevó de 50 a 70 años. El tratado comercial que Centroamérica actualmente negocia con Europa también incluye disposiciones relativas a los derechos de autor, por ello ***es de suma importancia que no se acepte, bajo ningún concepto, un nuevo aumento al plazo de protección, lo cual significaría restringir***

¹⁷ El agotamiento del derecho se refiere al momento en el que el titular del derecho deja de tener poder para controlar los movimientos comerciales sobre el bien protegido. Los países pueden elegir entre un régimen de agotamiento internacional, regional o nacional.

de manera injusta e injustificada el acceso social al conocimiento y al patrimonio cultural, se retrasaría la entrada de las obras al dominio público; y esto, sumado al endurecimiento de las disposiciones sobre observancia, implica un riesgo de criminalizar acciones, tendientes al uso personal sin fines de lucro y al intercambio social de obras, que son perfectamente legítimas.

A *contrario sensu*, a nuestros países, que enfrentan el desafío de promover mejores condiciones de vida para sus habitantes, les resultan más favorables regímenes de protección a los derechos de autor flexibles, que favorezcan la investigación, la creatividad, la educación y la formación de opinión pública; de manera que se potencie un ejercicio más pleno de los derechos fundamentales, así como el perfeccionamiento de las ciencias, las artes y la tecnología.

Por otro lado, los negociadores centroamericanos en la mesa de propiedad intelectual, deben procurar defender el derecho de los Estados de establecer sus propias excepciones a los derechos de autor, dejando esto expresado en el texto del acuerdo. El artículo 13 del ADPIC otorga a los países miembros esta facultad, con la única condición que las excepciones establecidas *“no atenten contra la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos”*.

En base a lo establecido por el artículo 13 del ADPIC, se debe permitir que los países definan en su legislación, de acuerdo a su realidad socio-económica y cultural, las condiciones en las cuales el ejercicio de estas excepciones no atenta contra la explotación normal de la obra, interpretación, ejecución o fonograma ni causa un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular. Esto con el fin de evitar que las excepciones establecidas sean prácticamente inaplicables y

no garanticen efectivamente el acceso legítimo a la cultura y al conocimiento. Ejemplos de excepciones comprendidas en algunas leyes nacionales, las cuales deben mantenerse e implementarse son: el derecho de citar obras, actividades legítimas de ingeniería inversa, insertar mecanismos de seguridad, insertar mecanismos de protección contra contenido inapropiado para menores de edad, habilitaciones para las bibliotecas o instituciones educativas y culturales de hacer reproducciones con fines educativos o formativos, la elaboración de una copia de uso personal, entre otras.

En cuanto a las medidas tecnológicas efectivas, debe evitarse una protección excesiva a este tipo de mecanismos de modo que no se conviertan en barreras de hecho (y no sólo de Derecho) al ejercicio de las excepciones lícitas que permiten los tratados internacionales.

4.6. Conservación de la Diversidad Biológica

Los países centroamericanos cuentan con una ubicación geográfica privilegiada, ya que se encuentran en una región del planeta que posee una enorme diversidad de especies. Paradójicamente, son los países desarrollados, menos biodiversos, los que cuentan con mayor avance científico y tecnológico para el aprovechamiento comercial de estos recursos. De ahí que una de las industrias más pujantes, especialmente en Europa, es la Biotecnología. Los productos biotecnológicos, obtenidos a partir de costosos procesos de investigación y desarrollo, encuentran en los DPI una herramienta clave para proteger y aprovechar esta inversión.

Sin embargo, el ejercicio de DPI sobre formas de vida, y productos o procesos derivados de ellas, es una cuestión que despierta muchas inquietudes y preocupaciones en

distintos sectores de los países en desarrollo (como organizaciones ambientalistas, campesinos, comunidades indígenas, etc.), ya que un abuso de las facultades que otorga una patente o un derecho de obtentor –por ejemplo– sobre plantas o semillas da pie a prácticas que atentan contra la conservación de la biodiversidad, la soberanía alimentaria y el uso sostenible de los recursos genéticos.

En este aspecto, consideramos que en la negociación del capítulo sobre propiedad intelectual los países de CA deben evitar que se les obligue a proteger mediante patentes las plantas y los animales. En ADPIC se les deja en libertad de excluir estas formas de vida de la materia patentable y en CAFTA sólo quedó obligado a patentar plantas El Salvador, que no adoptó un sistema de protección de las obtenciones vegetales.

Los derechos que una patente otorga dan un control amplísimo sobre el objeto protegido (el titular puede impedir su fabricación, uso, venta, importación y exportación), cuando estos derechos exclusivos se aplican a bienes que deben estar a disposición de todas y todos se alteran las condiciones que son necesarias para el mantenimiento de la vida y el equilibrio ecológico, amenazando así los derechos fundamentales de los habitantes de la región, especialmente de aquellos más vulnerables. ***El establecimiento de monopolios en el mercado de semillas, la pérdida de la biodiversidad y la biopiratería (aplicada tanto a especies nativas como a conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas) son ejemplos de las consecuencias que pueden desencadenarse en este contexto.***

Los gobiernos centroamericanos deben abogar en la negociación con Europa por mantener intactas, y más aún, dejar expreso en el texto, las excepciones que el artículo 27.3 del Acuerdo ADPIC reconoce a los Estados

en cuanto que pueden “*excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente.*”

En lo relativo a la protección de obtenciones vegetales, los negociadores centroamericanos deben instar a que no se imponga como obligación directa para las Partes adherirse al Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Convenio UPOV), en su lugar se podría pactar el compromiso de adoptar un régimen de “protección efectiva”, en el cual se permitiría a cada país determinar, según su propia realidad y necesidades, si adopta el sistema UPOV, un sistema sui generis nacional u otro.

Además, debe dejarse expreso en el texto que la adopción de este régimen de protección a las obtenciones vegetales no debe restringir la libertad de los Estados de establecer excepciones al derecho del obtentor en favor de agricultores (como la reutilización e intercambio de semillas) y otros fitomejoradores, y la facultad de los Estados de regular el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios derivados de este acceso.

A fin de evitar la biopiratería conviene no comprometer el derecho de los países de condicionar el otorgamiento de DPI (especialmente de patentes) que versen sobre productos o procesos derivados de material genético o de conocimiento tradicional asociado, al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Según estos compromisos, los Estados tienen derecho a exigir que antes de conceder acceso a sus recursos genéticos se obtenga su consentimiento informado previo (CIP) sobre la base de con-

diciones mutuamente acordadas y garantizando una justa y equitativa distribución de los beneficios obtenidos del acceso.

En este sentido; y a fin de garantizar los derechos soberanos de los Estados centroamericanos sobre sus recursos genéticos; sería conveniente que en la negociación con la UE, Centroamérica adoptara la postura que países como Brasil, India, Perú, Ecuador, entre otros, han expresado en las negociaciones de Doha dentro de la OMC. En virtud de esto, se entiende que la facultad de los países de regular el acceso a sus recursos genéticos comprende el derecho de exigir en las solicitudes de DPI (1) la revelación del origen de los recursos genéticos o del conocimiento tradicional asociado, (2) evidencia de haber obtenido el CIP, así como (3) evidencia de participación de beneficios justa y equitativa. Asimismo debe resguardarse la posibilidad de los Estados de negar patentes sobre organismos vivos en la forma en la que ya existen en la naturaleza, secuencias de ADN o procesos esencialmente biológicos que no cumplan las condiciones de patentabilidad (novedad, nivel inventivo, aplicación industrial). Tener reconocidas estas prioridades evitará adoptar compromisos que las pongan en riesgo.

Servicios y Establecimiento

capítulo cinco

En la economía global el sector de servicios es el sustento de la actividad económica real y el comercio de servicios es el área de más rápido crecimiento del comercio mundial. De este modo, los servicios se han convertido en una mercancía y bajo la rígida lógica capitalista se comercializan casi como un bien. Pero algunos servicios son esenciales para la supervivencia y el bienestar del ser humano: salud, agua, educación, energía, protección social y otros, que son derechos humanos básicos y también llamados bienes públicos; son servicios muy sensibles y medulares a la razón del Estado. Las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros son insumos para la actividad productiva de muchos otros sectores económicos. Por lo tanto, los servicios son un sector muy importante para el desarrollo y la manera como el Estado gobierne este sector tiene consecuencias profundas, no sólo en el desarrollo económico, sino también en los derechos y calidad de vida de la población.

El sector servicios es la columna vertebral de la economía de la UE, representando más del 75% de su PIB y la provisión de bienes y servicios “premium” se considera como un elemento esencial para el crecimiento económico de la UE. En particular la UE iden-

tifica los sectores de telecomunicaciones, distribución, finanzas y seguros, transporte y servicios ambientales, como aquellos donde las firmas europeas son fuertes y en los cuales se deben buscar mejores condiciones y mayores preferencias para operar en mercados externos. En los países Centroamericanos el sector servicios también tiene mucho peso, representando en promedio el 60% del PIB, y es uno de los sectores más dinámicos de las economías de la región. En particular, el mercado doméstico de servicios es muy importante y diversificado, y es donde las empresas nacionales están mejor posicionadas y cuentan con mayor participación. Las micro y pequeñas empresas son operadores principales en este mercado, y sus dinámicas y procesos de vinculación con la sociedad son centrales para la generación de empleo y el fortalecimiento de una economía solidaria.

El comercio de servicios es complejo y los mecanismos de mercado para medirlo, mercantilizarlo y establecer estándares no logran captar la verdadera dimensión e importancia de los servicios. Las grandes asimetrías entre los países en este sector y las amplias ventajas productivas de los países desarrollados, hacen que en la negociación comercial si las dos partes se tratan como

iguales el resultado esperado va a ser desigual. Paradójicamente, bajo esa lógica es como se negocia en la actualidad.

Cabe señalar, que la Ronda de Uruguay del GATT en 1986, los países en desarrollo ceden a incluir el sector de servicios en las negociaciones multilaterales, entendiéndolo como carta de negociación para lograr acceso al mercado agrícola y de manufacturas de los países desarrollados. Pero los países en desarrollo escasamente tienen capacidad de tener una oferta exportadora de servicios, salvo en algunos tipos de servicios que consecuentemente son donde no abren su mercado. Así, las negociaciones actuales (multilaterales o bilaterales) en servicios reproducen los mecanismos de dominación y profundizan las asimetrías. La lógica mercantil prima sobre los derechos humanos, la función de gobierno y su responsabilidad pública.

La apertura o liberalización de los sectores de servicios implica la negociación de disposiciones normativas y reglamentarias (en vez de aranceles). Este es un tema sensible ya que se refiere al derecho y responsabilidad del Estado de reglamentar y gobernar para alcanzar objetivos de política pública a nivel nacional. En el marco multilateral de la OMC el sector de servicios se aborda bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGS), el cual estipula reglas para el comercio de servicios y las negociaciones sobre la materia. Las negociaciones bilaterales no necesitan incluir una negociación sobre servicios para ser compatibles con reglas de la OMC, e incluso la UE en su negociación con los países del Mediterráneo (Euromed) se ha limitado a reafirmar los compromisos multilaterales existentes bajo el AGS. En la actualidad, la UE exige que los servicios sean incluidos en sus negociaciones bilaterales o regionales y una vez que se acepta esto, las negociaciones deben ser conformes al artículo V del AGS, bajo el cual

se requiere una liberalización “substantial” del comercio de servicios, aunque permite cierta flexibilidad para los países en desarrollo. La UE establece como un objetivo importante en su estrategia de negociación del AdA con Centroamérica el avanzar y acelerar la promoción de la liberalización, apertura e integración de los servicios y reforzar las disposiciones normativas.

Los argumentos a favor de la liberalización del comercio de servicios reposan en gran medida sobre una posible mejora de la asignación de recursos en relación con los costos y beneficios marginales, eficiencia del mercado, mayor inversión en sectores necesitados de ésta, acceso a tecnología y transferencia de “know-how”, mayor competencia que limitará los monopolios y se reducirán los precios para los consumidores. Algún grado de apertura controlada en algunos sectores de servicios podría beneficiar a las economías centroamericanas si esta ocurre de una manera cuidadosamente ordenada y si se tiene la necesaria capacidad administrativa y reguladora para asegurar que esta apertura sea beneficiosa para la sociedad y economía nacional. Por lo tanto es primordial que exista un marco normativo y regulatorio fuerte y establecido a nivel doméstico antes de cualquier liberalización. También es clave resaltar que estos marcos y las instituciones reguladoras deben estar establecidos en base a las capacidades y necesidades del país. Es decir, no tiene sentido que el modelo normativo de la UE se aplique a los países Centroamericanos. Estos elementos, aunados a la poca experiencia (bajo el formato de negociación de la UE) y capacidad negociadora de los países Centroamericanos, pueden significar que en las negociaciones sobre liberalización del comercio en servicios no se verán reflejados los objetivos de desarrollo de los países Centroamericanos, y prevalecerán los intereses económicos de la UE. El enfoque de la UE se centra en la li-

beralización del comercio de servicios y la imposición de marcos normativos, no en el desarrollo de capacidades en Centroamérica y el reconocimiento de las asimetrías.

Por todo lo anterior es que consideramos que no es oportuno ni adecuado que los países Centroamericanos negocien el sector de servicios bajo las condiciones y formatos que ofrece el AdA con la UE. Pero a la UE no le sirve una negociación sin este sector y los gobiernos Centroamericanos lo siguen usando como moneda de cambio por preferencias en otros sectores, sin siquiera poder valorar comprensivamente el costo de esa cuestionable posición.

5.1. Formato de Negociación

Es importante mirar un poco al formato o modalidad de negociación de la UE sobre servicios, pues es diferente a la modalidad del AGS en la OMC y hace muy compleja la negociación en detrimento de los países Centroamericanos. En el modelo de la UE, la negociación sobre servicios incluye también el establecimiento de la inversión europea. Las listas de compromisos específicos por cada sector y sub-sector de servicios especifican las limitaciones al libre acceso al mercado y desviaciones del trato nacional, y se basa en listas positivas. Pero el formato de la UE también plantea un enfoque distinto en la estructura de los compromisos. En vez de tener un anexo que trata cada uno de los modos de servicios¹⁸ (como se hace

en el AGS), se incluye un anexo sobre el comercio transfronterizo para los modos 1 y 2 y otro sobre la presencia comercial que cubre tanto el modo 3 como la inversión en sectores que no son de servicios. En estos sectores que no son de servicios (agricultura, pesca, minería, etc.) la presencia comercial se negocia en base a listas negativas, lo cual es muy desventajoso porque significa que los sub-sectores que no se incluyan en las listas se consideran como liberalizados y sin reservas.

Los compromisos en el modo 4 (que es un interés ofensivo para Centroamérica y altamente sensible para la UE) se subrayan dentro del texto del acuerdo –no como anexo– y esto hace que se debilite mucho el posible acceso para Centroamérica. La UE restringe la presencia temporal de personal de servicios sólo a la elite gerencial, profesionales, expertos técnicos y una categoría muy limitada de proveedores de servicios contractuales que excluye los contratos a través de agencias de personal o para que las personas provean el servicio directamente al público. La UE no hace compromisos sobre categorías de personal semi y no-calificado. Sin embargo, para cada sector de servicios liberalizado bajo el capítulo de establecimiento la UE pide acceso en modo 4 para un grupo selecto de personal (traslados intra-corporativos, practicantes graduados, profesionales independientes y proveedores de servicios contractuales). Esto quiere decir que la UE vincula el modo 4 con establecimiento. Otro aspecto contencioso y muy importante para Centroamérica es que para el restringido grupo de personas al cual la UE ofrece derechos de entrada y estadía, estas deben tener las calificaciones y experiencia requerida en el país donde el servicio se provee y para el sector de actividad respectivo. Por lo tanto, es necesario un acuerdo adicional para el reconocimiento mutuo de requerimientos, calificaciones y diplomas, licencias y otras. Un proceso que

¹⁸ Modos es la manera de categorizar y ordenar los servicios en el AGS, según los medios de suministro:

- Modo1: suministro transfronterizo de un país a otro o donde el servicio cruza la frontera. Como lo servicios postales, consultorías virtuales y muchos servicios facilitados por el Internet y los medios electrónicos.
- Modo 2: movimiento del consumidor. Turismo, tratamiento médico.
- Modo 3: presencia comercial. Un ejemplo son los bancos, franquicias y centros de operaciones de empresas extranjeras.
- Modo 4: movimiento del proveedor. Ejemplos incluyen profesores, actores, profesionales, constructores y todo servicio que requiera la presencia física del proveedor.

puede tomar muchos años y por lo tanto constituye una barrera al comercio de servicios, especialmente en modo 4 y en detrimento de los países Centroamericanos.

El llamado modo 4 de suministro de servicios es muy importante para Centroamérica y es un aspecto de la negociación comercial donde se aborda la temática de la migración y, por lo tanto, la necesidad de entenderla desde una perspectiva de derechos humanos. Un tema más donde el vínculo entre comercio y derechos humanos es ineludible. La definición del modo 4 está limitada a los proveedores de servicio de corto plazo que no entran al mercado de trabajo. No cubre sectores de no-servicio o la migración económica permanente. Tampoco trata temas de visa o formalidades de la inmigración. Éstos temas no se acuerdan siquiera en los pilares de dialogo político y cooperación del AdA, se abordan generalmente en acuerdos separados entre los Estados miembros de la UE y los países Centroamericanos. Pero incluso desde una óptica netamente economicista y en base a los posibles efectos sobre el desarrollo, los países Centroamericanos preferirían “exportar” trabajadores no calificados que sus profesionales altamente calificados (fuga de cerebros). Pero lo que negocian con la UE va precisamente en la dirección opuesta. Si la UE otorgara, por ejemplo, una cuota anual mínima para la entrada temporal de trabajadores no-calificados y bajamente calificados, los beneficios para los países Centroamericanos serían importantes y tendrían numerosos efectos multiplicadores en el bienestar de los Centroamericanos.

5.2. Sectores claves

A continuación presentamos algunos aspectos importantes en sectores de servicios sensibles y claves. Para los servicios básicos o esenciales que son derechos humanos básicos y también llamados bienes públicos, los Estados deben asumir la responsabilidad de

garantizar a toda la población el suministro y acceso a estos, en función de favorecer el bien común. Nuestra postura es que estos servicios deben estar excluidos de la negociación con la UE que busca la liberalización del comercio y el establecimiento de marcos normativos ventajosos para los operadores europeos.

5.2.1. Telecomunicaciones

El acceso a las telecomunicaciones es importante para la actividad económica, la cohesión social y muchos otros aspectos del desarrollo. Generalmente, en las telecomunicaciones solo hay una infraestructura, los costos de establecimiento son elevados y hay una constante necesidad de mejoras tecnológicas, por lo cual el mercado de telecomunicaciones tiende a ser dominado por monopolios naturales y grandes empresas, la mayoría transnacionales. Asegurar que la población tenga un acceso universal a las telecomunicaciones, a precios razonables, es una responsabilidad del Estado. En la negociación del AdA, aunque la UE reconoce que se pueden requerir obligaciones universales de servicios, pone restricciones al restablecer que éstas deben ser: transparentes, objetivas, no discriminatorias, neutrales con respecto a la competencia y no más pesadas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por la parte. También la UE busca que los gobiernos compensen a proveedores si el servicio universal se convierte en una “carga injusta”. El acceso universal a las telecomunicaciones no puede ser logrado a través de los mecanismos de libre mercado porque los operadores privados tienden a restringirse de invertir en áreas rurales y remotas por considerarlas inversiones de alto riesgo y bajos rendimientos.

El AGS tiene un documento de referencia sobre telecomunicaciones que define algunas reglas las cuales son adoptadas voluntariamente por los países en la OMC. Para

la UE este es un sector muy importante, los operadores europeos ya cuentan con una buena penetración al mercado de telecomunicaciones en Centroamérica y les interesa fortalecerse (preferencias) y asegurar sus inversiones en el sector (normas). El enfoque de negociación de la UE va en línea con estos objetivos y por eso encontramos aspectos críticos como la eliminación de algunas medidas positivas contempladas en el documento de referencia del AGS. Según el AGS, los países en desarrollo pueden especificar en sus condiciones de compromisos el fortalecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones y que la cooperación técnica asista para proporcionar transferencia de tecnología y entrenamiento. Estas medidas no aparecen en los textos de la UE.

También es muy controversial la restricción que impone la UE sobre los subsidios cruzados para mantener precios razonables para el consumidor. El efecto de desagrupar o separar los servicios y la tarifas de telecomunicaciones es que favorece a los proveedores que solo operan en las secciones lucrativas del mercado y que no quieren contribuir con la ampliación y mantenimiento de la infraestructura que usan. Esto permitiría a las empresas europeas seleccionar las secciones más lucrativas del sector para operar en ellas sin contribuir con el costo básico, el cual recaería en el proveedor de última instancia -que generalmente es la empresa pública- y en los contribuyentes (impuestos). Esta clase de provisión, que existe en la OMC, ya ha creado dificultades, por ejemplo para el gobierno de México que perdió una disputa sobre el tema con los EE.UU. en 2004.

5.2.2. Servicios Financieros

El sector financiero es considerado un motor de la economía porque proporciona acceso al crédito y al ahorro. Es clave también para promover la estabilidad macroeconómica. Muchos países de la OCDE todavía mantie-

nen importantes restricciones en la participación extranjera en sus sectores financieros, percibidos como importantes para mantener independencia económica y política. Ya hemos mencionado como la crisis financiera actual ha puesto de manifiesto la importancia del sector y la urgente necesidad de un mayor control sobre la actividad financiera mundial. Por estas razones, la liberalización del sector financiero en las negociaciones del AdA entre la UE y Centroamérica es muy controversial. Algunos posibles impactos para tener en cuenta:

- La liberalización del sector financiero sin regulaciones y supervisión adecuadas pueden conducir a la inestabilidad financiera. Por ejemplo, el texto de la UE pide que los países Centroamericanos permitan propiedad extranjera y membresía de la junta absoluta de sus bancos y que no impongan ningún límite a la participación extranjera en el sector.
- El incremento de la participación extranjera a través de la presencia comercial, como pide la UE, puede también aumentar los flujos de capital, a menos que se introduzcan controles. Esto puede conducir a la inestabilidad, según lo demostrado por la crisis financiera en Argentina en 2000 y también las crisis asiáticas de 1997, debido a la volatilidad y las fugas de capital.
- La liberalización del sector financiero reduce el acceso al crédito para los clientes que carecen de respaldo o encuentran requisitos de información formales difíciles de satisfacer. Incluso el mismo FMI ha manifestado que la presencia de bancos extranjeros da lugar a menos acceso al crédito para el sector privado del país.
- La participación del capital extranjero en el sector financiero crece rápidamente con la liberalización, por lo general acompañada de una mayor concentración.

El caso de México, luego de la firma del Acuerdo Global con la UE es ejemplar. Tras la liberalización del sector financiero bajo el Acuerdo UE-México, el capital europeo ha adquirido un control mayoritario del sector, además concentrado en pocas entidades. La mayoría han sido transacciones de compra de activos ya existentes, que han generado alta rentabilidad al capital europeo. El acceso a crédito para la actividad productiva nacional ha disminuido y se ha restringido, y los bancos europeos cobran comisiones por servicios hasta 10 veces más altas que las comisiones que cobran en sus países de origen. Es así que los ingresos por comisiones de los bancos europeos en México aumentaron escandalosamente entre 1998 y 2005: BBVA aumento en 214% y Banco Santander en 158%.

En conclusión, tanto por la evidencia en el caso de México (e incluso Chile), como por el contexto actual en relación a la actividad financiera y la crisis global, consideramos que no es conveniente, ni es el momento adecuado para que Centroamérica entre a una negociación de liberalización de servicios financieros como la plantea la UE. Al contrario y en coherencia con el debate mundial, se debería negociar es una mayor y mejor regulación del sector financiero.

5.2.3. Servicios de distribución

A diferencia de otros sectores, la liberalización en los servicios de distribución se determina por el requerimiento – oferta de negociaciones. El sector es importante para la UE, tanto porque las grandes empresas europeas dominan el sector, pero también porque los servicios de distribución son parte importante para el buen funcionamiento de la cadena productiva. Para los países Centroamericanos, el sector es importante para la eficacia de las empresa domésticas, la viabilidad de sus mercados y los vínculos comerciales que generan. Liberalizar com-

pletamente este sector ha tendido a perjudicar a los operadores domésticos (empresas pequeñas tradicionales) que son demasiado pequeños para competir con los grandes minoristas o que carecen de acceso necesario al crédito, a la tecnología y a la flexibilidad para hacer negocio con ellos. Los consumidores tampoco van a beneficiarse necesariamente de la liberalización, pues el mercado local puede ser dominado por pocos jugadores globales que dominan a vendedores y compradores.

Por lo tanto, este es un sector que requiere regulación para corregir las fallas de mercado y asegurar los beneficios para las empresas y los consumidores locales. Cualquier compromiso de Centroamérica en los servicios de distribución debe por lo tanto ser muy cuidadoso de no implicar una restricción en el uso de herramientas de política importantes. Por ejemplo, herramientas como los reglamentos territoriales o zonales, las limitaciones en las horas de apertura (o limitaciones de productos) para los comerciantes extranjeros o grandes comerciantes, son instrumentos que pueden asegurar nichos de mercado para las firmas locales.

El requerimiento de test de necesidades económicas puede asegurar que las empresas locales no sean sometidas por las empresas extranjeras. Como en muchos otros sectores, es muy importante incluir requisitos de transferencia de tecnología y saber hacer, así como requisitos de empleo local, de venta de ciertos productos locales y de entrenamiento de personal. También se podrían integrar sistemas de control de precios en busca de proteger al consumidor.

5.3. Oferta en Servicios de la UE: ¿acceso real?

Si bien la UE aboga por una liberalización amplia del mercado de servicios y un mar-

co normativo basado en la transparencia y la no-discriminación, la oferta de la UE no es clara, transparente y ventajosa. Primero, no es fácil determinar y valorar exactamente qué ofrece la UE debido al formato que impone para la negociación de las listas de acceso y compromisos. Igualmente es importante tener en cuenta que el mercado de servicios en la UE no está completamente

integrado y por lo tanto, aunque en la oferta de la UE se incluya un determinado sector, esto no quiere decir que la UE está ofreciendo un acceso real a ese sector pues cada Estado miembro de la UE puede incluir una lista de reservas, limitaciones y exclusiones. También hay reservas que aplican a todos los sectores. Mirando un ejemplo de los anexos de negociación:

Cuadro 1
Oferta inicial de la UE en Servicios y Establecimiento
Lista de Compromisos en Presencia Comercial

Sector or sub-sector	Description of reservations, limitations or exclusions
All sectors	<p>Real State</p> <p>AT, BG, CY, CZ, DK, EE, ES, EL, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK: Limitations on acquisition of land and real state by foreign investors.</p> <p>Public utilities</p> <p>EC: Economic activities considered as public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators.</p> <p>Types of establishment</p> <p>EC: Treatment accorded to subsidiaries (of third country companies) formed in accordance with the law of a Member State and having their registered office, central administration or principal place of business within the Communities is not extended to branches or agencies established in a Member State by a third country company.</p> <p>BG: Establishment of branches is subject to authorization.</p> <p>EE: At least one half of the members of the management board shall have their residence in the EC.</p> <p>FI: A foreigner carrying on trade as a partner in a Finnish limited or general partnership needs a trade permit and has to be permanently resident in the EC. For all sectors except telecommunications services, nationality condition and residency requirement for at least half of the ordinary and deputy members of the Board of Directors.</p> <p>IT: Acces to industrial, commercial and artisanal activities is subject to a residence permit and specific authorization to pursue the activity.</p> <p>SE: A foreign company (which has not established a legal entity in Sweden) shall conduct its commercial operations through a branch, established in Sweden with independent management and separate accounts. Corresponding conditions prevail for establishment of all other types of legal entities. At least 50 % of the members of the board shall reside in Sweden. Foreign or Swedish citizens not residing in Sweden, who wishes to conduct commercial operations in Sweden, shall appoint and register with the local authority a resident representative responsible for such activities.</p> <p><i>[OTRAS RESERVAS SIGUEN...]</i></p>

Sector or sub-sector	Description of reservations, limitations or exclusions
All sectors	<p>Investment</p> <p>ES: Investment in Spain by foreign government and foreign public entities (which tends to imply, besides economic, also non-economic interests to entity's part), directly or through companies or other entities controlled directly or indirectly by foreign governments, need prior authorization by the government.</p> <p>BG: Foreign investors cannot participate in privatisation</p> <p>FR: Foreign participation in newly privatised companies may be limited to a variable amount, determined by the government of France on a case by case basis, of the equity offered to the public. For establishing in certain commercial, industrial and artisanal activities, a specific authorization is needed if the managing director is not holder of a permanent residence permit.</p> <p>HU: Unbound for foreign participation in newly privatized companies.</p> <p><i>[OTRAS RESERVAS SIGUEN...]</i></p>

FUENTE: Borrador de texto oficial. Febrero de 2008

Lo que vemos aquí es que para todos los sectores de servicios la UE plantea una serie de reservas y limitaciones transversales sobre propiedad inmobiliaria, utilidades públicas, establecimiento e inversión, para toda la Comunidad Europea (iniciales EC), así como individuales de los Estados miembros (iniciales de cada Estado: ES= España, BG=Bulgaria, FR=Francia, etc.). Por ejemplo, varios países de la UE incluyen restricciones en la adquisición de tierra y propiedad por inversionistas extranjeros. Para toda la UE las actividades consideradas de utilidad pública a nivel nacional o local pueden estar sujetas a monopolios públicos o derechos exclusivos concedidos a operadores privados. Una reserva horizontal de Bulgaria y Hungría previene que los inversionistas extranjeros participen de las privatizaciones. Francia limita la participación de inversionistas extranjeros en nuevas privatizaciones a una serie de requerimientos definidos por el gobierno.

En sectores específicos nos encontramos con otras restricciones como: España e Italia mantienen un monopolio estatal en la distribución de tabaco; en varias actividades la

UE o algunos de sus Estados exigen un “test de necesidades económicas” para autorizar una presencia comercial o inversión. Esto significa que los países de la UE pueden negar el acceso si no se prueba que la economía local no puede proporcionar el servicio. Algunos países de la UE también exigen este “test” en el sub-sector de servicios suministrados por enfermeros, fisioterapeutas y personal paramédico, otros no hacen compromiso alguno de liberalización y Francia restringe el acceso limitando la forma legal que pueden adquirir los proveedores extranjeros de servicios en este sector. Para todo el sector de servicios sociales y de salud, al cual aplica la restricción transversal de utilidad pública, además la UE estipula que la participación de operadores extranjeros está sujeta a concesión y pueden aplicar el requerimiento de un test de necesidades económicas. Adicionalmente, hay un número de Estados miembros de la UE que no asumen compromiso alguno en este sector.

En conclusión, estos ejemplos para mostrar que con tantas y tan complejas restricciones es difícil evaluar el acceso real que ofrece la UE y en todo caso este acceso está su-

jeto a una serie de limitaciones y barreras. La oferta de la UE no es muy ventajosa, y sí altamente restringida en los pocos sectores donde eventualmente Centroamérica tendría alguna capacidad de incursionar en el mercado de la UE.

5.4. Alternativas

Como se ha podido constatar, aunque muchos países en desarrollo tienen un mercado de servicios relativamente abierto, no han recibido los beneficios de la liberalización por los débiles marcos normativos y las restricciones de oferta. También existe evidencia de que los TLC y los marcos regulatorios no operan como un activador directo de la inversión extranjera. Es crucial que los países Centroamericanos tengan muy en cuenta cuáles son y dónde están sus limitaciones en el sector de servicios y su capacidad de exportación. Muchas de las barreras y limitaciones que tiene los países Centroamericanos en el sector de servicios podrían ser tratadas más adecuadamente, y para beneficio de los Centroamericanos, con acuerdos de cooperación que con compromisos de liberalización como los exigidos por la UE.

Estos acuerdos deben incluir compromisos específicos y concretos de la UE sobre asistencia técnica y financiera, mecanismos de apoyo para ampliar la cobertura y el acceso a los servicios a nivel nacional y el desarrollo de infraestructura adecuada. El AdA incluye capítulos y un pilar de cooperación que buscan apoyar la diversificación y la competitividad de los mercados de los países Centroamericanos. Pero los acuerdos en esta materia son demasiado generales, vagos, no vinculantes y pueden ser no ejecutables ya que la UE aboga por redacciones del tipo “se hará el mejor esfuerzo”.

Asimismo, los países de Centroamérica pueden promover el comercio de servicios a tra-

vés de marcos nacionales y regionales, con énfasis en el acceso universal y la provisión de servicios esenciales. El comercio de servicios Sur-Sur es cada vez más importante y creciente, y constituye un mercado clave para los países en desarrollo. Antes de considerar una mayor liberalización externa del sector de servicios, Centroamérica debería centrarse en mejorar y profundizar el mercado regional de servicios, que tiene mucho potencial y en el cual puede promover y favorecer la participación de las empresas domésticas y aliviar algunas restricciones de capital y tamaño del mercado. La UE misma ha manifestado interés en esto último, pero es claro que no es un interés altruista. A la UE le interesa mucho poder operar en un mercado de servicios regional en Centroamérica con marcos normativos hechos a la medida de los intereses de los operadores europeos.

Comercio y Desarrollo Sostenible

capítulo seis

En los últimos años, el debate sobre las posibilidades que el comercio internacional contribuya a la sostenibilidad del medio ambiente y a la equidad social ha cobrado un interés creciente; constituyéndose en una nueva dimensión de las relaciones universales muy en conexión con los aspectos económicos.

En todo caso, esto responde a una comprensión del vínculo entre economía, equidad social y medio ambiente desde un prisma *tecnocéntrico*, donde se parte de que el mercado es un instrumento disponible poderoso para propiciar el desarrollo, pero puede hacerlo de dos maneras: sostenible y no sostenible. Por ello, el binomio **comercio y desarrollo** - a la luz de las actuales negociaciones del AdA-, debería ser comprendido por CA y la UE como una oportunidad para la inversión sostenible, y no como una barrera para el desarrollo.

No obstante, hasta ahora los resultados de la negociación permiten observar gran desinterés y falta de voluntad política de las dos Parte en el abordaje integral de los dos aspectos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible: social (laboral) y ambiental. A continuación, esbozamos algunas reflexiones, que resultan vitales tomar en cuenta en esta negociación.

6.1. Comercio y Derechos Laborales¹⁹

La Iniciativa CID y ALOP consideramos que el comercio, especialmente en un escenario que tiende a su liberalización, debe ser una herramienta para el desarrollo y no un fin en sí mismo. Sin embargo, este último no puede construirse sólo con productividad y eficiencia, sino que es indispensable que se logre un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. Las normas comerciales son un factor influyente en las políticas sociales y ambientales, es por ello que el binomio comercio y desarrollo debe ser comprendido por las dos regiones como una oportunidad para la inversión sostenible y no como una barrera para el desarrollo.

Para analizar la situación actual del texto del capítulo sobre desarrollo sostenible, es necesario analizar algunos hechos que anteceden las negociaciones del AdA entre CA y la UE.

¹⁹ El texto retoma algunas de las consideraciones de la Iniciativa CID, presentadas en el documento: Propuesta para integrar el tema laboral en el Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea. Junio de 2008.

6.1.1. Europa y Otros Socios Comerciales

a) UE, México y Chile

La UE tiene acuerdos de asociación, incluidos acuerdos de libre comercio, con México (firmado en 1997 y vigente a partir del año 2000) y con Chile (firmado en el año 2003).

En el caso del Acuerdo con México, ninguno de los componentes del Acuerdo Global, ni en el acuerdo comercial de México y la Unión Europea (TLCUEM) establecen un capítulo laboral o principios rectores sobre el tema. De manera que únicamente en materia de cooperación se establece que se mantendrá un diálogo sobre aspectos de la agenda social de interés para las partes y se menciona que el crecimiento económico deberá generar empleos y asegurar mejores niveles de vida a la población menos favorecida. El artículo 36 de dicho cuerpo normativo establece que las Partes sostendrán una concertación periódica sobre acciones de cooperación, que involucre a la sociedad civil, tendientes a proporcionar oportunidades para la creación de empleos, formación profesional y generación de ingresos. Sin embargo, el tratado no establece mecanismos prácticos ni vinculantes para la participación efectiva y democrática de la sociedad civil.

Por su parte, el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, que tiene como antecedente los Acuerdos Marco de Roma -1990- y Florencia -1996-, propuso que las partes se comprometieran al pleno respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Pese a lo anterior, el Acuerdo no contempló ninguna norma que obligue a los Estados a respetar y hacer respetar los derechos enunciados en el Artículo 44 de dicho Acuerdo.

Lo anterior, permite evidenciar la poca importancia que le ha asignado la UE a la protección efectiva de derechos laborales, dentro de la negociación de sus acuerdos comer-

ciales. Estos antecedentes acrecientan la preocupación de nuestras organizaciones, particularmente en esta etapa avanzada de desarrollo de las negociaciones.

b) CARIFORUM

Las negociaciones para alcanzar un acuerdo de asociación económica entre los países del Caribe y la UE iniciaron el 16 de abril de 2004 en Kingston, Jamaica. Finalmente el 15 de octubre de 2008 la UE y los países de la región del Caribe firmaron el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que pretende reforzar los vínculos entre ambas regiones y promover la integración regional entre las Partes y en la región del CARIFORUM²⁰.

El Capítulo 5º del Título Cuarto de dicho Acuerdo, se denomina "Aspectos Sociales" y en él se recogen aquellas disposiciones vinculadas con el compromiso de los Estados Partes de respetar los derechos laborales. El artículo 195 establece el proceso de consulta y seguimiento del Acuerdo, el cual persigue evaluar el funcionamiento del Acuerdo en materia de trabajo decente y desarrollo sostenible. Así, el capítulo contempla un proceso de consultas entre los Estados o dirigidas a un Comité Consultivo, el que está facultado únicamente para emitir recomendaciones o compartir buenas prácticas. Además, establece la posibilidad de los Estados se consulten entre sí, cuestiones vinculadas a la interpretación y aplicación de las normas que regulan los compromisos en materia laboral, estos podrán acudir ante la OIT, para que facilite su asesoramiento. En caso que la consulta no sea resuelta satisfactoriamente entre las Partes, se puede convocar a un Comité de Expertos el que deberá emitir un informe sobre el caso.

²⁰ Para dichas negociaciones, el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) está compuesto por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago.

Asimismo, los Estados, pueden hacer uso de los mecanismos contemplados en la Parte III del Acuerdo denominada Prevención y Solución de Controversias. Estos incluyen un proceso de consultas, mediación y procedimiento arbitral. Respecto a estos tres mecanismos es necesario realizar algunas acotaciones. El proceso de consultas, puede utilizarse cuando las Partes no resolvieron satisfactoriamente el asunto sometido inicialmente en el procedimiento del Capítulo 5º, Título Cuarto. Por su parte, la mediación, finaliza con un dictamen que puede incluir una recomendación para resolver la diferencia y que además se caracteriza por no ser vinculante para las Partes.

En caso que la diferencia no sea resuelta, bajo el procedimiento de consultas o mediación, se podrá solicitar la constitución de un panel arbitral. Si la diferencia versa sobre la interpretación y aplicación del Capítulo de “Aspectos Sociales”, el panel incluirá una recomendación sobre cómo garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de dicho capítulo. Asimismo, el Acuerdo incluye un procedimiento para la revisión de las medidas adoptadas para cumplir el laudo del panel arbitral. Es necesario aclarar que el Acuerdo establece de forma expresa que el laudo arbitral no podrá incluir medidas relativas a la suspensión de concesiones comerciales, si las diferencias tienen su asidero en cuestiones relativas a los “Aspectos Sociales”.

Por lo tanto, si bien el articulado del Acuerdo entre el CARIFORUM y la UE representa un avance respecto a los textos de los tratados firmados con México y Chile, no es difícil percatarse de ciertos aspectos que debilitan el mecanismo, algunos de los cuales se detallan a continuación:

- La facultad de activar el mecanismo de consultas y seguimiento (Art.195) es otorgada únicamente a los Estados Partes.

- Las resoluciones emitidas por el Comité Consultivo tienen carácter de “recomendación” por lo que carecen de fuerza vinculante.
- La participación de la Organización Internacional del Trabajo dependerá de la voluntad discrecional del Estados y ésta únicamente podrá asesorar técnicamente a las partes.
- El informe del Comité de expertos carece de fuerza vinculante y tampoco existen mecanismos que faciliten el contenido del informe a la sociedad civil.
- En caso que las Partes utilicen el mecanismo de mediación, el Acuerdo establece de forma expresa que el dictamen del mediador carecerá de fuerza vinculante. Asimismo, el tratado establece que toda la información relativa a las posiciones adoptadas por los Estados durante el procedimiento de mediación será confidencial.
- El Acuerdo establece de forma expresa que el laudo arbitral no podrá incluir medidas relativas a la suspensión de concesiones comerciales, si las diferencias tienen su asidero en cuestiones relativas a los “Aspectos Sociales”.
- Los procedimientos de consultas, mediación y panel arbitral no incluyen ningún espacio para que la sociedad civil brinde aportes o información sobre el cumplimiento del Acuerdo por parte de los Estados Partes. De igual manera no se establece ningún mecanismo para que la sociedad civil participe en la construcción de la terna de la cual serán seleccionados los mediadores o árbitros.

6.1.2. Situación Actual en la Negociación entre CA y la UE

De acuerdo al mandato negociador de la UE, el AdA debe promover el crecimiento

económico y la mejora gradual de las condiciones de vida de las personas centroamericanas. Como consecuencia el denominado capítulo de comercio y desarrollo sostenible, del actual Acuerdo de Asociación que se encuentran negociando la Unión Europea y Centro América, debería buscar conciliar el comercio con la equidad social.

No obstante, los resultados de las rondas de negociación permiten observar desinterés y falta de voluntad política por parte de los gobiernos de Centroamérica en el abordaje del tema del desarrollo sostenible. Muestra de ello es que en cuanto a la protección de los derechos laborales, la negociación pareciera tener una marcada tendencia por preferir la instauración de un capítulo que únicamente enuncie la voluntad de los Estados de implementar efectivamente los 8 Convenios Fundamentales de la OIT.

Hasta el momento, la negociación no contempla la inclusión de efectos punitivos, como multas, sanciones comerciales o la interrupción de beneficios arancelarios ante la violación reiterada de derechos laborales, los cuales deberían quedar plenamente incorporados.

El abordaje actual del tema laboral representa un retroceso respecto a los limitados mecanismos alcanzados en otros acuerdos comerciales, ratificados por los países de Centroamérica, que contemplan una institucionalidad mínima y al menos la posibilidad de que los Estados, después de un engorroso procedimiento, sean objeto de una sanción pecuniaria.

a) Contenido Actual del Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible²¹

Actualmente, el capítulo cuenta con un mecanismo de monitoreo y uno de consulta.

²¹ Dado los escasos niveles de transparencia de la negociación del AdA, la información presentada ha sido obtenida de reuniones bilaterales con los equipos de negociación de las diferentes partes.

Sin embargo, es indispensable preguntarse ¿Qué herramientas aportan estos mecanismos para el respeto y vigencia de los derechos laborales?

- El procedimiento de consultas aún no cuenta con un consenso sobre la participación de terceros, como la Organización Internacional del Trabajo. Según fuentes oficiales, la negociación se encuentra analizando si la participación de la OIT hará engorroso el procedimiento.
- El procedimiento de consultas no ha definido qué mecanismo se seguirá en caso que los países que realicen las consultas hagan caso omiso de las recomendaciones del Panel de Expertos. Lo que hace evidente el riesgo de que sea un mecanismo puramente decorativo, sin ninguna fuerza vinculante para los Estados Partes.
- Hay una tendencia por acordar que el Panel de Expertos tenga como competencia conocer de consultas vinculadas a ciertas situaciones de derechos laborales y no a la totalidad de convenios de la OIT ratificados por los Estados.
- No se ha clarificado el proceso de selección del Panel de Expertos que participará en el mecanismo de consulta y monitoreo. Por lo tanto, no son claros los criterios que utilizarán los Estados para su selección y no se ha considerado la posibilidad de que los dos espacios que posee la sociedad civil para el monitoreo de la implementación del capítulo (los advisory groups y el Foro de la Sociedad Civil), participen en su selección.
- Se pretende que aspectos importantes del mecanismo de monitoreo como la configuración de los advisory groups y el Foro de la Sociedad Civil sean establecidos posteriormente por los Estados, sin que en el acuerdo se señalen pautas que garanticen la legitimidad, representatividad y

selección democrática de los actores que formarán parte de estos espacios. Lo que permite observar un riesgo latente a que el mecanismo de monitoreo se vuelva ineficaz. Pareciera que lo que se busca es que este tipo de procedimientos no se encuentren regulados en el AdA.

- Hasta el momento, la negociación no contempla la inclusión de efectos punitivos, como multas, sanciones comerciales o la interrupción de beneficios arancelarios ante la violación reiterada de derechos laborales. Aunado a ello, el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, no tendrá acceso a la utilización del mecanismo de solución de controversias. Lo que obviamente es un claro mensaje de que ninguna de las partes tiene interés en dotar al capítulo de herramientas y procedimientos que realmente brinden la posibilidad de fomentar el respeto y la vigencia de los derechos laborales.

Si los gobiernos de ambas regiones presentaran un verdadero interés de incluir un instrumento que proteja eficazmente a la población trabajadora y responda a un modelo de desarrollo sostenible, deberían de contemplar la creación de una institucionalidad que contenga reglas que garanticen la vigilancia e implementación de medidas de cooperación, pero también los respectivos recursos sancionatorios. Asimismo, es necesario que los espacios estipulados para el monitoreo de la sociedad civil (advisory groups y Foro de la Sociedad Civil) se doten de facultades efectivas y que se garanticen mecanismos democráticos para su selección.

Dados los niveles de vulnerabilidad del empleo, los altos índices de subempleo, desempleo y empleo precario, así como la debilidad de las instituciones encargadas de resguardar los derechos y el bienestar de la población, un Capítulo Laboral resulta necesario pero no suficiente. El tema laboral

deberá ser abordado a lo largo del Acuerdo de manera transversal. Algunas medidas que podrían tomarse en cuenta son: a) establecimiento del empleo como criterio para la definición de productos sensibles; b) las políticas de atracción de inversiones deberán contener un análisis de impacto en el empleo, diferenciado por género; c) creación de una cláusula de salvaguardia laboral durante el proceso de negociación para prevenir efectos negativos en el empleo que no fueron previstos al momento de la negociación, entre otras.

6.2. Comercio y Medioambiente

En el preámbulo del Programa 21, Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río - Cumbre para la Tierra, se lee *“La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo, y si se les presta más atención se podrían satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero...”*.

En este sentido, los gobiernos centroamericanos, en el marco de las negociaciones del AdA deberían asegurar una integralidad en el abordaje de la temática ambiental y su relación con el desarrollo, de tal forma que, todas las acciones u omisiones atribuibles a la suscripción e implementación de este acuerdo deben salvaguardar y mejorar las condiciones ambientales, sociales y económicas de ambas partes, principalmente de la región centroamericana.

Por tanto, resulta inaceptable la no inclusión de un **Mecanismo de Solución de Controversias** para cualquier asunto derivado del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible; sobre todo, cuando bajo un enfoque de equilibrio y sostenibilidad es indispensable el establecimiento de procedimientos judiciales y administrativos de indemnización y reparación en los casos de actos que afectaran el medio ambiente y el desarrollo, y que pudieran vulnerar las leyes y acuerdos ambientales mutuamente reconocidos.

Además, si se parte de que las leyes y normativas relativas al medio ambiente son importantes, aunque por sí solas no resuelvan los problemas que plantean el ambiente y el desarrollo, cobra aún más importancia que desde Centroamérica se promueva la **existencia de mecanismos sancionatorios** con enfoques económicos y orientados hacia el mercado, como los principios internacionales de “*el que contamina paga*”, y el concepto más reciente de “*el que utiliza los recursos naturales paga*”; pero también hay que incorporar el concepto de “*el que limpia gana*”.

Durante los últimos años, muchos gobiernos, especialmente de países industrializados, como los europeos y naciones en desarrollo, han recurrido cada vez con más frecuencia a utilizar estos mecanismos con el fin de normar los modos de producción y consumo en los intercambios comerciales (estándares y mecanismos económicos de regulación ambiental), pues dentro de un contexto económico de apoyo internacional y nacional éstos contribuyen a mejorar las capacidades para abordar las relaciones del desarrollo sostenible.

De esta forma, **las empresas nacionales o transnacionales junto con los funcionarios gubernamentales** deben ser sujetos de sanciones diferenciadas por figurar como responsables de deteriorar el ambien-

te, aprovechar irracionalmente los recursos naturales y/o no tutelar adecuadamente el cumplimiento de las leyes, normativas y estándares ambientales, respectivamente. Por otra parte, debe también haber un esquema de estímulos a empresas para favorecer al medio ambiente.

Mientras que los gobiernos centroamericanos, al constituirse en los garantes de proteger, fiscalizar y aplicar la legislación ambiental, deberían también establecer o promover incentivos que estimulen aquellas formas de comercio o la IED con altos niveles de protección socioambiental. Es por ello que lo menos que se podría esperar de esta negociación es acompañar estos mecanismos de cumplimiento efectivo con **programas de cooperación** como parte de los compromisos contenidos en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas promulgados en la Cumbre de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo.

La inclusión de este principio en diferentes tratados internacionales de protección ambiental, como los listados dentro de los compromisos del AdA CA- UE²², debe servir para que la región centroamericana gestione y obtenga de la UE sus obligaciones internacionales asumidas en materia de **cooperación para el desarrollo, transferencia de recursos financieros y tecnológicos** destinados a lograr los objetivos ambientales comunes.

²² Algunos de los tratados internacionales de protección ambiental son:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres,
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes,
- Convenio sobre la Diversidad Biológica,
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica,
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación,
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,
- Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Por ello, *las responsabilidades comunes pero diferenciadas* pueden contribuir a la equidad social, económica y ambiental mediante la solidaridad y la cooperación para conservar, proteger, gestionar y restablecer la salud e integridad de los ecosistemas; así como para compensar la situación desventajosa de Centroamérica provocada por la presión ejercida por la Unión Europea, como bloque de naciones desarrolladas, sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

Así, Centroamérica debería asegurar cooperación ambiental –sólo por mencionar algunos lineamientos- para:

- Fortalecer la institucionalidad de los Estados para realizar su labor de formación, inspección y monitoreo de los estándares ambientales y la sostenibilidad de los recursos naturales.
- Reformar los sistemas de administración de justicia para una buena aplicación de la legislación ambiental.
- Optimizar el desempeño ambiental de los sectores productivos vinculados a la exportación (agropecuaria, agroindustria, pesca, industrias extractivas), incluyendo a las micro, pequeñas y empresas artesanales.
- Mejorar la capacidad regulatoria e institucional en la promoción, producción y comercio de bienes y servicios ambientales.
- Desarrollar fuentes de energía renovables para reducir la alta dependencia de las fuentes fósiles.
- Potenciar los procesos de implementación de los Acuerdos Ambientales Internacionales (AMUMAS) ratificados por Centroamérica.
- Generar oportunidades de apoyo financiero, técnico y científico para el desarrollo sostenible de la región (ODM).

- Promover la capacitación e intercambio con organismos, instancias y espacios de diálogo y/o participación ambiental.
- Revisar, monitorear y evaluar constantemente los impactos del comercio sobre el desarrollo sostenible de la región (EISC).
- Mitigar y compensar los efectos e impactos del comercio sobre el desarrollo sostenible de Centroamérica.
- Influir en la educación, consumo y comportamiento ecológico de la ciudadanía.

Asimismo, debería ser obligatorio que el **Fondo Económico de Crédito Financiero** (E-CA), propuesto desde los gobiernos centroamericanos, incorpore algunos puntos estratégicos en materia ambiental, con la finalidad de convertirse en una herramienta extraordinaria que contribuya al desarrollo ambiental, social y económico; impulse la integración y mejore la gobernabilidad de esta región, en áreas tales como: Adaptación al cambio climático, Conservación y Manejo de Áreas Protegidas, Biodiversidad y Bioseguridad, Gestión integrada de los Recursos Hídricos, Producción Agrícola Orgánica y Sostenible, Medidas integradas de prevención y control de la contaminación e innovaciones tecnológicas y científicas.

Por otro lado, es importante enfatizar que en aras de atenuar los efectos que sobre el desarrollo sostenible podrían tener el comercio e inversión pública y privada, la IED y las concesiones de áreas y recursos estratégicos, Centroamérica debería exigir en las negociaciones tanto la promoción como el tratamiento de los **servicios ambientales** bajo un enfoque positivo eco-sistémico, concebidos como la capacidad que tienen los ecosistemas para generar productos útiles a la humanidad, como secuestro de carbono, belleza escénica, protección de la biodiversidad, entre otros.

Finalmente, es preciso enfatizar en la importancia de realizar evaluaciones del impacto en el desarrollo sostenible en el marco de las negociaciones del AdA CA- UE. Desde hace más de dos años, organizaciones centroamericanas y europeas interesadas han manifestado constantes inquietudes acerca de conocer y precisar los posibles impactos sociales, medioambientales y económicos de este acuerdo, así como, las medidas compensatorias destinadas especialmente a los sectores de la población más pobre y vulnerable de Centroamérica. Hasta la fecha, los esfuerzos gubernamentales de la región no se han orientado a dedicar esfuerzos para la realización de este tipo de análisis. Es por esto que en las negociaciones del AdA los gobiernos centroamericanos deberían promover la creación y constitución de mecanismos propios que faciliten la promoción, revisión, seguimiento y evaluación de los impactos del comercio y los efectos de la cooperación en el desarrollo sostenible, como parte vinculante de todos los espacios que se formen dentro de la institucionalidad del AdA CA- UE.

6.3. Mecanismos Institucionales

Consideramos indispensable redimensionar y reestructurar los mecanismos institucionales y de seguimiento propuestos en la versión preliminar del capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible, a fin de garantizar una mayor participación e involucramiento de las organizaciones sociales durante la implementación del AdA CA- UE. Esto es importante en el ámbito nacional, donde la instauración de los **Consejos de Asuntos Laborales y Ambientales debe ser primordial**. Tal como se establece en este capítulo, ambos estarían formados por funcionarios de los Ministerios del Trabajo o Ambiente y representantes de organizaciones laborales o ambientales –según sea el caso–; mientras que su misión será vigilar el cumplimiento de

los compromisos asumidos por los Estados para respetar los derechos laborales y garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible, según sea el caso.

Los Consejos de Asuntos Laborales o Ambientales serán el canal de recepción y procesamiento de quejas a nivel de cada nación centroamericana, donde la ciudadanía y las organizaciones sindicales o ambientales puedan denunciar a las empresas o funcionarios que contravengan los derechos laborales o el medio ambiente.

Así, figurarán como los **puntos de contacto nacional** de la **Junta sobre Comercio y Desarrollo** en dependencia de la temática a tratar o controversia a resolver, la que con el apoyo del **Panel de Expertos** convocado revisará y monitoreará el cumplimiento de las obligaciones emanadas de las consultas y/o denuncias. Dichos Consejos deben garantizar la transparencia en la información pública, divulgando anualmente cómo avanza el AdA CA-UE, sus resultados positivos; así como, el listado de las empresas violadoras de las normas ambientales, y los derechos humanos y laborales.

Adjuntamente, se deberá incluir la figura del **Fiscal Laboral o Ambiental** como complemento de las funciones de fiscalización que realizan los Estados a través de sus puntos de contactos en cada uno de los Ministerios del Trabajo o Ambiente, a fin de monitorear el respeto de los derechos laborales y el medio ambiente mediante el cumplimiento de los dictámenes emitidos por el Consejo de Asuntos Laborales o Ambientales, a quienes enviará trimestralmente los informes respectivos. Los Fiscales deberían ser electos por los Consejos de Asuntos Laborales o Ambientales a propuestas de universidades, organizaciones sociales, y deberán contar con recursos asignados por los Estados y la cooperación externa en el marco del AdA CA- UE.

En cuanto a los procedimientos y mecanismos para ejercer las denuncias o quejas, se prevé que mientras se resuelva el caso – lo adecuado sería que los Consejos de Asuntos Laborales o Ambientales realicen una suspensión temporal de los beneficios comerciales del AdA CA- UE para la empresa nacional o transnacional cuestionada, y los funcionarios relacionados.

Además, se debería incluir un régimen sancionatorio que vaya desde la imposición de multas hasta la suspensión definitiva de los beneficios del AdA CA- UE. El dinero resultante de las multas debería ser destinado a resarcir el daño ocasionado a las víctimas cuyos derechos fueron irrespetados, o a formar parte del Fondo Nacional del Ambiente en el país vulnerado.

Por su parte, los **Comités Consultivos** deberían sustituir a los Grupos Consultivos nuevos o existentes en cada nación a la vigencia del AdA CA- UE, los que serían consultados regularmente por los negociadores y los Consejos de Asuntos Laborales o Ambientales tanto durante su proceso de negociación como en su vigencia. Los Comités Consultivos estarán conformados por organizaciones económicas, sociales y ambientales representativas, y emitirían recomendaciones vinculantes para sugerir o promover medidas que garanticen:

Que la apertura comercial y la IED no provoquen pérdidas de empleos o desregule las condiciones de trabajo existentes. Propiciar que dentro de los requisitos de desempeño de las nuevas inversiones, se considere:

- a) Creación de más y mejores empleos;
- b) Mejorar la capacitación técnica y profesional de la mano de obra, con estándares y certificación válidas, reconocidas en todas las partes miembros del acuerdo de asociación;
- c) Garantizar el cumplimiento irrestricto a los derechos humanos y laborales;
- d) Contribuir de manera efectiva a fomentar cadenas

de valor de bienes y servicios nacionales, creando así, desarrollo local y transferencia tecnológica a la pequeña y mediana empresa; e) Impulsar programas y políticas concretas que puedan prevenir y/o resarcir los impactos ambientales ocasionados; y f) Garantizar acciones concretas en la promoción de oportunidades a sectores vulnerables y discriminados, como las mujeres y jóvenes.

Finalmente, el **Foro de Diálogo con la Sociedad Civil** - como una instancia regional- debería emitir recomendaciones vinculantes a la **Junta sobre Comercio y Desarrollo Sostenible** para promover y alcanzar los objetivos del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del AdA CA- UE. Por lo que, el Foro de Diálogo tiene que ser convocado cada vez que se reúna la Junta, y constituir un espacio abierto al diálogo con amplia representación de los grupos de interés centroamericanos.

Debate de paradigmas y posibles alternativas

capítulo siete

7.1. Debate de Paradigmas

El mandato de negociación de la UE menciona que uno de los propósitos del AdA es *“reforzar el proceso de integración regional, ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover trabajo digno y un acceso más equitativo a los servicios sociales, así como también garantizar un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y ambientales en un contexto de desarrollo sostenible”*. En particular, el AdA deberá: *“reafirmar el compromiso de aumentar la cohesión social (entre otros, mediante la inversión en los pueblos y sus instituciones, incluyendo educación, investigación e innovación) con el fin de promover un crecimiento económico equitativo y sostenido y crear más y mejores empleos, promover el trabajo digno, promover el diálogo social, así como también reducir la pobreza, la exclusión social y todas las formas de discriminación con miras a mejorar las condiciones de vida de todas las personas y los grupos”*²³.

²³ Borrador de la Propuesta de Recomendación y Directrices para la Negociación presentada por la Comisión Europea al Consejo de la UE, Diciembre de 2006.

Estos objetivos que plantea el mandato negociador de la UE son, en general, consistentes con el enfoque tradicional que han tenido las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Centroamérica. En el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003 se afirma que el objetivo de este Acuerdo es la búsqueda de la estabilidad política y social, la profundización del proceso de integración regional y la reducción de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible en Centroamérica²⁴.

En coherencia con esos objetivos y propósitos mencionados anteriormente, el AdA debería ser un instrumento político y económico de cooperación solidaria entre las dos regiones que ayude a generar las condiciones y los mecanismos adecuados para que los países Centroamericanos enfrenten los grandes desafíos de avanzar hacia un desarrollo humano sostenible en la región, haciendo de la integración regional una prioridad. En esta línea, la reducción de las asimetrías existentes entre la UE y CA, y al interior de CA, es primordial y debería ser un principio transversal a todo el AdA.

²⁴ Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica. 2003

Pero estos objetivos políticos conjuntos y los solidarios propósitos que la UE define en el mandato negociador otorgado a la Comisión Europea (CE), no se han visto adecuadamente reflejados en la posición negociadora de la CE ni en los contenidos de la negociación. El proceso y esquema de negociación del AdA ha venido marcando una tendencia en la cual el eje comercial -bajo la lógica del libre comercio- se convierte en la prioridad de la relación birregional. La negociación del AdA ha estado marcada por la agenda de competitividad de la UE y los intereses económicos que la promueven, en un proceso donde la CE ha definido los temas, modalidades y las prioridades, marcando la pauta y los tiempos de la negociación.

Del otro lado de la mesa, los gobiernos de CA en su estrategia de regionalismo abierto y su afán por aprovechar esta oportunidad para lograr un mejor acceso al mercado de la UE, se han visto inmersos en un complejo proceso de negociación donde deben procurar una posición regional que en varios temas no existía y se expresa como la suma y mínimo común de la consolidación de los intereses nacionales de cada gobierno.

Por lo general, los gobiernos de CA han asumido una actitud defensiva ante la negociación, reaccionando y respondiendo a las propuestas y ofertas de la UE, pero no han logrado afianzar sus prioridades en la negociación desde una posición ofensiva. Evidencia de esto es como algunos de los temas de mayor interés para CA (banano, azúcar, migración y otros) se han venido relegando a la parte final de las tratativas, cuando la UE endurece su postura y es menor el margen de negociación para CA.

Asimismo, está el hecho que hasta la V ronda la UE consolidó las preferencias arancelarias que les otorga a los países de CA bajo el SGP plus, cuando han debido ser el punto de partida de la negociación de acceso a mercados.

El discurso del desarrollo sostenible, la cohesión social y la reducción de la pobreza y la desigualdad está asumido tanto por la UE como por los países de CA. Los mecanismos e instrumentos para llegar allí es lo cuestionable. La UE, y en especial los negociadores de la Comisión Europea, están convencidos que la creación de una Zona de Libre Comercio y el lograr que CA asuma compromisos –en línea con el enfoque de la UE- en una variedad de temas relativos al comercio (no arancelarios) es el medio más adecuado. Los gobiernos de CA no son una sola voz, pero todos están negociando este AdA. Uno de los documentos trabajados entre los gobiernos de CA para definir el marco de negociación con la UE es enfático en afirmar que el principal objetivo de la negociación es impulsar el desarrollo económico y social así como mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región a través de la consolidación de la liberalización económica, con la convicción de que la mejor opción para hacerlo es la inserción de Centroamérica en la economía internacional por medio del libre comercio²⁵.

Es claro, que tanto la UE como CA entran a la negociación con la convicción que un TLC es el instrumento ideal para promover el desarrollo sostenible y la equidad. Lo cual es bastante cuestionable a la luz de los impactos de acuerdos comerciales similares o los límites a los enfoques de “libre mercado” derivados de la crisis económica global.

Pero resulta a lo menos incongruente la férrea insistencia y el apuro de concluir negociaciones de acuerdos de libre comercio en el contexto global de crisis, recesión económica, desempleo creciente, contracción del comercio y el consumo y una incertidumbre

²⁵ Marco general para las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la Unión Europea. Reunión de Jefes de Negociación de Centroamérica, Guatemala, 22 de enero de 2007.

excepcional. El tipo de acuerdo que se propone refuerza las condiciones de vulnerabilidad económica de nuestros países (matriz primario-exportadora), reduce el espacio político de los Estados para orientar su desarrollo (y para implementar políticas anti cíclicas) e impulsa reformas normativas en la lógica de un modelo en crisis.

En contradicción con el discurso de solidaridad y desarrollo sostenible de la UE, y su afirmación que no tiene un interés económico en la negociación con CA, este tipo de acuerdos comerciales -más aun en la actual recesión- sí son de interés económico para una UE ávida por reforzar la competitividad de sus empresas y necesitada de tener un acceso privilegiado a los mercados de materias primas y los recursos naturales, insusos esenciales de su matriz económica.

Este debate no es nuevo ni tampoco se agota, al contrario, surgen cada vez más análisis y argumentos. Algo que se puede constatar, en general, es una pérdida de confianza absoluta en el mercado como regulador eficaz de la economía, que optimiza y redistribuye equitativamente los recursos, la llamada *mano invisible*, que es la médula de los TLC convencionales.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha venido alertando sobre algunos aspectos problemáticos de los TLC Norte-Sur, la importancia de fortalecer y favorecer el comercio Sur-Sur y la urgente necesidad de un nuevo modelo de política económica. En palabras del Secretario General de la UNCTAD: *“it is abundantly clear that business cannot possibly continue as usual.”*²⁶

Recientes estudios de alto perfil como el informe de la Comisión Stiglitz sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional, señalan que la crisis (econó-

mica y climática) es el resultado de la desregulación de los mercados financieros y del comercio internacional. Recomiendan una serie de medidas, de corto y largo plazo, incluyendo un programa de reformas sistémicas más profundas del sistema internacional que sugieren debe iniciarse ahora si la recuperación (de la crisis) ha de ser sostenible. Entre estas recomendaciones cabe resaltar –para el tema que nos ocupa- la necesidad de corregir la falta de coherencia entre las políticas que rigen el comercio y las finanzas, en busca de mayor margen de actuación (espacio político) para los gobiernos de países en desarrollo. El informe señala que *“muchos acuerdos comerciales de carácter bilateral y multilateral entrañan compromisos que limitan la capacidad de los países para responder a la crisis actual con reformas normativas, estructurales y macroeconómicas y con programas de rescate apropiados, y que pueden haberlos expuesto innecesariamente al contagio de los fallos del sistema económico mundial”*, por lo cual resulta imperativo crear un régimen de comercio internacional que promueva realmente el crecimiento de los países en desarrollo. Como elemento esencial, en todas las negociaciones comerciales se debe respetar (e implementar adecuadamente) el principio reconocido de otorgar un trato especial y diferenciado (TED) a los países en desarrollo.

En lo que va y conocemos de las negociaciones UE-CA este principio de TED a favor de los países de CA está reconocido por las partes, pero no se refleja en el AdA. La UE en su mandato de negociación define que el objetivo primordial del pilar comercial es la liberalización gradual y recíproca del comercio de bienes, servicios y capitales, dejando como opcional, y según necesario, el tomar en cuenta las asimetrías entre las regiones pero ni siquiera se menciona el otorgar a CA un TED. A lo sumo, se habla de acordar tiempos diferentes para periodos de transición y

²⁶ Discurso ante le G77, 22 de enero de 2010.

ese ha sido el alcance del TED en la negociación UE-CA. ¿Creen realmente la UE y los países de CA que en 10 años (que es el máximo periodo de transición que otorga la UE) los países centroamericanos lograrán un nivel de desarrollo tal que se pueda decir que las asimetrías entre las dos regiones se han reducido sustancialmente? Y, ¿puedan competir de igual a igual en el mercado?

7.2. Posibles Alternativas

En la perspectiva de suscribir un acuerdo comercial realmente orientado a un desarrollo humano sostenible y en los cuales el principio de TED esté debidamente incorporado, podríamos definir al menos dos tipos de escenarios. El primero es en el marco del formato de TLC, al cual se le podrían introducir ciertas modificaciones encaminadas al propósito anterior. Algunos gobiernos, instituciones y organizaciones han desarrollado ideas y propuestas en esta línea y acá abajo recogemos algunas pocas a manera de ejemplo. En general, este tipo de propuestas se han encontrado con la dificultad de poca fuerza o poder para negociarlas por parte de los pocos gobiernos que han intentado hacerlo, y la fuerte reticencia de la UE (y otros países desarrollados) de aceptar este tipo de propuestas – muchas veces usando como escudo su propia interpretación de las reglas de la OMC. Un segundo escenario es fuera del formato de TLC, sobre la base de unas relaciones comerciales diferentes. En América Latina se puede decir que alternativas semejantes han sido planteadas, las más recientes en el marco de la propuesta boliviana de un Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) o la propuesta ecuatoriana de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD). Aunque las ideas y los objetivos de estas propuestas se han esbozado, todas son aun débiles en su desarrollo específico y en identificar los mecanismos, instrumentos y canales por los cuales se concretarían. Por lo tanto el desafío está

en la necesidad de desarrollarlas y concretarlas.

Dado el contexto y el proceso de negociación sobre el cual se hace una valoración en este documento, en el presente apartado nos referiremos únicamente al primer escenario: propuestas de modificaciones al formato actual de Tratado de Libre Comercio.

7.2.1. Alternativas Bajo el Formato Actual²⁷

Como se mencionó anteriormente, una de las metas primordiales para CA debe ser avanzar en la modificación de su estructura productiva y comercial tradicional, buscando una mayor diversificación económica en favor de productos de mayor valor agregado y menor dependencia en la exportación de pocos productos primarios. La posición de negociación de CA ante la UE, sus líneas rojas y alcances deseados, debería estar basada en una verdadera estrategia de desarrollo a nivel regional Centroamericano, complementaria a las estrategias nacionales, que incluya objetivos inmediatos bajo una visión de largo plazo. Si bien puede ser cierto que CA necesita de mercados externos, el potencial del mercado interno regional aun no se ha desarrollado lo suficiente y se debería explorar con mayor detenimiento las perspectivas de fomentar encadenamientos productivos regionales que escalen en la cadena de valor y encuentren mismo en el mercado interno su demanda, como un paso para avanzar hacia la convergencia de políticas económicas comunes a nivel regional.

7.2.2. Prioridad al mercado regional

En la negociación del AdA las ofertas de liberalización de los productos sensibles de CA deberían basarse en objetivos de política

²⁷ Esta sección ha sido desarrollada utilizando una variedad de análisis y propuestas de organismos como el Centro del Sur (Ginebra), Third World Network y Carnegie Endowment.

dinámicos, tales como la diversificación económica y el establecimiento de nuevas inversiones. Aunque no conocemos las listas de acceso de la negociación, es altamente probable que de momento CA esté dando prioridad a consideraciones estáticas como asegurar el acceso de la oferta exportable actual o sensibilidades comerciales específicas, en particular en el sector agropecuario, y la sensibilidad comercial de industrias existentes. Los países de CA deberían conservar la protección arancelaria para sectores industriales o manufactureros y de servicios prometedores donde todavía no exista producción, para así permitir que las políticas futuras para promover el desarrollo de nuevos sectores productivos incorporen un elemento selectivo de protección arancelaria, que además ha sido utilizado ampliamente en el pasado por los países desarrollados.

Aunque la política arancelaria no es el único mecanismo con que cuentan los gobiernos para ayudar al desarrollo industrial, sí puede desempeñar un papel importante dentro de las estrategias de los países de CA que tienen una limitación de recursos. Los países centroamericanos no tienen suficientes recursos para subvencionar su producción o para respaldar los ingresos de sus productores. Los aranceles, en contraposición, son fáciles de establecer y administrar y pueden resultar efectivos a la hora de proteger los sectores o productos prioritarios. Asimismo, sería importante asegurar una coherencia y consistencia en el sentido de que CA tenga la flexibilidad para orientar o estimular una inversión extranjera regulada hacia estos sectores que normalmente están necesitados de recursos para desarrollarse.

Por la tanto, es importante evitar que en el AdA se dé una transacción entre mejores condiciones de acceso al mercado de la UE para los productos básicos agropecuarios primarios de CA a cambio de aumentar la permeabilidad de los mercados de los países

de CA a productos industriales o procesados europeos con mayor valor añadido que tengan el potencial de ser producidos (industrias nacientes o prometedoras) en CA.

Un factor fundamental para avanzar en esta dirección es la capacidad y espacio político (normativo) que tengan los gobiernos para elaborar y aplicar políticas de desarrollo. Las negociaciones de un TLC, que tienen como objetivo la liberalización comercial a partir de la eliminación de obstáculos comerciales, necesariamente implican algún grado de pérdida del espacio normativo. El alcance y contenido de la negociación actual del AdA de la UE con CA comprende un nivel de liberalización que va mucho más allá de lo exigido por las normas multilaterales (el aspecto OMC plus) e incluye una serie de disciplinas que supondrían una pérdida significativa del espacio normativo –político– para los gobiernos CA.

7.2.2.1. Disposiciones controversiales

1. **La cláusula de Nación Más Favorecida** (NMF) establece la extensión automática de cualquier mejor tratamiento (o preferencia) que se conceda a otro país desarrollado, “grandes” países en desarrollo o grupo de países en desarrollo. Un aspecto conflictivo de esta cláusula está en la definición que hace la UE de “grandes” países en desarrollo como países cuya participación del comercio mundial de mercancías sea superior al 1% (entre los cuales estarían Brasil, México, China, India y otros mas); o grupo de países en desarrollo cuya participación del comercio mundial de mercancías sea superior al 1.5% (incluye MERCOSUR y ASEAN). Las preocupaciones en torno a esta cláusula es que limita la posibilidad de acuerdos preferenciales Sur-Sur y, en esencia, se contraponen al principio de soberanía. Esta cláusula es perjudicial para favorecer la integración del comercio Sur-Sur y

restringiría la capacidad de negociación de CA para entablar acuerdos con otros países en desarrollo (especialmente con Brasil y MERCOSUR) ya que todas las ventajas que CA quiera ofrecer a estos países deberá extenderlas automáticamente a la UE. En esta línea, es necesario resaltar que esta forma de incluir la cláusula de NMF en el AdA podría incluso ir en contra de la llamada “cláusula de habilitación” para los países en desarrollo en el marco de la OMC la cual habilita a los países en desarrollo a celebrar acuerdos preferenciales entre ellos sin condiciones. Más aún, ha trascendido de las negociaciones que la UE está pidiendo a CA una cláusula de NMF retroactiva en el comercio de servicios. Esto quiere decir que CA deberá otorgar automáticamente a la UE las preferencias que ya ha otorgado a otros países (por ejemplo a EE.UU.).

2. El **principio de Trato Nacional (TN)** establece que las mercancías importadas y las producidas nacionalmente deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado nacional. Lo mismo debe ocurrir en el caso de los servicios extranjeros y los nacionales, y en el de las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales. La aceptación incondicional del principio de TN en el Acuerdo con la UE restringiría la capacidad de los gobiernos Centroamericanos de utilizar herramientas de política comercial y económica para promover la economía local y apoyar a los productores, empresarios e inversionistas nacionales otorgándoles concesiones o condiciones más favorables. Asimismo, se podría convertir en una camisa de fuerza para ejercer control sobre los productos y operadores de la UE en los países Centroamericanos. En especial, es muy desfavorable para CA en

el capítulo de servicios y establecimiento, ya que los operadores de la UE tienen ventajas comparativas muy superiores a los centroamericanos y el principio de TN limitaría la posibilidad de los gobiernos de CA para implementar políticas de apoyo a los operadores e inversionistas nacionales. Finalmente, esta manera de abordar el principio de TN en el AdA nuevamente evidencia el no reconocimiento de las asimetrías por parte de la UE.

3. Bajo la Cláusula del mantenimiento del status quo (*standstill*) los tipos arancelarios aplicables a las importaciones de la UE tienen que respetar tipos máximos fijos, es decir, no pueden aumentar, no se puede introducir ningún arancel nuevo, y una vez que los aranceles son eliminados o reducidos no pueden ser reimpuestos o elevados. Los tipos arancelarios fijos tienen que aplicarse a partir del día de la entrada en vigor del AdA (se denominan tipo de base). Aún y cuando las normas de la OMC requieren la liberalización arancelaria a lo largo de un plazo razonable, no contiene la obligación de mantener los derechos a un tipo predeterminado antes de su reducción o eliminación. Sin embargo, la misma historia económica de los países desarrollados nos demuestra que el desarrollo requiere de flexibilidad en la determinación de los niveles arancelarios, y también de otras políticas, por ejemplo subsidios, impuestos a las exportaciones y otras medidas no arancelarias que no serían posibles si se acepta la cláusula del status quo en el AdA.

4. La prohibición o mantenimiento de los impuestos a la exportación se refiere a la obligación de eliminar los impuestos a la exportación existentes o abstenerse de aumentar el volumen tributario o de imponer nuevos impuestos a la exportación. La UE impulsa este tipo de medida en su AdA con CA, pero los impuestos a la ex-

portación no están prohibidos al amparo de los acuerdos de la OMC y, a pesar de las presiones en pos de restricciones en este sentido, los países en desarrollo miembros de la OMC han resistido aduciendo que estas medidas son necesarias para su desarrollo. No hay motivos para restringir el acceso a estos instrumentos de conformidad con un acuerdo que pretende fomentar el desarrollo y la diversificación económica. Para varios gobiernos, la preocupación acerca de los impuestos a la exportación no se limita a la cuestión fiscal sino que abarca una importante dimensión normativa dentro de las políticas que tienen como objetivo estimular el movimiento ascendente en la cadena de valor, así como la protección de los recursos naturales y la explotación indiscriminada de estos.

5. La **libre circulación de mercancías** es el requisito exigido por la UE de que las importaciones de la UE estén sujetas a derechos de importación solamente una vez, por el gobierno del país donde se consumirán las mercancías. Si bien esta disposición no sorprende cuando aparece en textos negociados por la UE con otro mercado común o unión aduanera, resulta más problemática para las regiones que todavía no han alcanzado la integración de sus mercados internos, como el caso de Centroamérica. El riesgo principal radica en que los productos de la UE circulen libremente en la región mientras no lo hacen todavía los productos locales y regionales. De las negociaciones con CA trasciende que este es uno de los temas de alto interés ofensivo de la UE.
6. Un adecuado, transparente y participativo **monitoreo y evaluación** del AdA es esencial, incorporando procedimientos generales y mecanismos claramente establecidos para una revisión periódica del AdA y de los efectos de su imple-

mentación bajo un enfoque de desarrollo sostenible. Esto supondría la posibilidad de revisar o suspender la aplicación de cláusulas específicas en caso de que se observen efectos perjudiciales.

7. Con respecto a los **Mecanismos de Salvaguardia** existen dos posibilidades: recurrir a mecanismos de salvaguardia multilaterales (OMC) o a mecanismos de salvaguardia específicos del AdA. Teniendo en cuenta que los pequeños países en desarrollo no han podido utilizar realmente las disposiciones de la OMC relativas a las medidas de salvaguardia, no podemos esperar que en el AdA estos mecanismos serán más efectivos, pero es importante que exista un mecanismo de salvaguardia adecuado en el AdA que sea simple de acceder y administrar, y que no imponga requisitos complejos para su utilización. Cabe destacar algunas restricciones o condiciones que se deben evitar en los mecanismos de salvaguardia en el marco del AdA:

- No imponer la obligación de considerar soluciones alternativas a un problema antes de aplicar medidas correctivas. Esto significaría que los gobiernos de CA deben demostrar cuáles opciones alternativas fueron analizadas y por qué fueron descartadas antes de invocar la salvaguardia.
- Sería adecuado y necesario incluir en el AdA una cláusula de salvaguardia para la protección de industrias nacientes, la cual no se debe limitar solamente a un horizonte temporal definido (ej. 10 años). La salvaguardia debe estar sujeta a una consulta cerca del final del período definido para evaluar si es apropiado ampliar el período para invocar la cláusula. También es importante que la definición de industria naciente no se limite a las industrias existentes, para

evitar que se excluya la posibilidad de desarrollar una industria que todavía no existe, pero que pueda tener potencial en el futuro.

- No se deben imponer obstáculos innecesarios para utilizar medidas de salvaguardia en caso de dificultades relativas a la disponibilidad o acceso a los alimentos (seguridad alimentaria). La aplicación de esta cláusula debe ser automática y sin condiciones.
- Los mecanismos de salvaguardias deben tener carácter automático y su aplicación puede ser asimétrica, dando también la posibilidad de suspender el calendario de desgravación arancelaria con respecto a los productos sensibles desde el punto de vista fiscal cuando se prevean importantes déficits fiscales.

7.2.2.2. Trato Especial y Diferenciado

Como ya hemos descrito, el avance de las negociaciones hasta el momento evidencia la distancia entre el discurso de reconocimiento de asimetrías y los mecanismos efectivos y concretos en el marco del AdA por los cuales se establece un trato especial y diferenciado (TED) a favor de CA. Los pocos mecanismos existentes son muy limitados e insignificantes con respecto a la dimensión de las amplias asimetrías existentes entre las dos regiones y entre los países de CA. El TED de momento recae casi en su totalidad en la concesión de periodos de desgravación un poco más extensos para CA (máximo 10 años), lo cual es notoriamente insuficiente. En otros capítulos del pilar comercial la UE ha aceptado algún abordaje del TED, pero estos se reducen en su mayoría a declaraciones de intención más que a compromisos concretos.

Una manera de incorporar verdaderamente el principio de TED sería vinculando liberalización comercial y desarrollo. En el AdA, CA puede condicionar los compromisos de

liberalización comercial con la UE al cumplimiento de objetivos de desarrollo. La lógica detrás de esta propuesta, además reconocida por la UE, es que para obtener beneficios de un acuerdo comercial los países deben superar un cierto nivel de vulnerabilidad antes de liberalizar sus mercados o pasar a una mayor liberalización. Así entonces, CA podría establecer condiciones bajo las cuales empezar a desgravar las importaciones desde la UE en base al progreso en el nivel de desarrollo de cada país centroamericano, acordando indicadores y metas. De esta manera también se abordan de alguna manera las asimetrías entre los países de CA, de especial importancia las diferencias entre Costa Rica y el resto.

Por ejemplo, para un porcentaje de las líneas arancelarias o canasta de desgravación se define un plazo de desgravación. Pero para que esta desgravación se haga efectiva, CA debe haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo basado en algunos criterios e indicadores (índice de desarrollo)²⁸. Si ese nivel de desarrollo no se ha alcanzado, se extenderá el plazo de desgravación consecuentemente. De esta manera se están reconociendo plenamente las asimetrías, se concede a CA un TED real y se aborda el concepto de fondo de que la asociación debe basarse en la solidaridad, en reglas justas y en la posibilidad ecuatoriana para el disfrute de los beneficios de un acuerdo comercial.

Los indicadores o criterios de desarrollo establecidos pueden ser incluso los mismos que la UE ha utilizado como referencia para definir si un país es elegible para recibir las preferencias del SGP²⁹, agregando algunos indicadores relativos al nivel de diversifica-

²⁸Este tipo de propuestas ya han sido desarrolladas por actores y gobiernos de otras regiones, e incluso presentadas en mesa de negociación con la UE pero no han prosperado.

²⁹Incluye indicadores como: PIB per cápita en comparación con el PIB per cápita de la UE; valor de las exportaciones de manufacturas en comparación con el de la UE; nivel de concentración de las exportaciones; proporción del mercado de la UE y otros.

ción de la economía y el grado de integración regional. También sería muy interesante, para definir estos indicadores, utilizar como base las inspiradoras propuestas desarrolladas por la Comisión sobre la Medición de Desempeño Económico y Progreso Social³⁰ bajo encargo del presidente francés Nicolás Sarkozy, cuyo informe fue presentado recientemente.

7.2.2.3. Compras Públicas

Compras o contratación pública contempla la actividad de adquisición en todos los niveles de gobierno de un país. La capacidad de los gobiernos, respetando ciertos principios de transparencia y eficiencia en el gasto, para tener la libertad de contratar empresas para abastecer su actividad de gestión puede tener consecuencias significativas para el desarrollo nacional. En la OMC aún no se han acordado normas a este respecto debido a la resistencia de los países en desarrollo a asumir compromisos que restrinjan su capacidad de utilizar esta importante herramienta de política económica, así como por la constatación de las grandes asimetrías en este ámbito, incluyendo la dificultad de acceder al mercado de contratación pública en los países desarrollados.

Los países en desarrollo se opusieron a un marco multilateral sobre transparencia en la contratación pública en 2003 esencialmente por la falta de capacidad institucional, normativa y administrativa; el potencial conflicto con las legislaciones y los métodos de contratación pública internos y la posible pérdida de soberanía en relación con los instrumentos de solución de controversias. En la coyuntura actual de crisis se ha demostrado la importancia de esta herramienta y el uso que se le puede dar para estimular la econo-

mía doméstica (por ejemplo las provisiones del tipo “*buy american*” en los EE.UU. y los contratos de licitación pública en España).

Sin embargo, cada vez más se negocia la liberalización de los mercados de contratación pública en el marco de los TLC. Desde la perspectiva de la UE, las disciplinas relacionadas con el entorno normativo sobre la contratación pública en terceros países se han convertido en un importante objetivo que procuran perseguir en el marco del AdA, identificado como una prioridad en su estrategia Europa Global. El objetivo es explotar el potencial del acceso a los mercados de contratación pública en países en desarrollo, creando entornos favorables para que las empresas europeas compitan en la adjudicación de contratos. El mandato de negociación de la UE para el AdA con CA específica que se deberán convenir medidas orientadas a la liberalización gradual de los mercados de contratación en todos los niveles de autoridades públicas y entidades públicas en los sectores de agua, energía y transporte. El objetivo es lograr un acceso al mercado gradual y recíproco en base a los principios de no discriminación y de tratamiento nacional.

Es importante resaltar que si bien al parecer la parte normativa de este capítulo del AdA se ha acordado, aun está en negociación el alcance y los niveles de cobertura. Los principios de no discriminación y trato nacional son claramente contrarios, o no contemplan, el trato especial y diferenciado. Algunas de las dificultades respecto a un enfoque de desarrollo que las disposiciones en contratación pública plantean para los países de CA serían:

- La imposibilidad de favorecer productores locales en detrimento de los extranjeros, lo cual puede constituir un instrumento esencial de industrialización, creación de empleo, estabilidad

³⁰Comisión presidida por Joseph E. Stiglitz y Amartya Sen y coordinada por Jean-Paul Fitoussi. Consultar el informe y mayor información en: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

macroeconómica y discriminación positiva.

- Las capacidades asimétricas de las partes, lo que supone que la liberalización beneficiará únicamente a la UE. Es evidente que para las empresas centroamericanas es casi imposible acceder al mercado de contratación pública de la UE, no solo por el tamaño de las licitaciones, sino además por las dificultades de acceso a la información y los requisitos para poder presentar una licitación viable.

También es importante que CA valore que con la liberalización de este mercado es muy probable que se pierda la posibilidad de reforzar la capacidad regional de suministro de los proveedores locales que se benefician de los mercados regionales de contratación pública, como instrumento para desarrollar las capacidades industriales y de provisión de servicios a nivel regional. Asimismo, es importante tener en cuenta el potencial efecto multiplicador que tiene la inyección de recursos en la economía nacional a través del mercado de contratación pública.

Bibliografía

Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica. 2003.

ALOP – Iniciativa CID (2008): *Principios y propuestas ante las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea*. Febrero de 2008.

ALOP (2008): *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la UE? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*. Febrero de 2008.

Aguñada, Sergio; Ortiz, Claudia y Cabrera, Jorge: *Acceso a Recursos Genéticos y Participación en los Beneficios. Una Propuesta de Ley Consensuada para El Salvador*. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador, junio de 2009.

Balbis, Jorge (2007): *¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea*, en Nueva Sociedad, 2009, pp. 4-12.

Bilaterals.org. Paquete de archivos que contienen las propuestas de la Unión Europea para las negociaciones del Acuerdo de

Asociación con Centroamérica. Incluye el texto del capítulo sobre Propiedad Intelectual, data del 2007. Disponible en Internet desde: http://www.bilaterals.org/IMG/zip/UE-CA_ES.zip

Díaz, Álvaro: *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*. Publicación de CEPAL. Santiago de Chile, febrero de 2008.

Centro del Sur (2008): *Nota informativa No. 7: acceso a los mercados para el comercio de mercancías en los acuerdos de asociación económica (AAE)*. Ginebra, Febrero de 2008.

Centro del Sur (2009): *Nota informativa No. 15: Contratación pública en los tratados de libre comercio y en los acuerdos de asociación económica de la Unión Europea*. Ginebra, Marzo de 2009.

Cienfuegos Mateo, Manuel y Jovtis, Ignacio (2009): *Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas*. Revista Electrónica de Estudios Internacionales Numero 17/2009.

Comisión Europea (2005): *Decisión de la Comisión sobre la lista de los países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza establecido en el artículo 26, letra e), del Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas*. Diario Oficial de la Unión Europea L 337/50, 12 de diciembre de 2005. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Comisión Europea (2006): *Europa Global: Compitiendo en el mundo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, 4 de octubre de 2006.

Comisión Europea (2006): *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Comisión Europea (2006): *Documento de estrategia regional para América Central 2007–2013*. Luxemburgo.

Comisión Europea (2006): *Borrador de la Propuesta de Recomendación y Directrices para la Negociación presentada por la Comisión Europea al Consejo de la UE*. Bruselas, Diciembre de 2006.

Comisión Europea - DG Comercio (2009): *Central America – EU Bilateral trade and trade with the world*. Brussels, 22 September 2009.

Comunicado Conjunto de la II Cumbre UE-Centroamérica, Viena, mayo de 2006.

Consejo de la UE (2008): *Reglamento (CE) No 732/2008 por el que se aplica un siste-*

ma de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011. Diario Oficial de la Unión Europea L 211/1. 22 de julio de 2008.

EU-Central America Association Agreement Negotiation Modalities. 29 Junio de 2007.

ECORYS (2009): *Trade Sustainability Impact Assesment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Centrla America*. Rotterdam, 18 September 2009.

Germain Lefèvre, Anne y Aguiñada, Sergio: *Derechos de Propiedad Intelectual y Obtención de Nuevas Variedades Vegetales en El Salvador*. Publicación de Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE-. El Salvador, San Salvador. Diciembre, 2006.

Granados, Jaime, Lizano, Eduardo y Ocampo, Fernando: *Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Academia de Centroamérica - Banco Interamericano de Desarrollo y Konrad-Adenauer-Stiftung. Junio de 2009.

Gudynas, Eduardo (2005): *Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración*. En “TLC. Mas que un tratado de libre comercio” (A. Acosta y F. Falconi, comps). ILDIS y FLACSO. Ecuador, Quito, 2005.

Gudynas, Eduardo (2005): *El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso*. *Observatorio Hemisférico*. Programa de las Américas del IRC.

International Centre for Trade and Sustainable Development (2008): *La tercera ronda de negociaciones del AdA*. Revista Puentes, Volumen 9, Número 2, mayo de 2008, disponible en: <http://ictsd.net/i/news/12503/>

Jones E, Rice T, Weller C (2008): *Haciendo Frente de los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea. Manual de Referencia*. Action Aid, Christian Aid y Oxfam Internacional.

Konrad Adenauer Stiftung y la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia: *“Crisis Financiera Mundial: su impacto social y económico en Centroamérica”*. Febrero 2010.

López, Grettel y Umaña, Carlos eds. (2006): *Inversión extranjera directa en Centroamérica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Organización Mundial del Comercio (OMC): *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio*. Adoptado el 15 de abril de 1994.

Ortiz, Claudia: *Documento de Análisis y Propuestas: Mecanismos de Protección de Indicaciones Geográficas en Centroamérica: Implicaciones frente al Acuerdo de Asociación con Unión Europea*. No publicado. FUNDE. Febrero de 2009.

SIECA: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC).

SIECA (2009): Informe relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea. Guatemala, febrero de 2009.

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica – República Dominicana y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR). Capítulo XV Derechos de Propiedad Intelectual.

Vázquez Vicente, Guillermo (2007): *Un Acuerdo de Asociación económica Unión Europea- Centroamérica: oportunidades*

y desafíos para el istmo centroamericano. Universidad Complutense de Madrid.

UNCTAD-ICTSD: *Intellectual Property Rights: Implications for Development. Policy Paper*. Agosto, 2003.

UNCTAD-ICTSD: *Resource Book on TRIPS and Development*. Disponible en internet desde: <http://www.iprsonline.org>

El presente documento, constituye un adelanto de un trabajo más amplio preparado por un equipo multidisciplinario conjunto de la Iniciativa Mesoamericana CID y ALOP que busca llamar la atención sobre las adversas consecuencias para el desarrollo de los países centroamericanos al suscribir un Acuerdo de Asociación como el que se negocia con la Unión Europea.

Desde nuestra perspectiva, los términos del Acuerdo de Asociación que se está negociando hasta ahora incluye una serie de aspectos críticos por sus potenciales impactos negativos en el desarrollo humano sostenible de los pueblos centroamericanos y podrían restringir el espacio político de los gobiernos de la región para implementar políticas que promuevan un desarrollo económico y social endógeno y equitativo en la perspectiva de avanzar hacia una verdadera integración regional.

*Iniciativa
mesoamericana*
CID

