

# **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España**

Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea

Documento de Trabajo 35/2008



## **Fernando Rueda Junquera**

Doctor en Economía por la Universidad de Londres, así como Máster en Economía por la misma Universidad y Máster en Desarrollo Económico Latinoamericano por la CEPAL. En la actualidad es profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de Burgos y vicedecano de Relaciones Internacionales. Sus publicaciones nacionales e internacionales se centran en temas vinculados con las economías latinoamericanas y con los procesos de integración regional en los que participan dichas economías, con especial atención al caso centroamericano.

## **Diego Sánchez Ancochea**

Doctor en Economía por la New School for Social Research (Nueva York). En la actualidad es profesor titular de Economía Política de América Latina en la Universidad de Oxford, Fellow de St. Antony's College (Oxford) y miembro del panel de expertos del Área de América Latina del Observatorio de Política Exterior española de la Fundación Alternativas. Especializado en relaciones Estado-sociedad, análisis de políticas públicas y comercio en América Latina, con especial atención a Centroamérica y la República Dominicana.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea

ISBN: 978-84-92424-54-2

Depósito Legal: M-1022-2009



# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Abstract</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Resumen ejecutivo</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1. Balance y perspectivas de la integración económica en Centroamérica desde los años noventa</b>                 | <b>11</b> |
| 1.1 Los logros alcanzados  | 12        |
| 1.2 Los desafíos pendientes  | 14        |
| <b>2. Las relaciones recientes de Centroamérica con Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio birregional</b>    | <b>22</b> |
| 2.1 La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la profundización de las relaciones Centroamérica-Estados Unidos       | 22        |
| 2.2 El proceso de negociación del CAFTA  | 23        |
| 2.3 Los componentes principales del Tratado  | 25        |
| 2.4 Las oportunidades, amenazas y retos del Tratado  | 28        |
| <b>3. Las relaciones económicas de Centroamérica con la Unión Europea y la negociación del Acuerdo de Asociación</b> | <b>31</b> |
| 3.1 Las relaciones comerciales   | 32        |
| 3.2 Las relaciones de inversión y la Ayuda Oficial al Desarrollo   | 36        |
| 3.3 Los antecedentes del Acuerdo de Asociación   | 41        |
| 3.4 Los temas de negociación del Acuerdo de Asociación   | 43        |
| <b>4. Las relaciones de Centroamérica con España</b>   | <b>48</b> |
| 4.1 Las relaciones comerciales   | 48        |
| 4.2 La inversión extranjera directa  | 52        |
| 4.3 La Ayuda Oficial al Desarrollo   | 54        |
| <b>5. Escenarios para el futuro de las relaciones Centroamérica-Unión Europea y España</b>                           | <b>57</b> |
| 5.1 Los grandes retos para Centroamérica y algunos escenarios  | 57        |

|   |           |
|---|-----------|
| 5.2 El futuro del Acuerdo de Asociación y de las relaciones<br>entre Centroamérica y la Unión Europea | 60        |
| 5.3 El futuro de las relaciones entre Centroamérica y España  | 62        |
| <b>6. Orientaciones para la política de la Unión Europea y España</b>                                 | <b>65</b> |
| 6.1 El Acuerdo de Asociación y la integración intrarregional  | 65        |
| 6.2 El papel estratégico de España  | 68        |
| <b>7. Índice de Tablas y Gráficos</b>   | <b>73</b> |
| <b>8. Bibliografía</b>  | <b>75</b> |



# Abstract

Centroamérica podría convertirse en una de las pocas regiones con acceso preferencial a los dos mercados más grandes del mundo gracias a la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (*United States-Central American Free Trade Agreement*, CAFTA en sus siglas en inglés) y a la posible firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ambos procesos podrían contribuir, además, a la consolidación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y de esa forma profundizarían en la integración económica intrarregional.

Este informe evalúa el efecto potencial de los diferentes acuerdos sobre el desarrollo económico en Centroamérica y sobre las relaciones de la región con la Unión Europea en general, y España en particular. Se analizan las oportunidades creadas por el CAFTA, el Acuerdo de Asociación y el MCCA y se advierte también de la existencia de notables riesgos y debilidades (particularmente graves en el caso de CAFTA). El informe concluye con una serie de recomendaciones para la política comunitaria y española que ayudarían a aumentar el impacto positivo de la integración y a impulsar una nueva etapa de crecimiento equitativo en la región.

*Central America could become one of the few regions with preferential access to the two largest markets in the world thanks to the entry into force of the Central American Free Trade Agreement (CAFTA) and to the potential signing of the Association Agreement with the European Union. Both processes could also contribute to the consolidation of the Central American Common Market (MCCA in its Spanish acronym), thus deepening intra-regional integration.*

*This report evaluates the potential impact of the various agreements on Central America's economic development and on the relations between the region and the European Union, including Spain. It explores the opportunities created by CAFTA, the Association Agreement and the MCCA and also highlights their significant risks and weaknesses -especially problematic in the case of CAFTA. The report concludes with several recommendations for foreign policy design in the European Union and Spain, which could contribute to increase the positive impact of regional integration and promote a new period of equitable economic growth in the region.*

**Siglas y abreviaturas**

|             |  |
|-------------|--|
| AA          | Acuerdo de Asociación  |
| ADAPCCA     | Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas |
| AEC         | Arancel externo común  |
| AECI        | Agencia Española para la Cooperación Internacional                 |
| AOD         | Ayuda oficial al desarrollo  |
| APEC        | Asia-Pacific Economic Cooperation                                  |
| BCIE        | Banco Centroamericano de Integración Económica                     |
| BEI         | Banco Europeo de Inversiones                                       |
| BID         | Banco Interamericano de Desarrollo                                 |
| CAFTA       | United States-Central America Free Trade Agreement                 |
| CAN         | Comunidad Andina de Naciones                                       |
| CONSUAC     | Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana                 |
| EBA         | Everything but arms  |
| HIPC        | Heavily indebted poor countries                                    |
| ICC         | Iniciativa para la Cuenca del Caribe                               |
| ICD         | Instrumento de cooperación al desarrollo                           |
| IED         | Inversión extranjera directa                                       |
| MCCA        | Mercado Común Centroamericano                                      |
| MERCOSUR    | Mercado Común del Sur  |
| OIT         | Organización Internacional del Trabajo                             |
| OMC         | Organización Mundial del Comercio                                  |
| PAC         | Política Agrícola Común  |
| PAIRCA      | Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana        |
| Países ACP  | Países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico                  |
| Países MEDA | Países del Mediterráneo Meridional y Oriental                      |
| PED         | Países en desarrollo   |
| PIB         | Producto interior bruto  |
| SG-SICA     | Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana   |
| SICA        | Sistema de la Integración Centroamericana                          |
| SIECA       | Secretaría de Integración Económica Centroamericana                |
| SPG         | Sistema de Preferencias Generalizadas                              |
| TLC         | Tratado de Libre Comercio  |
| TLCAN       | Tratado de Libre Comercio de América del Norte                     |
| UAC         | Unión Aduanera Centroamericana                                     |
| UE          | Unión Europea  |



# Resumen ejecutivo

Este informe estudia los principales procesos de integración regional que han tenido lugar en Centroamérica en las últimas dos décadas y analiza la evolución de las relaciones entre esta región, la Unión Europea y España. El informe tiene tres objetivos fundamentales. En primer lugar, se trata de entender los avances del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde su relanzamiento a principios de los años noventa y los efectos que ha tenido sobre las relaciones intrarregionales. En segundo lugar, el informe explora las relaciones de Centroamérica con las dos principales potencias mundiales, evaluando el impacto del Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (*United States-Central American Free Trade Agreement, CAFTA*) sobre el desarrollo económico y examinando el avance de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Por último, se proponen una serie de recomendaciones específicas sobre el papel de la Unión Europea y España en la región, resaltando la importancia de que el Acuerdo de Asociación se concentre en promocionar el desarrollo económico y social en Centroamérica.

El MCCA surgió durante los años sesenta como una estrategia para expandir el mercado regional y promover la industrialización por sustitución de importaciones. El MCCA tuvo un éxito notable inicialmente, pero entró en crisis durante los años setenta, de la que no se recuperó hasta la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1991. Con el SICA se empezó a profundizar tanto en las relaciones políticas como las económicas y se impulsó un proyecto de regionalismo abierto basado en la expansión de las exportaciones y la promoción de la inversión extranjera.



Los cinco países involucrados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) han avanzado en la consolidación del libre comercio intrarregional y en la adopción de un arancel externo común, gracias a lo cual ha aumentado de forma notable el comercio interno y se ha producido un proceso de regionalización de las grandes empresas centroamericanas. La integración ha contribuido también al acercamiento político entre los países centroamericanos y a la consolidación democrática. Sin embargo, el proceso sigue estando sujeto a importantes limitaciones, incluyendo la falta del compromiso político por parte de todos los gobiernos, la debilidad del aparato institucional regional y la ausencia de políticas de acompañamiento y compensación.

El proceso de reactivación del MCCA ha ido acompañado de una profundización de las relaciones económicas entre Centroamérica y los Estados Unidos, que es, con diferencia, el principal socio comercial y el mayor inversor en la región. El lanzamiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) por parte de la administración de Reagan en 1983 permitió a los países centroamericanos beneficiarse del acceso privilegiado a los Estados Unidos y contribuyó a un incremento notable de sus exportaciones de bienes primarios no tradicionales y de manufacturas. La ICC fue ampliada en 1990 y mejorada posteriormente en 2000.

El carácter unilateral de los beneficios establecidos en la ICC (que podían ser revocados por Estados Unidos en cualquier momento), junto con la necesidad de responder a la competencia china en el sector de ensamblaje textil y electrónico, llevó a Centroamérica a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, que entró en vigor en 2006. El CAFTA asegura el acceso preferencial de las exportaciones centroamericanas al mercado estadounidense y podría contribuir a aumentar la inversión extranjera en la región. No obstante, el acuerdo tiene altos costes para los países centroamericanos, que se verán obligados a eliminar de forma gradual toda la protección de sus sectores agrícolas e industrial y a adoptar reformas institucionales en diversas áreas (contratos públicos, propiedad intelectual, desregulación de los servicios), que reducirán de forma notable los márgenes de acción de las políticas públicas.

En 2007 Centroamérica también empezó a negociar un Acuerdo de Asociación (AA) con la Unión Europea. Aunque Centroamérica no es un socio comercial estratégico para la Unión Europea y los niveles de comercio e inversión son muy bajos, el AA sería una forma de profundizar en las relaciones políticas tras la firma del último Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2003 e impulsar la inversión europea en Centroamérica. El AA complementaría también los programas de cooperación de la Unión Europea que están altamente concentrados en la promoción del proceso de integración regional (la Estrategia Regional 2007-2013 destina el 90% de sus fondos a esta partida).

Hasta ahora, la negociación del AA ha sido compleja por las dificultades de Centroamérica para presentar un frente común y por la exigencia de la Unión Europea de que el AA tenga lugar “de región a región”. Existen, además, puntos de desacuerdo tanto en la parte política, como, sobre todo, en la parte comercial, donde la Unión Europea se niega a facilitar el acceso de algunos productos tradicionales como el plátano, el azúcar y la carne bovina e impone condiciones bastante duras en temas como la liberalización de servicios y la propiedad intelectual.

España debería desempeñar un papel de liderazgo en la negociación del AA y, más en general, en las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica. A pesar de que los intercambios comerciales y de inversión entre España y Centroamérica son más bien escasos, y el patrón comercial es el típico de las relaciones Norte-Sur, España tiene un gran interés en la región por ser uno de sus principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo. Como tal, tiene la responsabilidad de asegurar que el AA preste especial atención a la agenda de desarrollo y de apoyar aquellas políticas complementarias que sean necesarias para minimizar los desajustes causados por este tipo de tratados.

Los futuros escenarios de las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea-España están en gran medida determinados por dos factores fundamentales: a) La forma en que los países centroamericanos sean capaces de responder a sus enormes retos (la debilidad política e institucional, la desigualdad, la dualidad económica, la inseguridad y la poca capacidad fiscal del Estado) y de beneficiarse de nuevas oportunidades comerciales; b) El resultado de las negociaciones del AA. En todo caso, ni siquiera en el caso de que las negociaciones del AA acaben con éxito, es previsible que las relaciones comerciales y de inversión entre las dos regiones crezcan de forma rápida. Por tanto, el papel más importante de la Unión Europea y de España en Centroamérica en el futuro seguirá siendo el de apoyar el proceso de desarrollo económico y de integración intrarregional a través de la ayuda.

El análisis de los principales retos de Centroamérica y la evaluación de los diversos procesos de integración regional (MCCA, CAFTA y negociación del AA) son utilizados, finalmente, para realizar una serie de recomendaciones tanto para la política exterior comunitaria como para la española. En el caso de la Unión Europea, recomendamos que:

- Mantenga su apoyo al proceso de integración intrarregional favoreciendo específicamente la construcción de la unión aduanera centroamericana y del entramado institucional regional, e introduciendo un tercer elemento nuevo: el fomento de la cohesión social en el ámbito regional a través de la creación del Fondo Centroamericano de Cohesión Social.

- Promueva una verdadera unión estratégica con Centroamérica que preste especial atención al impacto del AA sobre el desarrollo económico de la región, adoptando una posición flexible en todos los puntos del tratado de libre comercio.

En el caso de España, nuestras propuestas están mucho más orientadas a la búsqueda de una ayuda más efectiva a través de diversas medidas:

- España debería liderar los esfuerzos por lograr una mayor coordinación de la ayuda internacional en Centroamérica.
- Debería también apoyar de forma decidida el fortalecimiento de las instituciones regionales y promover aquellas iniciativas que traten de fomentar el diálogo entre distintos actores (partidos políticos, movimientos sociales) en el ámbito regional y el intercambio de ideas entre los distintos países.
- España podría promover nuevas políticas de desarrollo que presten más atención a la desigualdad, promuevan alternativas a la política de seguridad centrada en la “mano dura” y fortalezcan a aquellos partidos políticos que mejor representen los intereses de los sectores de menores ingresos.

# 1. Balance y perspectivas de la integración económica en Centroamérica desde los años noventa

En diciembre de 2007 los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Estos cinco países se comprometieron a tomar las medidas necesarias para que el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado por ellos en 1960, se transformara en una unión aduanera. Asimismo, desde octubre de 2007 los cinco países en bloque están negociando un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (UE) que incluye el establecimiento de una zona de libre comercio birregional. Anteriormente habían suscrito –cada uno por separado– un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

Estos acontecimientos parecen transmitir una buena imagen de un proceso de integración económica que se está consolidando desde su reactivación a principios de la década de los noventa. Ciertamente, la adaptación del MCCA al nuevo regionalismo tras la firma del Protocolo de Guatemala de 1993 ha permitido alcanzar algunos éxitos. Sin embargo, un análisis más profundo revela un proceso sujeto a importantes limitaciones, que impiden que la integración económica contribuya eficazmente al desarrollo de Centroamérica<sup>1</sup>. El objetivo de esta sección es valorar la situación del nuevo MCCA como proceso de integración económica. Para ello, se analizan los logros alcanzados por el proceso y los desafíos que aún tiene pendientes.

---

1 En este documento se utiliza el término “Centroamérica” para referirse a la región compuesta por los cinco miembros del MCCA, esto es, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

## 1.1 Los logros alcanzados

La reactivación del MCCA ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales, contribuyendo de este modo al crecimiento económico de la región. Además de estos avances de carácter económico, el proceso de integración regional ha logrado convertirse en un factor de pacificación y democratización de los países centroamericanos.

Desde el inicio de la década de los noventa, el comercio intrarregional ha experimentado un significativo y sostenido crecimiento. El valor de las exportaciones e importaciones intrarregionales en el período 1990-2007 casi se octuplicó, pasando, respectivamente, de 671 y 638 millones de dólares en 1990 a más de 5.100 millones de dólares en 2007 (Tabla 1).

No sólo se ha logrado mejorar el valor del comercio intrarregional desde 1990, sino también su calidad. Como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios (Rueda-Junquera, 1999, cap. III; Monge, 2003; INTAL, 2007), el comercio intrarregional ha sido de mayor calidad que el comercio extrarregional, caracterizándose por su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial. El crecimiento sostenido del comercio intrarregional es esencial para aumentar la interdependencia económica de los socios del MCCA y reducir su vulnerabilidad externa. Por su parte, la mayor calidad del comercio intrarregional contribuye a desarrollar nuevas ventajas comparativas alternativas al patrón de especialización en bienes primarios.

Además de incrementar los flujos comerciales intrarregionales en valor y calidad, el nuevo MCCA se ha convertido en un factor de atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED), particularmente de origen intrarregional. Aunque la relación entre integración regional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por un mercado regional integrado parecen contribuir a que dicho mercado se transforme en un destino importante para la IED. En el caso del MCCA, la afluencia de IED de origen extrarregional ha estado inducida más por los procesos de privatización acometidos por los países de la región en el marco de las políticas de ajuste estructural, que por el restablecimiento del mercado regional, cuyo tamaño económico sigue siendo pequeño comparado con los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El mercado regional parece haber alentado en mayor medida la expansión de los flujos de IED de origen centroamericano. No existe una información estadística recopilada sistemáticamente sobre los movimientos de capitales regionales, pero la evi-

**Tabla 1. Centroamérica: comercio intrarregional, 1985-2007 (años seleccionados)**  
(en millones de dólares y en porcentajes)

| Año                    | Exportaciones intrarregionales    |  | Importaciones intrarregionales    |  |
|------------------------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--|
|                        | Valor<br>(millones<br>de dólares) | Participación en<br>las exportaciones<br>totales (%) | Valor<br>(millones<br>de dólares) | Participación en<br>las importaciones<br>totales (%) |
| 1985                   | 486                               | 13,5   | 541                               | 10,2   |
| 1990                   | 671                               | 17,1   | 638                               | 9,9  |
| 1995                   | 1.595                             | 21,7   | 1.498                             | 12,4   |
| 2000                   | 2.617                             | 22,7   | 2.739                             | 14,6   |
| 2001                   | 2.829                             | 27,8   | 2.934                             | 14,3   |
| 2002                   | 2.872                             | 28,2   | 2.949                             | 13,4   |
| 2003                   | 3.077                             | 27,3   | 3.042                             | 12,8   |
| 2004                   | 3.440                             | 27,6   | 3.313                             | 12,4   |
| 2005                   | 3.912                             | 27,1   | 3.776                             | 12,3   |
| 2006                   | 4.429                             | 26,8   | 4.536                             | 12,5   |
| 2007                   | 5.259                             | 27,4   | 5.130                             | 12,2   |
| <b>Media 2000-2007</b> | <b>3.554</b>                      | <b>26,9</b>  | <b>3.552</b>                      | <b>13,1</b>  |

Nota: se excluye el valor de las actividades de maquila.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

dencia disponible apunta a que las inversiones intrarregionales han estado creciendo desde el restablecimiento del MCCA (INTAL, 2007). Las principales inversiones intrarregionales se han concentrado en el sector de los servicios, especialmente en las actividades financieras, comerciales y turísticas. Este tipo de inversiones es coherente con el nuevo patrón de crecimiento imperante en la región, basado en el dinamismo de actividades vinculadas a la industria maquiladora y a los servicios.

Este hecho confirma que cada vez es mayor la presencia de empresas nacionales de países miembros del MCCA que operan con una visión regional, tomando el MCCA como punto de partida a la hora de diseñar sus estrategias de producción y comercialización. Este tipo de actividades empresariales forma parte de lo que se conoce como “integración real”, que tiene lugar al margen de la “integración formal” impulsada por los gobiernos. El proceso de integración real es construido a partir de la expansión y fortalecimiento de las actividades comerciales y financieras regionales desarrolladas por los principales grupos económicos centroamericanos y por las empresas transnacionales que operan en el área.

Junto con los logros analizados, existen otros que no son de naturaleza económica. Entre ellos merece especial mención la contribución de la integración regional al acercamiento político de los países de la región y a la consolidación de la democracia. El restablecimiento del MCCA ha fortalecido la visión regional del proceso de pacificación, que se inició con el Proceso de Esquipulas en la segunda mitad de los años ochenta. Posteriormente, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995 logró que la vieja agenda centrada en la doctrina de la defensa y la seguridad nacional fuera sustituida por otra nueva que incorporó las nociones de seguridad democrática, seguridad regional y seguridad ciudadana. Asimismo, la integración regional ha contribuido a promover la democratización de la región en la medida en que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se ha concebido como un instrumento para consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones en la región.

## 1.2 Los desafíos pendientes

A pesar de los logros alcanzados, el nuevo MCCA todavía ha de enfrentar serios desafíos. Si éstos no se superan, la nueva integración regional no podrá contribuir de un modo eficaz al proceso de desarrollo económico de Centroamérica. Los principales desafíos hacen referencia a las debilidades detectadas en el compromiso político de los gobiernos centroamericanos, en la institucionalidad regional y en las políticas y acciones comunes adoptadas.

La exitosa evolución del proceso de integración europea sugiere que el compromiso político es una precondition básica que debe cumplirse para que un acuerdo de integración regional produzca los efectos positivos identificados por la teoría de la integración económica. La integración regional requiere un fuerte compromiso por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. No es suficiente con tener un fuerte compromiso político en las etapas iniciales del proceso, sino que dicho compromiso ha de ser sostenido a lo largo del tiempo. Merece la pena señalar que, tras algo más de medio siglo del proceso de integración europea, la característica más destacable ha sido la irreversibilidad del progreso alcanzado, gracias a ese fuerte y sostenido compromiso político.

A diferencia de la experiencia europea, el proceso de integración regional en Centroamérica se ha distinguido por la carencia de un compromiso político similar. La percepción de un potencial conflicto entre los objetivos nacionales y regionales está en el origen de esta carencia. Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado,

los gobiernos centroamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a los objetivos nacionales. La voluntad política para compartir soberanía, aplicar medidas comunes y repartir los costes de la integración ha sido muy limitada. Para enfrentar esta situación, es necesario renovar el compromiso político en la región y mantener en el tiempo la voluntad política a favor de la integración regional.

Además del desafío del compromiso político, la integración centroamericana tiene pendiente un segundo desafío, el de la debilidad del sistema institucional en el que se asienta. El SICA presenta cinco importantes limitaciones. En primer lugar, la nueva institucionalidad centroamericana se desarrolla inmersa en un notable desorden jurídico. Se carece de plazos homogéneos y de carácter obligatorio para la ratificación nacional de los acuerdos firmados, lo que provoca retrasos en la entrada en vigor de los acuerdos o la entrada en vigor parcial de los mismos sólo para algunos países miembros. Por ejemplo, Costa Rica no ha ratificado el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano de 1986. Asimismo, Costa Rica, Guatemala y Panamá no han ratificado el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia de 1992.

En segundo lugar, la concepción esencialmente intergubernamental del nuevo marco institucional hace pivotar excesivamente el poder de decisión sobre la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, que es el órgano supremo del SICA. El compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales es decisivo en los primeros años de un proceso de integración, pero puede limitar la profundización del mismo. El consenso político de los gobiernos va estar fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada país miembro, lo que puede ralentizar y frenar el progreso de la integración regional.

Si se desea consolidar y profundizar el nuevo MCCA, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos tanto en asuntos comerciales como en materias de armonización y de libre circulación de los factores productivos. En este contexto se requiere dotar al proceso de integración regional con mecanismos institucionales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración.

En tercer lugar, la construcción del proceso de integración centroamericana a partir del estímulo político de las Cumbres de Presidentes se ha llevado a cabo sin existir un grupo claro de países con capacidad efectiva para asumir el liderazgo regional del proceso de integración. Aunque El Salvador y Guatemala han intentado desempeñar este liderazgo, no han logrado tener un impacto sustancial en la dinámica de la integración regional.

En cuarto lugar, los gobiernos apenas han cumplido los compromisos suscritos en las Cumbres de Presidentes. Este hecho ha ralentizado el proceso de integración, restándole credibilidad y legitimidad ante la sociedad civil. Por último, la quinta limitación de la nueva institucionalidad regional radica en su excesiva complejidad y elevado número de instituciones. Esto no sólo ha condicionado la eficacia del sistema institucional, sino que también ha acabado generando un grave problema de financiación<sup>2</sup>.

Junto con los desafíos pendientes del compromiso político y del sistema institucional regional, el tercer gran desafío de la nueva integración se encuentra en las limitaciones de las políticas y acciones comunes adoptadas para favorecer la integración económica. La experiencia europea ha mostrado que un proceso de integración tiene costes y beneficios, pero el efecto neto puede ser potencialmente positivo. Para que este potencial efecto positivo se materialice en la práctica, se requieren políticas de acompañamiento adecuadas (tales como políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales); de lo contrario, los potenciales beneficios de la integración económica pueden atenuarse o incluso desaparecer.

Conviene hacer notar que los beneficios netos de la integración son los que acaban siendo positivos, esto es, se reconoce que habrá ganadores y perdedores en el proceso. La experiencia europea ha demostrado que las ganancias pueden ser lo suficientemente significativas como para compensar a las pérdidas. El hecho de que el efecto neto total haya sido positivo ha facilitado la aplicación de políticas de compensación. La forma de llevar a cabo dicha compensación ha sido a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Por medio de estos Fondos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y grupos sociales menos favorecidos.

Las políticas de acompañamiento y de compensación han sido fundamentales para el éxito del modelo europeo de integración económica. La ausencia de estas políticas en el nuevo MCCA explica la mayor parte las actuales limitaciones del proceso de integración económica. A diferencia del caso europeo, el nuevo MCCA no ha sido

---

2 Las cinco limitaciones reseñadas han contribuido a provocar una importante debilidad institucional, que obstaculiza el avance del proceso de integración regional. Conscientes de ello, los gobiernos centroamericanos asumieron en 2004 el compromiso de llevar a cabo una profunda reforma institucional a través de la constitución de una Comisión ad hoc para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional. Esta Comisión, con el apoyo de la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), presentó un acuerdo consensuado sobre las diferentes propuestas de reforma institucional. Su materialización en la práctica ha sido muy limitada.

capaz de aplicar completamente las políticas de acompañamiento básicas para restablecer una unión aduanera en la región y coordinar las principales políticas macroeconómicas de sus miembros. Por lo que se refiere a las políticas de compensación, apenas han sido contempladas en el nuevo proceso de integración centroamericana.

El comercio intrarregional –un elemento esencial para reactivar la unión aduanera– sigue siendo reducido dentro del comercio total del MCCA. En el período 2000-2007 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar en promedio más del 26,9% de las exportaciones totales, mientras que las importaciones intrarregionales no superaron el 13,1% de importaciones totales (Tabla 1). Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la UE, en la que el comercio intrarregional –medido tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones– representa más del 60% del comercio total<sup>3</sup>.

El dominio del comercio extrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos centroamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto no ha favorecido los intereses del proceso de integración centroamericana. Si se desea que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia para el desarrollo económico de Centroamérica, se hace necesario adoptar políticas y acciones comunes que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de las barreras no arancelarias y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de productos primarios y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo. Asimismo, es imprescindible otorgar el beneficio del libre comercio al conjunto de los bienes consumidos en la región y no únicamente a los producidos en la misma.

Simultáneamente al fortalecimiento del comercio intrarregional, la creación de una unión aduanera conlleva la adopción de una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo arancel externo común (AEC) frente a terceros países. La existencia del AEC obliga, además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera derivado del mayor poder de negociación regional.

En las uniones aduaneras formadas por países en desarrollo (PED), como es el caso del MCCA, la posibilidad de usar el mayor poder de negociación regional es singu-

---

3 Este porcentaje se ha obtenido a partir de la base de datos COMEXT de la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/>).

larmente importante, porque permite participar en mejores condiciones en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, los países centroamericanos apenas han empleado este poder. Han tendido a negociar bilateralmente sus TLC, erosionado la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Incluso cuando los países centroamericanos negociaron TLC en bloque –como se hizo con la República Dominicana y Estados Unidos–, se alcanzaron acuerdos armonizados conjuntos únicamente en lo que se refiere a las normas de la negociación, mientras que las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, tomando en consideración las peculiaridades y los productos sensibles de cada país. La actual negociación del Acuerdo de Asociación Económica con la UE parece seguir un patrón diferente, ya que se desarrolla a partir de un enfoque de “región a región”. No obstante, será preciso esperar hasta el final de la negociación para comprobar hasta qué punto este enfoque se ha mantenido.

La ausencia de una auténtica política comercial común no sólo ha impedido que los miembros del MCCA se aprovechen del potencial poder de negociación regional, sino que también puede hacer peligrar los avances conseguidos en la armonización del AEC. El problema surge al establecerse simultáneamente un AEC con una serie de TLC bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. La entrada en vigor del TLC firmado con Estados Unidos (*United States-Central America Free Trade Agreement*, CAFTA) está evidenciando claramente este problema, ya que no se está produciendo de forma homogénea en todos los países centroamericanos como consecuencia de la negociación bilateral de las desgravaciones arancelarias. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera. El problema se podría agravar aún más si la actual negociación con la UE acabara teniendo un resultado similar al de la negociación del CAFTA.

Junto con la política comercial común, la administración aduanera común es otro elemento indisociable de la formación y funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no sólo ha de ser aplicado a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que, además, debe ser recaudado y administrado conjuntamente. La recaudación del AEC es una fuente de ingresos comunitarios que puede destinarse a la financiación de políticas comunes que consoliden y profundicen el proceso de integración económica.

Por el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera estrictamente común son escasos, con lo que se puede estar condicionando el establecimiento efectivo de la unión aduanera. Únicamente se perciben progresos en la aduana binacional entre Guatemala y El Salvador. No obstante, todavía hay que eli-

minar la totalidad de las aduanas intrarregionales y establecer un aduana periférica en la que los servicios de administración aduanera estén únicamente localizados en al periferia exterior del territorio aduanero común (INTAL, 2007; SIECA, 2008b).

Dada la restricción presupuestaria de los gobiernos centroamericanos, un tema que reviste suma importancia es la definición del destino de los recursos que se recauden en las aduanas periféricas, una vez que se eliminen las aduanas intrarregionales. Éstos incluyen tanto los ingresos de carácter arancelario como los impuestos nacionales que se cobran en las aduanas a los bienes importados. De ahí, la relevancia de encontrar mecanismos adecuados de armonización tributaria como de recaudación y distribución de los ingresos del AEC captados por las aduanas periféricas. Una propuesta coherente sería que dichos ingresos arancelarios financiaran un presupuesto comunitario a partir del cual se pudieran desarrollar políticas comunes. No obstante, los gobiernos centroamericanos son, por ahora, reacios a esta idea.

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas de los países participantes. Además, dicha coordinación es fundamental para evitar que las medidas adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional acaben incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. La evidencia empírica sugiere que el grado de cumplimiento de los criterios de convergencia macroeconómica establecidos por el Consejo Monetario Centroamericano ha sido modesto en el nuevo MCCA. En el período 1997-2007, el grado medio de cumplimiento no superó el 42% en Honduras y Nicaragua, estuvo en torno al 52% en Costa Rica y Guatemala, y alcanzó casi el 66% en El Salvador<sup>4</sup>.

---

4 El Consejo Monetario Centroamericano ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para la coordinación macroeconómica. Estos parámetros se han utilizado únicamente para dar seguimiento a la evolución económica de la región, sin que haya existido un compromiso político para cumplirlos. Los parámetros de convergencia macroeconómica vigentes en la actualidad son los ocho siguientes: primero, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real debe alcanzar o superar el 5% (no obstante, debido a la desaceleración económica de los últimos años, se han considerado como satisfactorias las tasas de crecimiento que sobrepasaran el 4%); segundo, la tasa de inflación no debe superar el 6%; tercero, el índice del tipo de cambio efectivo real con los Estados Unidos ha de situarse entre 95 y 105; cuarto, la tasa de interés pasiva real no debe superar el 5%; quinto, la razón entre las reservas internacionales netas del Banco Central y la base monetaria ha de ser mayor o igual que 100; sexto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no ha de superar el 3,5% del PIB; séptimo, el déficit del sector público no debe ser superior al 2,5% del PIB; y finalmente, el octavo parámetro es que la deuda pública total no debe rebasar el 50% del PIB. Los valores del grado medio de cumplimiento de los ocho parámetros de convergencia macroeconómica se han obtenido con datos de los Informes Económicos Regionales de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (<http://www.secmca.org/Documentosinformeseconomicos.htm>).

En resumen, la reducida importancia relativa del comercio intrarregional, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común y la escasa coordinación de las políticas macroeconómicas explican por qué el proceso de integración económica en Centroamérica no ha sido apoyado con las políticas de acompañamiento adecuadas. En este contexto, la posibilidad de que los efectos potencialmente positivos del nuevo MCCA se materialicen en la práctica es muy limitada.

Por lo que se refiere a las políticas de compensación, éstas son prácticamente inexistentes en el nuevo MCCA a pesar de la presencia de importantes asimetrías intrarregionales. La evidencia empírica apunta a que los miembros relativamente más desarrollados –esto es, Costa Rica, El Salvador y Guatemala– son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por el nuevo MCCA. Estos tres países fueron los responsables del 83,7% de las exportaciones intrarregionales medias del período 2000-2007 (Tabla 2). No sólo la mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional, sino también del componente intraindustrial de éste han venido explicados por los intercambios comerciales entre los tres

**Tabla 2. Centroamérica: participación relativa de cada país en las exportaciones intrarregionales, 1990-2007 (años seleccionados) (en porcentajes)**

| Año              | Países relativamente más desarrollados |             |             |             | Países relativamente menos desarrollados |            |             |
|------------------|--|-------------|-------------|-------------|--|------------|-------------|
|                  | Costa Rica                             | El Salvador | Guatemala   | Total       | Honduras                                 | Nicaragua  | Total       |
| 1990             | 20,1                                   | 26,3        | 42,9        | 89,3        | 3,6                                      | 7,1        | 10,7        |
| 1995             | 21,9                                   | 26,8        | 34,8        | 83,5        | 11,3                                     | 5,2        | 16,5        |
| 2000             | 22,5                                   | 28,2        | 31,2        | 81,9        | 11,8                                     | 6,3        | 18,1        |
| 2001             | 23,4                                   | 25,5        | 37,4        | 86,3        | 7,5                                      | 6,2        | 13,7        |
| 2002             | 23,9                                   | 25,8        | 35,1        | 84,8        | 8,4                                      | 6,8        | 15,2        |
| 2003             | 24,9                                   | 24,3        | 35,3        | 84,5        | 8,2                                      | 7,3        | 15,5        |
| 2004             | 25,1                                   | 23,9        | 35,7        | 84,7        | 8,1                                      | 7,2        | 15,3        |
| 2005             | 24,5                                   | 23,4        | 35,9        | 83,8        | 8,8                                      | 7,4        | 16,2        |
| 2006             | 24,0                                   | 23,2        | 35,6        | 82,8        | 9,3                                      | 7,9        | 17,2        |
| 2007             | 22,6                                   | 22,9        | 35,7        | 81,2        | 10,6                                     | 8,2        | 18,8        |
| <b>Media</b>     |  |             |             |             |  |            |             |
| <b>2000-2007</b> | <b>23,9</b>                            | <b>24,7</b> | <b>35,1</b> | <b>83,7</b> | <b>9,1</b>                               | <b>7,2</b> | <b>16,3</b> |

Nota: se excluye el valor de las actividades de maquila.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

países centroamericanos mencionados (Rueda-Junquera, 1999; cap. III; Monge, 2003; INTAL, 2007).

Si este nuevo proceso de integración regional pretende perdurar en el tiempo, debe ser percibido como equitativo por todos los países miembros, especialmente por Honduras y Nicaragua. Si no se toman medidas adicionales que atiendan las necesidades específicas de los países de menor desarrollo relativo, es muy probable que éstos comiencen a cuestionarse su participación en el nuevo MCCA. Sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de la creación de la unión aduanera centroamericana compensaran a los potenciales perdedores de la misma.

La experiencia europea de solidaridad intrarregional podría ser adaptada a las peculiaridades del caso centroamericano, dando lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social. Por el momento, el interés de los presidentes centroamericanos en este tipo de mecanismos para distribuir más equitativamente los costes y beneficios de la integración económica, ha sido más formal que real<sup>5</sup>.

---

5 En la Cumbre presidencial celebrada en Belice en diciembre de 2003 se instruyó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a presentar “un mecanismo de financiamiento para la conformación de un Fondo de Cohesión Social para mitigar posibles impactos derivados de la unión aduanera y potenciar sus beneficios” (Punto 6 de la Declaración de Belice, 19 de diciembre de 2003). Aunque el BCIE propuso un proyecto de mecanismo financiero de solidaridad intrarregional, éste no fue aprobado.

## **2. Las relaciones recientes de Centroamérica con Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio birregional**

En los últimos veinticinco años se ha intensificado el acercamiento económico e institucional entre Estados Unidos y Centroamérica con la creación primero de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y con la firma, más recientemente, del CAFTA. Ambos acuerdos han sido los ejes centrales de la integración de Centroamérica en la economía mundial y han influido también en la marcha del proceso de integración regional examinado en la anterior sección. Por esta razón, esta sección se dedica a estudiar las relaciones recientes con Estados Unidos, analizando la ICC y el CAFTA.

### **2.1 La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la profundización de las relaciones Centroamérica-Estados Unidos**

Durante los años ochenta, y en el seno del grave conflicto sociopolítico y militar en Centroamérica, la administración de Ronald Reagan lanzó la ICC para impulsar el comercio con la región con la aprobación de la ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Recovery Act*). Se trataba de un programa de incentivos de carácter unilateral que buscaba facilitar las exportaciones de productos primarios no tradicionales y de manufacturas a Estados Unidos<sup>6</sup>. La ICC con-

---

6 La ley definía como beneficiarios potenciales a veintisiete países de Centroamérica y el Caribe, incluyendo a Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Con la excepción de Nicaragua (que no se pudo beneficiar hasta 1990), todos los países del istmo centroamericano entraron a formar parte de la iniciativa desde el primer momento.

cedía acceso libre de aranceles a un número amplio de productos, incluyendo bienes eléctricos, artesanías, pescado fresco y congelado, frutas tropicales y plantas ornamentales, siempre y cuando al menos un 35% del valor agregado de las exportaciones se hubiera generado en países de la Cuenca<sup>7</sup>. El Tratado excluía de forma explícita los bienes textiles y de calzado que, sin embargo, ya se venían beneficiando del acceso preferencial al mercado estadounidense desde los años sesenta<sup>8</sup>.

Con posterioridad, el acuerdo fue renovado y experimentó algunas extensiones que se resumen en la Tabla 3. La última reforma, en el año 2000, instituyó una serie de beneficios en el sector textil que permitieron a Centroamérica recuperar su competitividad respecto a México, perdida a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá.

## 2.2 El proceso de negociación del CAFTA

A pesar de los beneficios conseguidos en la ley del 2000, los gobiernos centroamericanos pretendían ir más lejos en su acercamiento a los Estados Unidos y aspiraban a firmar un TLC. Los Estados Unidos se mostraron inicialmente poco interesados, pero cambiaron de estrategia cuando se hizo evidente que las negociaciones a nivel hemisférico no iban a tener éxito inmediato. En enero de 2002, el presidente Bush anunció su interés en la firma de un tratado con Centroamérica y un año después comenzó la primera ronda de negociaciones.

Aunque la negociación se llevó a cabo de forma conjunta en casi todas sus etapas, finalizó en una serie de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y cada uno de los países centroamericanos. El proceso de discusión fue rápido y en diciembre de 2003 se hizo público el acuerdo entre Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La negociación entre Estados Unidos y Costa Rica tuvo dos rondas adicionales debido a desavenencias en cuanto al tratamiento de las telecomunicaciones, la agricultura y los seguros. Sin embargo, en febrero de 2004 llegaron también a un acuerdo, y en mayo de ese año se firmó el CAFTA en Washington.

---

7 Con ello se quería evitar que terceros países (particularmente de Asia) se beneficiaran de los incentivos a través de la reexportación.

8 Gracias a la provisión 807 del código comercial estadounidense, los productos textiles que utilizaran tela producida y cortada en Estados Unidos sólo tenían que pagar aranceles por el valor agregado generado fuera del país. Además, en 1986 un nuevo programa textil dentro de la ICC facilitó todavía más la exportación de textiles ensamblados en Centroamérica y el Caribe al eliminar la mayor parte de cuotas existentes.

**Tabla 3. Iniciativa para la Cuenca del Caribe: etapas de su desarrollo, 1983-2000**

| Iniciativa legislativa  | Medidas fundamentales  | Condiciones para formar parte  |
|---|--|--|
| Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe del año 1983                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrada libre de impuestos para la mayor parte de los bienes producidos en la región, siempre que al menos un 35% del valor agregado sea local.</li> <li>2. Se excluye el sector textil, los zapatos, los relojes, el atún y algunos otros productos.</li> <li>3. Los beneficios son de carácter temporal hasta 1995.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para ser beneficiarios, cada país tiene que cumplir siete condiciones, incluyendo no tener un régimen comunista, no haber expropiado de forma unilateral propiedades de ciudadanos de Estados Unidos y tener un acuerdo de extradición con ese país.</li> <li>2. Entran a formar parte todos los países centroamericanos menos Nicaragua.</li> </ol>                                     |
| Programa especial de acceso de textiles del año 1986                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se eliminan la mayor parte de las cuotas para la entrada de textiles ensamblados en países de la Cuenca del Caribe con telas producidas y cortadas en Estados Unidos.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El importador de las telas y el exportador del producto final tienen que ser la misma empresa.</li> <li>2. Se requiere la firma de un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y cada uno de los países.</li> <li>3. La protección de los derechos laborales reconocidos internacionalmente será también tenida en cuenta para el mantenimiento de los beneficios del programa.</li> </ol> |
| Ley para la Expansión de la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe del año 1990 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los beneficios de la ley de 1983 se convierten en permanentes.</li> <li>2. Se establece una reducción gradual de los aranceles a productos antes excluidos como productos de cuero, maletas y bolsos hasta llegar al 2,5%. Los textiles habían sido incluidos en el proyecto de ley, pero fueron finalmente excluidos en el texto final.</li> <li>3. Se establecen incentivos para la inversión en Puerto Rico y se concede arancel cero a los productos ensamblados en la Cuenca del Caribe con materias primas de Puerto Rico.</li> </ol>          |  |
| Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe del año 2000                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los productos textiles que usen tela de EE UU podrán ser importados libres de todo arancel y toda cuota.</li> <li>2. También tendrán arancel cero aquellos tejidos que utilicen materia prima de cualquier país de la Cuenca del Caribe y aquellos que utilicen materia prima de terceros países que no esté disponible en Estados Unidos ni en ningún otro país de la región (aunque se establecen restricciones cuantitativas).</li> <li>3. Se extienden los beneficios concedidos a México a muchos productos de la Cuenca del Caribe.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación activa en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas y en la Organización Mundial del Comercio (OMC).</li> <li>2. Protección de los derechos de propiedad intelectual acorde al menos con el acuerdo TRIPS de la OMC.</li> <li>3. Insistencia en la importancia de los derechos laborales para beneficiarse de los incentivos.</li> </ol>            |

Fuente: Elaboración propia.

El CAFTA tiene una motivación principalmente económica, aunque también persigue fines estratégicos. Para los países centroamericanos, el acuerdo es una vía para asegurarse de forma permanente el acceso preferencial al mercado estadounidense obtenido a través de la ICC e intentar así aumentar sus exportaciones y su IED. La consolidación de la alianza política con Estados Unidos es también importante para tratar de asegurar un mejor tratamiento para los centroamericanos residentes en aquel país. Para Estados Unidos, el CAFTA es una herramienta fundamental para avanzar en su proyecto de integración hemisférica e imponer su agenda económica global que incluye no sólo la reducción arancelaria, sino también la liberalización de los servicios y una fuerte protección a la propiedad intelectual.

### 2.3 Los componentes principales del Tratado

El CAFTA se apoya en un principio básico compartido con el resto de tratados firmados por Estados Unidos: Centroamérica obtiene un acceso preferencial permanente a los Estados Unidos a cambio de abrir de forma gradual su mercado de bienes y servicios y de llevar a cabo cambios institucionales y regulatorios importantes. El Tratado va más allá de los acuerdos firmados en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al igualar el trato entre empresas nacionales y estadounidenses en todo el marco regulatorio, exigir una protección mayor de la propiedad intelectual, eliminar la posibilidad de discriminar a favor de los empresarios locales en las compras del gobierno y establecer sistemas de arbitrio internacional en caso de conflictos entre los inversores extranjeros y el Estado.

La Tabla 4 ofrece un resumen de los principales componentes del Tratado<sup>9</sup>. El tratado incluye reformas graduales en los aranceles centroamericanos tanto en el sector agrícola como manufacturero. En el sector agrícola, los países centroamericanos liberalizan entre el 40% y el 50% de forma inmediata y se comprometen a liberalizar el resto de productos en un período de hasta veinte años<sup>10</sup>. En el sector manufacturero la apertura tendrá lugar de forma más rápida. Casi un 80% de las manufacturas se liberalizó de forma inmediata, mientras que alrededor de un 9% se liberalizará de forma progresiva en cinco años, otro 9% en diez años y un 4% en 12 a 15 años<sup>11</sup>. Es-

9 Para una discusión más detallada de los componentes del CAFTA, véanse CEPAL (2004), Alonso (2005) y Banco Mundial (2005).

10 Las patatas y la cebolla en el caso costarricense y el maíz blanco en el caso del resto de países fueron considerados productos sensibles y quedan protegidos de forma indefinida.

11 El CAFTA incluye, además, un extenso subcapítulo sobre las reglas de origen en el sector manufacturero que, en general, son menos restrictivas (es decir, facilitan que los productos exportados entren con arancel cero) que en el caso del TLCAN.

tados Unidos, por su parte, se comprometió a mantener todos los beneficios recogidos en las distintas versiones de la ICC y extender el arancel cero a la mayor parte de productos que todavía estaban protegidos (como el atún y los productos de cuero). Sin embargo, el proceso de liberalización no se extendió ni al azúcar ni a la reducción de los subsidios agrícolas.

Los cambios en el tratamiento del sector textil requieren una mención especial, ya que el CAFTA establece beneficios adicionales a los creados en la Ley de Asocia-

**Tabla 4. CAFTA: resumen de los principales compromisos de Centroamérica y Estados Unidos**

| Sector                            | Centroamérica  | EE UU  |
|-----------------------------------|--|--|
| Agricultura                       | Liberalización inmediata de un 50% de los productos agrícolas. El resto verán una reducción progresiva de sus aranceles y cuotas en un período de entre 5 y 20 años. Un número muy reducido de bienes estratégicos queda al margen del acuerdo.  | Los distintos beneficios de la ICC se convierten en permanentes<br>Eliminación de los aranceles de aquellos productos que no estaban incluidos en el ICC (p. ej., atún) de forma gradual<br>El azúcar queda fuera del acuerdo, y se mantiene protegida.  |
| Manufacturas                      | Liberalización inmediata de un 80% de las manufacturas. El resto verán una reducción progresiva de sus aranceles hasta llegar a la liberalización total en un máximo de diez años.   | Los distintos beneficios de la ICC se convierten en permanentes<br>Eliminación de los aranceles de aquellos productos que no estaban incluidos en el ICC (p. ej., calzado) en un período de diez años.<br>En el sector textil, disminuyen las restricciones (en reglas de origen y aspectos similares) para beneficiarse de acceso con arancel cero. |
| Sector servicios                  | Se consolida el principio de igualdad en el tratamiento de todas las empresas con independencia del país de origen. En el caso costarricense esto implica la liberalización de sectores como las telecomunicaciones y los seguros.<br>Cada país negoció algunas excepciones a esta regla general.  |  |
| Otras regulaciones                | En materia de inversión se extiende el tratamiento no discriminatorio a las empresas extranjeras a todos los momentos y en todos los sectores.<br>Nuevo sistema de arbitrio internacional que protege los intereses de las empresas extranjeras.<br>Cambios en el sistema de contratación pública para aumentar la transparencia y facilitar la inversión de empresas extranjeras.<br>Fortalecimiento del sistema de propiedad intelectual por encima de los requerimientos acordados en la OMC. |  |
| Normas laborales y medioambiental | Sólo se establece la obligación de mantener la legislación laboral y medioambiental vigente.   |  |

Fuente: Elaboración propia.

ción del 2000 que se aplican con carácter retroactivo a todas las importaciones realizadas desde el 1 de enero de 2004. Se establecen nuevos beneficios, como el acceso libre de impuestos de aquellos textiles que utilicen materias primas de Canadá y México (aunque se establecen algunas restricciones cuantitativas) y se expande la lista de materias primas provenientes de países fuera de la región que se pueden utilizar por considerarse que no hay suficiente oferta en Estados Unidos o en Centroamérica (los llamados *short-supply inputs*).

En el sector servicios se consolidó el principio de igualdad en el tratamiento de todas las empresas de los países firmantes, eliminándose así toda posibilidad de discriminar a favor de las empresas nacionales. Se elimina, además, la obligación de crear una empresa en el país para poder prestar servicios transfronterizos. Estos compromisos básicos se extienden a una gran cantidad de sectores (de hecho, lo que se negoció fue la lista de excepciones), incluyendo las finanzas (que tienen un capítulo aparte dentro del Tratado), el turismo, los servicios profesionales, el transporte y energía, los seguros y las telecomunicaciones<sup>12</sup>. El país más afectado por el CAFTA en el sector servicios es, sin duda, Costa Rica, ya que era el que hasta ahora mantenía restricciones más importantes y se vio obligado a romper su monopolio de las telecomunicaciones (en la telefonía móvil y en Internet) y los seguros<sup>13</sup>.

El CAFTA se apoya en el precedente establecido por el TLCAN y otros tratados similares promovidos por Estados Unidos, recogiendo toda una serie de obligaciones que forman parte de los llamados Temas de Singapur. La mayor parte de esas medidas aumenta la protección de las empresas extranjeras a través de distintos instrumentos. Se trata, por ejemplo, a todas las empresas extranjeras como nacionales en todos los sectores y en todos los momentos. Se crea, además, un sistema de arbitraje internacional en caso de conflicto entre una empresa de capital estadounidense y un Estado que sigue el ejemplo del capítulo 11 del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá<sup>14</sup>. El CAFTA obliga, además, al fortalecimiento del sistema de protección de la propiedad intelectual (incluyendo la extensión de la duración de paten-

---

12 Aunque la negociación en el área de los servicios fue también conjunta, se establecieron numerosas excepciones de carácter bilateral (cuya discusión supera el alcance de este documento), incluyendo el tratamiento de algunos servicios profesionales y algunos puntos específicos dentro de la provisión de servicios bancarios y otros servicios financieros.

13 Este componente del CAFTA fue muy polémico en Costa Rica y se convirtió en uno de los motivos principales para la poca popularidad del Tratado que fue aprobado en referéndum por un resultado muy estrecho.

14 Las empresas extranjeras tendrán derecho a acudir directamente a un árbitro imparcial internacional si consideran que sus intereses se han visto perjudicados, saltándose la legislación nacional y las decisiones de los tribunales del país.

tes y *copyright*) y crea sistemas más transparentes de contratos públicos que eliminan el derecho a discriminar a favor de las empresas nacionales y promueven la subasta pública como método prioritario para la concesión de contratos.

El Tratado sigue también el ejemplo del TLCAN en cuanto a sus capítulos sobre derechos laborales y medioambientales, que obligan a los países a mantener su legislación actual y cumplir con los acuerdos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El acuerdo crea una serie de instrumentos para asegurar el cumplimiento de la regulación ambiental y laboral y promover la colaboración entre todos los países signatarios (incluyendo la Comisión para la Cooperación Medioambiental). Sin embargo, las normas en esta área son poco ambiciosas y han sido criticadas por algunas organizaciones de la sociedad civil tanto en Estados Unidos como en algunos países centroamericanos por no imponer estándares comunes.

## 2.4 Las oportunidades, amenazas y retos del Tratado<sup>15</sup>

Para Centroamérica, el CAFTA representa la consolidación del nuevo modelo económico que surgió a principios de los años noventa y contribuye a profundizar las relaciones políticas y económicas con los Estados Unidos. Aunque el Tratado asegura el acceso preferencial al mayor mercado del mundo y podría también contribuir al aumento de la IED, no existe consenso sobre su efecto final sobre el desarrollo económico y algunos especialistas subrayan los obstáculos que puede generar para la adopción de políticas económicas e industriales más exitosas<sup>16</sup>.

El efecto positivo más esperado es el incremento tanto en las exportaciones no tradicionales como en la IED. La consolidación de un acceso privilegiado al mercado norteamericano, junto con la adopción de reglas de origen de carácter regional, debería contribuir a la atracción de empresas interesadas en abaratar costes e incrementar sus ventas en Estados Unidos. A la vez, el endurecimiento de la protección jurídica a las empresas extranjeras constituye un incentivo para invertir tanto en la producción de bienes y servicios para el mercado interno como en la actividad exportadora.

---

15 Esta discusión ha sido abordada por los dos autores en documentos anteriores (véanse Rueda-Junquera, 2006 y Sánchez-Ancochea, 2006).

16 Resulta interesante contrastar, por ejemplo, los documentos del Alonso (2005) y el Banco Mundial (2005) con los de Shadlen (2005), Flores-Estrada y Hernández (2006) y Abugattas y Paus (2008).

Las estimaciones cuantitativas sobre el efecto de todos estos procesos sobre el crecimiento económico varían considerablemente en función de los supuestos utilizados respecto al nivel de creación de comercio y la velocidad del ajuste entre sectores. El Banco Mundial (2005), después de analizar distintos modelos de equilibrio general computable, concluye que los países de la región podrían experimentar un aumento moderado (alrededor de 0,6 puntos porcentuales) de su tasa de crecimiento anual en los primeros cinco años. Aunque sin tenerlo en cuenta en esos análisis cuantitativos, el Banco Mundial y otros estudios favorables al acuerdo esperan que la mejora en la calidad institucional y la reducción de la corrupción también sirvan para crear sociedades más transparentes y reglas de juego más claras y estables.

Otros estudios, apoyándose en algunos casos en el hecho de que el CAFTA no mejora de forma significativa las condiciones de acceso al mercado norteamericano, son más pesimistas respecto al efecto final (Castro y Martínez, 2006; Gallagher, 2008). Existe el temor de que el CAFTA profundice la dependencia de Estados Unidos en un momento en que la región está perdiendo competitividad en el mercado mundial. En particular, puede que el Tratado no sea un instrumento tan efectivo como se espera para hacer frente a la competencia de China en el sector textil y compensar los diferenciales de salario y productividad existentes entre Centroamérica y la nueva potencia asiática.

Aun si se produce el aumento esperado en la IED y las exportaciones –como sucedió en México tras la aprobación del TLCAN–, el CAFTA crea también obstáculos y retos significativos, que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una agenda complementaria de desarrollo:

- Efectos distributivos de la liberalización comercial. La reducción arancelaria, aunque se estructura de forma bastante gradual, va a exigir un profundo proceso de modernización para diversos sectores y tendrá costes particularmente altos en la agricultura tradicional. La llegada de bienes agrícolas baratos procedentes de Estados Unidos, que mantiene sus programas de subsidios, puede tener efectos positivos sobre los precios de los alimentos básicos, pero deteriorará aún más la capacidad productiva en las zonas rurales, donde se encuentra la mayoría de los pobres.
- Pérdida de instrumentos de política. El CAFTA –como los acuerdos anteriores promovidos por los Estados Unidos– elimina instrumentos que han sido utilizados para promover el desarrollo económico en otras partes del mundo. Los países centroamericanos no podrán, por ejemplo, discriminar a favor de las empresas nacionales a través de los contratos públicos o imponer condiciones a los inversores extranjeros para aumentar su impacto económico. Existen, además, dudas sobre el

efecto que el fortalecimiento de la protección a la propiedad intelectual puede tener sobre el aprendizaje productivo y la acumulación de capacidades tecnológicas.

- Coste político y económico de algunas medidas. El Tratado obliga a los países centroamericanos a adoptar algunas medidas que no son necesariamente prioritarias para lograr el desarrollo económico, pero que pueden tener altos costes políticos, financieros e institucionales. No está claro, por ejemplo, que la defensa de los *copyrights* y la lucha contra la piratería deba ser una prioridad política en estos momentos. Se trata, por el contrario, de una medida con altos costes políticos y que no tendrá beneficios directos para la mayoría de la población.
- Pérdida de recursos públicos. La reducción de los aranceles ocasionará pérdidas de entre un 0,5% y un 0,8% del producto interior bruto (PIB) en la recaudación. Aunque puede parecer una cantidad baja, estas pérdidas tendrán lugar en un contexto de baja capacidad fiscal y de aumento de las demandas sobre el gasto público.

En todo caso, el impacto final del CAFTA dependerá en gran medida de la capacidad de los distintos países de la región de desarrollar una agenda complementaria que apoye el ajuste de los sectores más afectados por la apertura, fortalezca la competitividad sistémica de la región a través de la inversión en infraestructura y del gasto educativo y social, revierta la profundización de la desigualdad en el ingreso y vincule la integración con Estados Unidos con la integración intrarregional. Adoptar dicha agenda de desarrollo es el gran reto de futuro de Centroamérica y debería condicionar también la evolución de las relaciones entre la región y la UE-España.

### **3. Las relaciones económicas de Centroamérica con la Unión Europea y la negociación del Acuerdo de Asociación**

A diferencia de los Estados Unidos, la UE no ha tenido tradicionalmente motivaciones para privilegiar sus relaciones con Centroamérica. Los intereses económicos, políticos y geoestratégicos en la región son modestos, comparados con los existentes en otros grupos de PED como los países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP) y los países del Mediterráneo Meridional y Oriental (países MEDA). Sin embargo, la amenaza de una internacionalización del conflicto centroamericano tras el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua en 1979, logró atraer la atención de la UE hacia la región y alentó un mayor compromiso con ella. En este contexto, la UE tomó la iniciativa de institucionalizar un diálogo político –el Diálogo de San José<sup>17</sup>, que ha facilitado la firma de tres acuerdos de cooperación multilateral entre ambas regiones en 1985, 1993 y 2003.

La suscripción del último Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación en 2003 abrió la posibilidad de fortalecer las relaciones birregionales, que habían venido perdiendo dinamismo desde la conclusión del conflicto centroamericano. La vía elegida ha sido la negociación de un Acuerdo de Asociación Económica que incluya, además del diálogo político y la cooperación, un TLC. Los resultados de esta negociación iniciada en 2007 condicionarán el futuro de las relaciones entre ambas regiones.

---

17 El Diálogo de San José se desarrolla entre la UE y los seis países del istmo centroamericano, esto es, los cinco miembros del MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá.

### 3.1 Las relaciones comerciales

Los países centroamericanos no han tenido acceso a preferencias comerciales diferentes a las ofrecidas por la UE a todos los PED en su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Este instrumento comercial contempla un régimen general y diversos regímenes especiales, que tienen como objetivo facilitar el acceso de las exportaciones de los PED al mercado europeo. El régimen general otorga facilidades arancelarias a la entrada de productos semimanufacturados y manufacturados, mientras que los regímenes especiales amplían la cobertura de productos a grupos específicos de países beneficiarios. Centroamérica disfruta del régimen general desde 1971 y de uno de los regímenes especiales desde el 1 de enero de 1992, en concreto el de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (el SPG-Drogas). Este régimen especial permitió incorporar al SPG una serie de productos agrícolas –en su mayor parte, productos no tradicionales– considerados como cultivos sustitutivos de la coca.

En la última renovación del SPG de 2005, la UE ha simplificado su formato para el decenio 2006-2015, contemplando únicamente tres regímenes: el general y dos especiales, el de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (denominado SPG+) y el de “Todo Menos Armas”<sup>18</sup>. El SPG+ entró en vigor el 1 de julio de 2005, mientras que el resto de regímenes lo hizo el 1 de enero de 2006<sup>19</sup>. El SPG+ sustituye al SPG-Drogas, manteniendo su cobertura de productos. Su concesión obliga a los países beneficiarios a aplicar los convenios internacionales vigentes en materia de derechos humanos, relaciones laborales, protección medioambiental y gobernanza, como muestra de su firme compromiso con el desarrollo sostenible y el buen gobierno. En el marco descrito se han desarrollado las relaciones comerciales birregionales, que han tendido a estancarse en la presente década tras duplicar su valor en el año 2000 respecto al registrado en la primera mitad de los años noventa. Como se puede observar en la Tabla 5, las importaciones de la UE procedentes de Centroamérica se incrementaron desde los 1.845 millones de euros en 1995 a los 4.312 millones de euros en 2000 y a partir de ahí mantuvieron un valor medio de 4.337 millones de euros durante el período 2000-2007. Similarmente, las exportaciones de la UE destina-

---

18 El régimen “Todo Menos Armas” o Iniciativa EBA (*Everything but Arms*) otorga acceso libre de aranceles y contingentes al mercado de la UE para todos los productos, menos las armas, originarios de los 50 países reconocidos como Países Menos Avanzados por Naciones Unidas. Para más detalles sobre este régimen y el nuevo SPG, véase la página web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (<http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/>).

19 El SPG+ cobró vigencia con anterioridad al 1 de enero de 2006 para cumplir con lo establecido por el Órgano de Apelación de la OMC con relación a la impugnación presentada por la India contra el SPG-Drogas por trato discriminatorio.

das a Centroamérica aumentaron desde los 1.742 millones de euros en 1995 a los 3.721 millones de euros en 2000, permaneciendo posteriormente en un valor medio de 4.064 millones de euros durante el período 2000-2007. El saldo comercial birregional fue desfavorable para la UE en el mencionado período, excepto en 2001 y 2007. Lo que no se ha alterado desde los años noventa es la escasa relevancia de Centroamérica como socio comercial de la UE. Sigue representando tan sólo un 0,4% de las importaciones y exportaciones extra-UE (Tabla 5). El principal socio centroamericano de la UE es Costa Rica, que explicó el 61% de las exportaciones centroamericanas a la UE en el período 2000-2007 y casi el 40% de las importaciones desde la UE en el mismo período<sup>20</sup>.

Desde la perspectiva centroamericana, la importancia relativa del mercado europeo es mucho mayor. Tras los Estados Unidos y el MCCA, la UE es el tercer socio comercial de la región, absorbiendo casi el 14% de sus exportaciones y abasteciendo con algo más del 9% de sus importaciones durante los ocho primeros años de la presente década.

**Tabla 5. Unión Europea: balanza comercial con Centroamérica, 1995 y 2000-2007**  
(en millones de euros y en porcentajes)

| Año                    | Exportaciones |   | Importaciones |   | Saldo       |
|------------------------|---------------|---|---------------|---|-------------|
|                        | Valor         | Participación en las exportaciones totales <sup>1</sup> (%) | Valor         | Participación en las importaciones totales <sup>1</sup> (%) | Valor       |
| 1995                   | 1.742         | 0,3   | 1.845         | 0,4   | -103        |
| 2000                   | 3.721         | 0,4   | 4.312         | 0,4   | -590        |
| 2001                   | 3.511         | 0,4   | 3.414         | 0,3   | 97          |
| 2002                   | 3.694         | 0,4   | 3.737         | 0,4   | -42         |
| 2003                   | 3.802         | 0,4   | 4.076         | 0,4   | -274        |
| 2004                   | 3.910         | 0,4   | 4.432         | 0,4   | -522        |
| 2005                   | 3.711         | 0,4   | 4.830         | 0,4   | -1.119      |
| 2006                   | 4.860         | 0,4   | 5.131         | 0,4   | -271        |
| 2007                   | 5.301         | 0,4   | 4.762         | 0,3   | 539         |
| <b>Media 2000-2007</b> | <b>4.064</b>  | <b>0,4</b>  | <b>4.337</b>  | <b>0,4</b>  | <b>-273</b> |

Nota: se incluye a Panamá.

<sup>1</sup> Las exportaciones (importaciones) totales excluyen las exportaciones (importaciones) intra-Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos COMEXT de la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/>).

20 Los porcentajes se obtuvieron con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de la SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

da<sup>21</sup>. No obstante, su importancia relativa es mucho menor que la constatada en el caso de los Estados Unidos. La proximidad geográfica y los acuerdos comerciales suscritos con este país –tanto preferenciales (la ICC) como recíprocos (el CAFTA)– han consolidado a Estados Unidos como el principal socio comercial de la región. Este hecho, unido a la recuperación del comercio intra-MCCA, han ido reduciendo la participación relativa de la UE como socio comercial desde el inicio de la década de los noventa.

El análisis de la estructura sectorial del comercio birregional revela un patrón típico de intercambio Norte-Sur. Centroamérica exporta productos primarios muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales e importa productos manufacturados de mayor valor añadido. Como muestra el Gráfico 1, en el período 2000-2006 el 75,2% de las exportaciones centroamericanas a la UE correspondió a productos primarios, mientras que el 87,3% de las importaciones procedentes de la UE fue de productos manufacturados<sup>22</sup>. A diferencia de otras regiones de América Latina que exportan minerales y combustibles a la UE, Centroamérica concentra sus exportaciones primarias en productos agrícolas (el 64,7% de las exportaciones en el período 2000-2006). El grado de diversificación de estas exportaciones agrícolas es aún débil. En 2007, casi el 45% de las exportaciones centroamericanas a la UE seguía estando dominado por dos productos agrícolas tradicionales, el café y el plátano<sup>23</sup>. Existen razones de oferta y demanda para explicar la estructura descrita de las exportaciones centroamericanas. Por el lado de la oferta, los países de la región –con la excepción de Costa Rica– no han hecho grandes esfuerzos para diversificar sus exportaciones a la UE. De hecho, el grado de aprovechamiento del SPG europeo por parte de la región no ha sido muy alto. Solamente el 50,1% del valor total de los principales productos centroamericanos exportados a la UE se benefició del SPG en 2006, siendo Costa Rica el país que más lo aprovechó con un 65% del valor de sus principales exportaciones cubierto con estas preferencias arancelarias (SIECA, 2008a, pág. 10).

Por el lado de la demanda, las limitaciones de la regulación del acceso al mercado europeo son otro factor explicativo de la actual estructura de las exportaciones centroame-

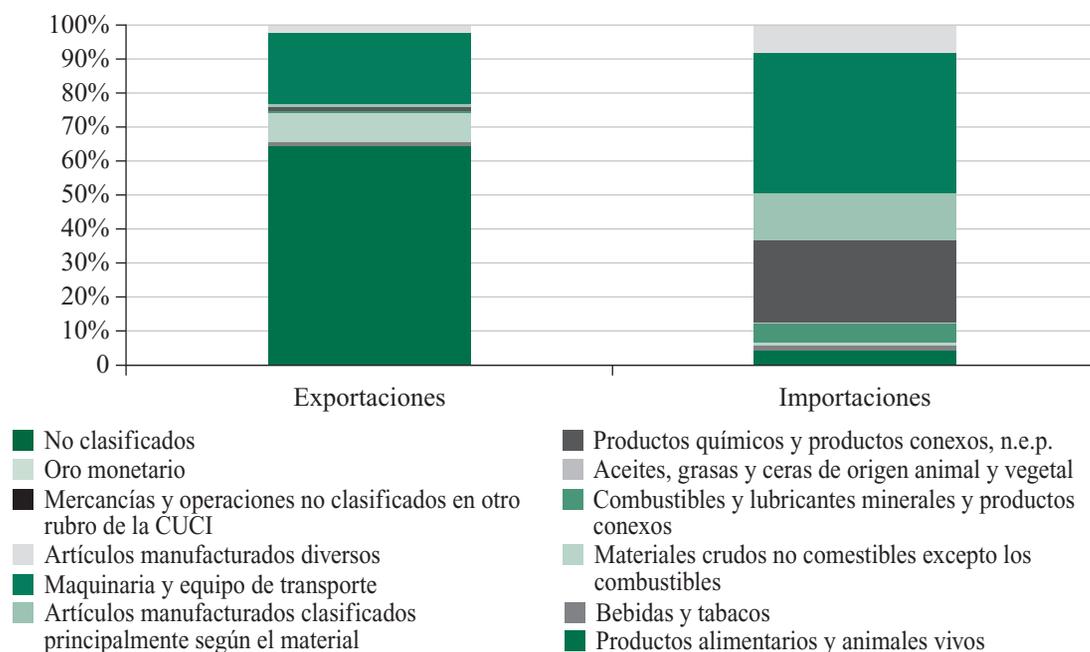
---

21 La cuantificación de la participación relativa de los principales socios comerciales de Centroamérica se realizó con la información proporcionada por el Sistema de Estadísticas de Comercio de la SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

22 Se consideran productos primarios los siguientes grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional: productos alimenticios y animales vivos; bebidas y tabacos; materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; combustibles y lubricantes minerales y productos conexos; y aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal. Los productos manufacturados incluyen los siguientes grupos: productos químicos y productos conexos, n.e.p.; artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material; maquinaria y equipo de transporte; y artículos manufacturados diversos.

23 Este porcentaje se obtuvo del Sistema de Estadísticas de Comercio de la SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

**Gráfico 1. Centroamérica: estructura sectorial del comercio con la Unión Europea, media del período 2000-2006 (en porcentajes del total)**



CUCI Rev.3: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión n.º 3.

Nota: se excluye el valor de las actividades de maquila.

Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2007).

ricanas. La Política Agrícola Común (PAC) y los protocolos especiales para los países ACP han restringido con altos aranceles y medidas no arancelarias la entrada de los productos agrícolas tradicionales exportados por Centroamérica, especialmente la del plátano, la carne y el azúcar. Por otra parte, el SPG europeo ha presentado los condicionantes inherentes a los sistemas de comercio preferencial. Aunque supone una oportunidad para aumentar y diversificar las exportaciones centroamericanas, las preferencias comerciales unilaterales son concedidas con carácter temporal, no cubren todos los productos de interés exportados por la región<sup>24</sup> y cuentan con mecanismos de graduación<sup>25</sup>.

24 Por ejemplo, no se incluyen productos agrícolas como el café oro, los plátanos frescos y algunas hortalizas. En el caso de productos manufacturados, los textiles y la ropa gozan de preferencias arancelarias, pero la exoneración se limita únicamente al 20% del arancel comunitario.

25 El mecanismo de graduación se aplica a productos que han alcanzado un nivel de penetración competitivo en el mercado de la UE, lo que conlleva la retirada de las preferencias arancelarias del SPG. Costa Rica se vio afectada temporalmente por este mecanismo en 2003, cuando algunos de sus productos de exportación (plantas ornamentales, helechos, piña, macadamia y melón) fueron “graduados” del SPG. Posteriormente, la UE modificó el sistema de graduación de tal forma que no afectara negativamente a los PED pequeños, como Costa Rica. El SPG se ofrece a un gran número de países con niveles de desarrollo relativo muy diferentes, lo que hace que las economías pequeñas estén en desventaja al competir en igualdad de condiciones en el mercado europeo.

Además, el régimen especial del SPG europeo incorpora una cláusula de salvaguardia que permite la reintroducción de los aranceles normales cuando las importaciones agrícolas preferenciales perjudican a los productores europeos o a las exportaciones de los países ACP.

En suma, las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica están caracterizadas por su escaso dinamismo y sus desequilibrios en cuanto a la importancia relativa del intercambio mutuo y su composición sectorial. Las perspectivas futuras de estas relaciones birregionales dependerán de los resultados de dos negociaciones fundamentales: la del AA con la UE, que incluirá un zona de libre comercio birregional; y la de la Ronda Doha en el marco de la OMC, que determinará las directrices de la regulación del comercio internacional.

### 3.2 Las relaciones de inversión y la Ayuda Oficial al Desarrollo

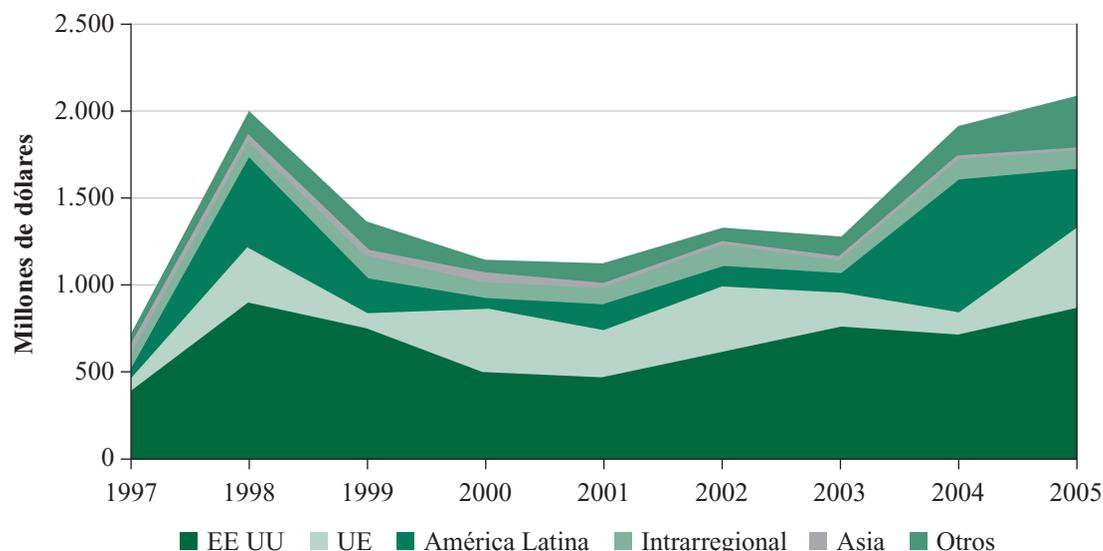
Al igual que ocurre con el intercambio comercial birregional, Centroamérica ocupa una posición marginal en el total de la IED de los países de la UE. Tan sólo un 2,4% de los flujos totales de IED europea y un 6,3% de los flujos extra-UE de dicha IED se canalizó hacia Centroamérica en el período 2001-2006, siendo El Salvador y Costa Rica sus principales destinos. La recuperación de los flujos de IED europea a América Latina de los últimos años no ha alterado su alto grado de concentración geográfica, rasgo que se mantiene desde los años noventa cuando dichos flujos registraron un aumento sin precedentes. La IED europea sigue estando concentrada en los países del Cono Sur y en México. Del *stock* total de 219.927 millones de euros de inversión europea registrada en América Latina a finales de 2005, a estos países les correspondió el 83% (el 39% a Brasil, el 20% a México, el 15% a Argentina, el 8% a Chile y el 1% a Uruguay)<sup>26</sup>.

Sin embargo, para Centroamérica la IED europea tiene una mayor importancia relativa, representando el 20% de los flujos totales de IED recibidos en el período 2000-2005 (Gráfico 2). Este porcentaje convierte a la UE en el segundo inversor de la región, seguida de cerca por América Latina (17%) y quedando todavía muy por detrás de la primera fuente de IED, los Estados Unidos (45%). La entrada en vigor

---

26 Todos los porcentajes sobre flujos y *stocks* de IED europea se refieren a la UE con 25 Estados miembros. Se obtuvieron a partir de la base de datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/>).

**Gráfico 2. Centroamérica: flujos de inversión extranjera directa recibidos por región de origen, 1997-2005 (en millones de dólares)**



Nota: se excluye la información de flujos de inversión extranjera directa con destino a Guatemala, por falta de datos. Las cifras para el resto de los países centroamericanos incluyen la inversión en la maquila.

Fuente: Elaboración propia a partir de INTAL (2007, Cuadro A32, pág. 122).

del CAFTA y el posible AA con la UE podrían incentivar la llegada de IED europea en el futuro e incrementar su participación relativa.

Junto con los flujos de IED, los otros flujos financieros relevantes en las relaciones birregionales son los de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Centroamérica ha tenido acceso a estos flujos desde 1976 cuando la UE extendió su ayuda financiera y técnica a los países latinoamericanos y asiáticos. Aunque la región fue capaz de atraer una inusitada atención de la UE en la década de los ochenta, no pudo mantenerla tras la finalización del conflicto centroamericano.

Los intereses económicos europeos en la región son modestos, y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de los Estados Unidos. En otras palabras, no hay razones fundamentales para privilegiar la cooperación con esta región. Ello explica que Centroamérica obtenga un bajo volumen de la AOD total de la UE. Como se aprecia en la Tabla 6, la región recibió una media anual de 120 millones de dólares de desembolsos netos de AOD de la UE durante el período 1997-2006, lo que representó tan sólo el 1,9% del total desembolsado por la UE.

Como ha ocurrido con los mecanismos de comercio preferencial, los sistemas de asistencia financiera ofrecidos a los países centroamericanos han sido menos favorables que los disponibles para otros PED, como los países ACP y los países MEDA. La ayuda ha consistido principalmente en donaciones financiadas a partir del presupuesto anual de la UE y en préstamos a largo plazo del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los países centroamericanos no han tenido derecho a otras fuentes de ayuda fuera del presupuesto comunitario –como el Fondo Europeo de Desarrollo, financiado con las contribuciones de los Estados miembros y destinado a los países ACP– ni tampoco se han beneficiado de protocolos financieros y programas específicos de cooperación financiera –como los incorporados a los acuerdos firmados con los países MEDA–. Además, hasta 1993 los países centroamericanos no pudieron solicitar ayuda en forma de préstamos del BEI, que habían estado a disposición exclusiva de los países ACP y los países MEDA.

A pesar de todo esto, la AOD de origen europeo es la primera fuente de ayuda a Centroamérica si se tiene en cuenta conjuntamente la ayuda de la UE y la ayuda bilateral de sus Estados miembros. Su aportación agregada representó prácticamente el 45% del total de los desembolsos netos de AOD recibidos por la región en el período 1997-2006 (Tabla 6).

Al contrario de lo constatado con los flujos de comercio e IED, Estados Unidos no es el principal socio de la región en los flujos de AOD. En el mencionado período

**Tabla 6. Centroamérica: desembolsos netos de Ayuda Oficial al Desarrollo por principales donantes, media del período 1997-2006 (en millones de dólares y en porcentajes del total)**

| Donante                                     | Ayuda Oficial al Desarrollo |              |
|---|-----------------------------|--------------|
|   | Valor                       | %            |
| Comisión Europea                            | 120                         | 6,9          |
| Estados miembros de la Unión Europea        | 665                         | 38,0         |
| Multilateral                                | 541                         | 31,0         |
| Estados Unidos                              | 253                         | 14,5         |
| Japón                                       | 189                         | 10,8         |
| Otros                                       | -20                         | -1,1         |
| <b>Total</b>                                | <b>1.748</b>                | <b>100,0</b> |
| Comisión Europea                            | 120                         | –            |
| % sobre la AOD total de la Comisión Europea | 1,9                         | –            |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos *International Development Statistics on line* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>).

1997-2006, Estados Unidos proporcionó el 14,5% del total de los desembolsos netos de AOD, convirtiéndose en el tercer donante de la región por detrás de las instituciones multilaterales (Tabla 6). Esta menor importancia relativa es la consecuencia de la política estadounidense iniciada tras el fin de la guerra civil en El Salvador, consistente en reducir su ayuda a la región y en convertir la IED en el principal componente de sus flujos financieros.

Una de las singularidades actuales de la UE como donante es su apoyo al proceso de integración centroamericana, especialmente a partir de la puesta en práctica de su Estrategia de cooperación regional para el período 2002-2006 dotada con un presupuesto total de 74,5 millones de euros<sup>27</sup>. Esta Estrategia estableció tres ejes prioritarios de cooperación: el de apoyo al proceso de integración regional, aplicación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad regional (el 60% del presupuesto); el de fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración (el 10% del presupuesto); y el de reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales (el 30% del presupuesto).

Los dos primeros ejes –con un 70% del presupuesto– han impulsado la financiación de proyectos con incidencia directa en el proceso de integración regional<sup>28</sup>. Este apoyo no sólo ha respondido a la convicción europea de que la integración puede –como ha ocurrido en la UE– impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos, sino también a la necesidad de consolidar a Centroamérica como un único interlocutor regional con el que se pueda negociar el AA en bloque y al que se pueda exigir la aplicación homogénea de lo acordado en toda la región.

De conformidad con las disposiciones del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período 2007-2013<sup>29</sup>, la UE ha comenzado a aplicar los documentos de programación plurianual de carácter regional y nacional para Centroamérica, esto es, el Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País (Tabla 7). Asimismo, la UE ha continuado ofreciendo los programas

---

27 El Documento de Estrategia Regional para el período 2002-2006 se puede consultar en línea en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/).

28 Los principales proyectos financiados han sido el de Unión Aduanera Centroamericana (UAC), el de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), el de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA) y el de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (CONSUAAC).

29 La nueva política de cooperación se puso en práctica en el marco de las nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013, evitando el anterior desfase entre las Estrategias diseñadas para 2002-2006 y las Perspectivas Financieras que cubrieron el período 2000-2006.

regionales establecidos para el conjunto de América Latina<sup>30</sup>, a los que también tienen acceso los países centroamericanos. La nueva Estrategia Regional 2007-2013 mantiene el respaldo prioritario al proceso de integración regional (90% del presupuesto total)<sup>31</sup>, aunque no incluye una inyección sustancial de nuevos recursos

**Tabla 7. Cooperación de la Comisión Europea con Centroamérica: sectores prioritarios para el período 2017-2013**

| <b>Estrategias</b>  | <b>Programas indicativos<br/>(en millones de euros)</b> |
|---|---|
| <b>Estrategia Regional (75 millones de euros)</b>   |   |
| 1. Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional (27%)             | 20,0  |
| 2. Consolidación de la unión aduanera y armonización de las políticas comunes conexas (63%) | 47,0  |
| 3. Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad (10%)                 | 8,0   |
| <b>Estrategias País (727 millones de euros)</b>   |   |
| <b>Costa Rica (34 millones de euros)</b>  |   |
| 1. Cohesión social (75%)  | 25,5  |
| 2. Integración regional (25%)   | 8,5   |
| <b>El Salvador (121 millones de euros)</b>  |   |
| 1. Cohesión social y seguridad humana (70%)   | 84,7  |
| 2. Crecimiento económico, integración regional y comercio (30%)                             | 36,3  |
| <b>Guatemala (135 millones de euros)</b>  |   |
| 1. Cohesión social (35%)  | 47,3  |
| 2. Crecimiento económico y comercio (65%)   | 87,7  |
| <b>Honduras (223 millones de euros)</b>   |   |
| 1. Cohesión social (50%)  | 111,0   |
| 2. Recursos naturales (30%)   | 68,0  |
| 3. Justicia y seguridad pública (20%)   | 44,0  |
| <b>Nicaragua (214 millones de euros)</b>  |   |
| 1. Apoyo institucional para los programas sectoriales (5%)                                  | 10,7  |
| 2. Gobernanza y democracia (17,5%)  | 37,5  |
| 3. Educación (35,0%)  | 74,9  |
| 4. Economía y comercio (42,5%)  | 90,9  |

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento de Estrategia Regional y de los respectivos Documentos de Estrategia País, accesibles en línea en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/).

30 Estos programas regionales se desarrollan en el ámbito de la enseñanza superior (ALFA y Alban), la cooperación económica entre empresas (AL-INVEST), la sociedad de la información (@LIS), el desarrollo urbano (URB-AL), las energías renovables (Euro-Solar) y la cohesión social (Eurosocial). Información detallada sobre el contenido de estos programas se puede encontrar en línea en: [http://ec.europa.eu/europe\\_aid/where/latin-america/regional-cooperation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe_aid/where/latin-america/regional-cooperation/index_es.htm).

31 El Documento de Estrategia Regional para el período 2007-2013 se puede consultar en línea en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/).

(Tabla 7). El presupuesto total es prácticamente el mismo que el asignado para el período precedente (75 millones de euros). Los tres sectores prioritarios de la Estrategia buscan fortalecer el sistema institucional de la integración (el 27% del presupuesto), consolidar la unión aduanera y armonizar las políticas comunes (el 63% del presupuesto), y fortalecer el buen gobierno y la seguridad regional (el 10% del presupuesto). Los dos primeros sectores están directamente relacionados con la integración, dando continuidad a los proyectos impulsados en 2002-2006. El apoyo a la integración también se ve reforzado por algunas Estrategias País –en particular, las de Costa Rica y El Salvador–, en las que la integración regional aparece como uno de los sectores prioritarios de intervención.

Las perspectivas futuras de la cooperación regional de la UE dependerán en gran medida, del resultado de la negociación del AA. En principio, es previsible que la región siga siendo un destino marginal de la AOD de la UE y que, dadas las restricciones presupuestarias de la UE, no reciba incrementos sustanciales de ayuda. Asimismo, es razonable esperar que esos recursos de ayuda sean empleados más eficientemente gracias al nuevo ICD. No obstante, si la negociación del AA concluye exitosamente, puede producirse un aumento significativo del volumen de AOD. La región requerirá un mayor flujo de ayuda con la que financiar las políticas de acompañamiento necesarias para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Acuerdo, así como para atenuar los costes de un Acuerdo suscrito entre socios asimétricos con significativas diferencias en los niveles de desarrollo relativo.

### 3.3 Los antecedentes del Acuerdo de Asociación

La UE ha formalizado sus relaciones con los países de América Latina por medio de sucesivas generaciones de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación. Mientras que los de primera generación tuvieron un alcance limitado, los acuerdos de segunda, tercera y cuarta generación han sido acuerdos marco de cooperación que han ido cubriendo un creciente número de sectores hasta llegar a considerar la creación de una zona de libre comercio en los acuerdos de cuarta generación. Estos últimos acuerdos han marcado un punto de inflexión en el patrón de las relaciones mantenidas por la UE, ya que hasta ese momento presentaban fuertes limitaciones en materia comercial.

Los acuerdos de cuarta generación fueron incluidos en la nueva política europea de Asociación Estratégica con América Latina, iniciada a mediados de los años noventa. Estos acuerdos incorporan el libre comercio, junto con el diálogo político y la

cooperación ampliada hacia nuevos sectores (tales como la propiedad intelectual, la ciencia y tecnología, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información). Esta nueva política de Asociación Estratégica motivó la convocatoria de la Primera Cumbre birregional celebrada en Río de Janeiro (1999) y orientó las cuatro posteriores Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008).

La relación birregional específica entre la UE y Centroamérica se ha desarrollado en este contexto, estando actualmente dominada por un acuerdo de tercera generación, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003, que da continuidad a los anteriores Acuerdos de Luxemburgo (1985) y de San Salvador (1993). Esto significa que la relación birregional presenta un desequilibrio fundamental. Mientras en el terreno del diálogo político y de la cooperación se ha producido un gran avance, el progreso en el ámbito comercial ha sido más limitado.

Para paliar el mencionado desequilibrio, la UE ofreció a Centroamérica la posibilidad de negociar un acuerdo de cuarta generación –esto es, un AA– tras la conclusión de la Cumbre de Guadalajara en 2004. No obstante, la UE condicionó la firma del AA al cumplimiento de dos requisitos: en primer lugar, que Centroamérica mostrara un nivel suficiente de consolidación y avance en su proceso de integración regional, y en segundo lugar, que la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales concluyera con éxito. El proceso que conduciría a la firma del AA empezaría con una fase de evaluación conjunta del proceso de integración centroamericana, y ello llevaría, en su debido momento, a una segunda fase en la cual las negociaciones del AA tendrían lugar.

Aunque no se han cumplido plenamente las dos condiciones establecidas por la UE, ésta decidió iniciar las negociaciones tras la Cumbre de Viena de 2006. Tres factores fundamentales explican esta decisión. En primer lugar, las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el seno de la OMC son cada vez más lentas y difíciles de controlar, lo que ha incentivado que los países industrializados –como la UE y Estados Unidos– comiencen a apoyar procesos de liberalización plurilateral del comercio internacional –como son los casos de la negociación del AA y la firma del CAFTA–.

En segundo lugar, la UE ha logrado promover los mencionados procesos de liberalización comercial en América Latina a nivel bilateral –los AA firmados con México y Chile–, pero no a nivel subregional. Este hecho cuestiona uno de los rasgos característicos de su política exterior, el apoyo a los procesos de integración económica. El difícil momento de la integración subregional en Sudamérica y las dificultades que ello genera en la negociación de un AA con el Mercosur y la CAN, han facilitado sustancialmente la decisión de iniciar las negociaciones con Centroamérica.

El tercer y último factor está ligado al potencial valor estratégico que podría llegar a adquirir Centroamérica como eje de comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos. Aunque los intereses económicos de la UE son reducidos, los países europeos no desean estar en desventaja en ese eje con respecto a Estados Unidos y Asia<sup>32</sup>.

En cuanto a las motivaciones de los gobiernos centroamericanos, éstos contemplan la potencial firma de un AA que incluya un TLC, como una vía para mejorar su inserción en la economía internacional. Se espera, además, que la ampliación de los mercados nacionales permita a estas economías pequeñas ser más capaces de atraer IED, necesaria para compensar el déficit de ahorro nacional en la financiación de su inversión.

### 3.4 Los temas de negociación del Acuerdo de Asociación

El proceso de negociación del AA se inició en la semana del 22 al 28 de octubre de 2007 en San José, Costa Rica, con el compromiso de finalizarlo en un plazo de dos años. Por el momento, se han previsto seis rondas de negociaciones hasta finales de 2008<sup>33</sup>. El proceso está resultando complejo, especialmente para la parte centroamericana. Frente a la unidad de interlocución de la UE, Centroamérica no aparece nítidamente como un único negociador. La región decidió que la portavocía de las negociaciones estuviera a cargo de cada uno de los países en función de la sede de la ronda. Esto obliga a desarrollar una complicada coordinación de tres negociaciones simultáneas: a nivel nacional con los sectores productivos y la sociedad civil de cada país; a nivel regional con las contrapartes centroamericanas, y a nivel interregional con la UE<sup>34</sup>.

---

32 El eje de comercio adquiriría importancia en un futuro en el que la zona de libre comercio de APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) fuera una realidad (en principio, para 2010). El valor estratégico de la región se incrementaría sustancialmente si los países centroamericanos acabaran participando en APEC o suscribieran TLC con alguno de sus miembros asiáticos, como por ejemplo China. El hecho histórico de que Costa Rica haya decidido alejarse de Taiwán e iniciar un acercamiento hacia China es una importante apuesta estratégica de la principal economía receptora de IED en Centroamérica.

33 Las seis rondas de negociaciones son las siguientes: 22-26 de octubre de 2007 (San José, Costa Rica), 25-29 de febrero de 2008 (Bruselas, Bélgica), 14-18 de abril de 2008 (San Salvador, El Salvador), 14-18 de julio de 2008 (Bruselas, Bélgica), 6-10 de octubre de 2008 (Ciudad de Guatemala, Guatemala) y 8-12 de diciembre de 2008 (Bruselas, Bélgica). Si las negociaciones se desarrollan adecuadamente, pueden concluir en el primer semestre de 2009 con una posible firma del AA en enero de 2010 coincidiendo con la presidencia española de la UE. La evolución de las negociaciones se puede seguir en línea en: <http://www.caeu.sieca.org.gt/>.

34 La negociación a nivel interregional se establece entre la UE y el MCCA. Por el momento, Panamá sólo participa en calidad de observador. La incorporación formal de este país a las negociaciones del AA requeriría la plena adhesión del país al MCCA y, por lo tanto, al proceso de establecimiento de la unión aduanera centroamericana.

A diferencia del CAFTA, el AA pretende ser un acuerdo integral que incluya compromisos no sólo comerciales, sino también políticos y de cooperación. No obstante, el componente comercial del AA será el dominante en estas negociaciones, ya que en los otros dos componentes, las relaciones birregionales se han venido estrechando desde el inicio del Diálogo de San José.

Los temas de la negociación de los componentes de diálogo político y de cooperación son muy similares a los incluidos en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito por ambas regiones en 2003<sup>35</sup>. Este Acuerdo se ha tomado como texto base para negociar, buscándose su ampliación temática y su adaptación al contexto internacional actual. En el diálogo político, la UE propone la inclusión de tres temas prioritarios nuevos: la no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo y la adhesión de los países centroamericanos a la Corte Penal Internacional. Por su parte, Centroamérica incide más en la incorporación de temas como la migración y la necesidad de que la región cuente con las facilidades financieras necesarias para cumplir con los compromisos del AA. En el componente de cooperación, ambas partes coinciden en que los temas que conformarán la futura cooperación de la UE con Centroamérica deberán incorporar los resultados de las negociaciones de los otros dos componentes del AA.

Los temas políticos y de cooperación son los que muestran una mayor cercanía de posiciones de ambas regiones. Sin embargo, estos temas tampoco están exentos de discrepancias. Una de las más importantes es la que se ha originado en torno a la demanda europea de que todos los países centroamericanos se adhieran a la Corte Penal Internacional. El Salvador, Guatemala y Nicaragua han mostrado profundas reticencias a cumplir con esta petición<sup>36</sup>. Los tres países no han ratificado el Estatuto de Roma que crea y da potestad a la Corte Penal Internacional para perseguir crímenes de lesa humanidad en cualquier territorio del mundo.

La negociación del componente comercial del AA tiene como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE. Esta negociación se plantea de “región a región”, de tal forma que los compromisos sean asumidos por Centroamérica como bloque. Esto significa que en la práctica la aplica-

---

35 Para un análisis más detallado de los principales temas que conforman la negociación de los tres componentes del AA, véanse CEPA (2007), Caballeros (2008), Osterlof (2008) y SIECA (2008a).

36 La situación del Gobierno salvadoreño es singularmente delicada. Tiene firmado un acuerdo bilateral con Estados Unidos que garantiza a los ciudadanos estadounidenses en territorio salvadoreño que no podrán ser puestos bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Otra de las limitaciones para la ratificación del Estatuto de Roma es que la Constitución salvadoreña no contempla la cadena perpetua.

ción de un AA con la UE conlleva el compromiso de establecer una efectiva zona de libre comercio no sólo interregional (con la UE), sino también intrarregional (en el seno del MCCA).

La cobertura de temas objeto de negociación comercial es muy similar a la observada en los AA firmados con México y Chile. No se negocian únicamente temas comerciales, sino también temas relacionados indirectamente con el comercio (los denominados temas *behind-the-border*) que, como se vio en la sección anterior, se incluyeron también en el CAFTA. Los principales temas negociados abarcan el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, la contratación pública, la política de competencia, la normativa laboral, el medio ambiente y el marco institucional que regirá la administración y aplicación del AA<sup>37</sup>. La parte centroamericana, demanda además, que todos estos temas sean negociados teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre las dos regiones.

La negociación de la liberalización del comercio de bienes presenta notables diferencias en función del tipo de bien considerado. En el caso de los bienes industriales, se esperan menos complicaciones en la negociación de la desgravación arancelaria, dada la reducida presencia de estos productos en la oferta exportadora centroamericana. No obstante, existen algunos productos manufacturados calificados como sensibles en el SPG+ en los que Centroamérica aspira a mejorar su acceso al mercado europeo: entre otros, los productos textiles y de confección, el calzado, el vidrio y sus manufacturas, y los productos de papel y cartón. Es probable que en estos productos se requiera mayor tiempo para alcanzar un consenso sobre el cronograma de desgravación arancelaria.

En el caso de los productos agrícolas, las discrepancias entre ambas partes son mucho más significativas. La liberalización del comercio de muchos productos agrícolas no tradicionales –por ejemplo, los de origen tropical– presenta menos problemas, ya que son productos no sensibles cubiertos actualmente por el SPG+. Lo contrario ocurre con los productos agrícolas tradicionales donde se esperan serias diferencias, particularmente en productos como el plátano, el azúcar y la carne bovina. Mientras Centroamérica exige una mejora en el acceso de estos productos que dominan su oferta exportadora, la UE los excluye sistemáticamente de las negociaciones. Una liberalización de estos productos supondría modificar la PAC y los protocolos espe-

---

37 Específicamente, se han acordado 12 temas comerciales de negociación: acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, servicios, establecimiento de inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado, defensa comercial, política de competencia, solución de controversias, disposiciones institucionales y desarrollo sostenible.

ciales concedidos a los países ACP, algo que, por el momento, no es contemplado por la UE. No se espera tampoco un compromiso de la UE en el delicado tema de los subsidios agrícolas de la PAC. Tradicionalmente la UE ha considerado que es un tema a resolver en el marco de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales. No obstante, Centroamérica negocia vías para atenuar los efectos negativos de la competencia desleal de productos agrícolas europeos altamente subsidiados (como, por ejemplo, los productos lácteos y algunas hortalizas). En este ámbito, sólo es previsible la negociación de calendarios de desgravación más largos para los productos sensibles.

Además de los temas arancelarios, la negociación de la liberalización del comercio de bienes contempla diversos temas no arancelarios. Un primer grupo de estos temas hace referencia a las normas de origen, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En estos temas es probable que se negocie su adecuación a los principios establecidos por la OMC tanto en el ámbito nacional como regional. Muchos países centroamericanos ya han comenzado esa adecuación, pero todavía es necesario avanzar en la adopción de una normativa homogénea a nivel regional. Los resultados de esta negociación determinarán los estándares exigidos por la UE para el acceso de las exportaciones centroamericanas. El otro grupo de temas no arancelarios se centra en los mecanismos de defensa comercial (medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia). En este caso también se negocia su adecuación a la normativa de la OMC para evitar su uso indiscriminado con fines proteccionistas.

Junto con la negociación de la liberalización del comercio recíproco de bienes, se negocia la liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. En estos temas, la UE presiona para lograr un alto grado de liberalización, especialmente para el sector de servicios donde cuenta con significativas ventajas competitivas. Las discusiones se centran en la parte normativa, en concreto en la petición europea de que Centroamérica adopte una nueva legislación que garantice la liberalización del sector, por ejemplo, asumiendo principios como el de la no obligación del proveedor del servicio de residir en el país que lo contrata o el de trato no discriminatorio a los proveedores de los países signatarios en relación con los nacionales. En la misma línea, se exige la plena entrada en vigor del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios, que todavía no ha sido ratificado por todos los países centroamericanos.

En cuanto al tema de los derechos de propiedad intelectual, se negocia la adopción de una legislación homogénea en el ámbito regional. La UE pide que todos los países centroamericanos suscriban los acuerdos internacionales de defensa de la propie-

dad intelectual y establezcan un mecanismo regional para aplicar los compromisos asumidos en esos acuerdos. Algunos gobiernos centroamericanos son reacios a respaldar estos compromisos –como, por ejemplo, el de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen– porque argumentan que la UE los emplea para restringir las exportaciones agroindustriales de la región.

La negociación comercial también incluye –al igual que en el CAFTA– algunos de los Temas de Singapur como la liberalización de la contratación pública y de la adopción de una política de fomento de la competencia. En estas áreas no existe un marco regional específico que las regule, ya que están reglamentadas por leyes nacionales. La UE está haciendo hincapié en la necesidad de establecer una normativa regional en ambos temas y de contar con una autoridad regional competente en materia de defensa de la competencia.

Por último, otros temas incorporados a la negociación comercial son la normativa sobre los derechos laborales y el medio ambiente, así como las disposiciones institucionales. En los temas laborales y medioambientales no se esperan grandes dificultades en la negociación, ya que existe un compromiso de no usarlos como formas encubiertas de proteccionismo. Por lo que respecta a la parte institucional, se ha de diseñar mecanismos para administrar y aplicar el AA, incluyendo un sistema de solución de controversias. Es previsible que la UE promueva activamente esta institucionalidad de carácter regional para asegurar una aplicación homogénea del AA en todos los países de la región.

## 4. Las relaciones de Centroamérica con España

Las relaciones económicas entre España y Centroamérica siguen un patrón similar al descrito en la sección anterior para toda la UE, caracterizándose por lo limitado en cuanto al intercambio comercial y la IED, y lo elevado de la AOD. Centroamérica tiene un peso marginal en las exportaciones españolas y en la estrategia de nuestras empresas. Para Centroamérica, España tampoco es un gran socio comercial ni el principal inversor (a pesar del incremento reciente en la llegada de empresas españolas a la zona). Por otro lado, como describen García *et al.* (2007) para el caso del Mercosur y la sección anterior para el caso agregado de la UE, las relaciones bilaterales están caracterizadas por asimetrías importantes en cuanto a tipos de productos y dirección de los flujos financieros, lo que determina en parte el desarrollo de la agenda bilateral. En esta sección se examinan con más detalle estas relaciones comerciales y financieras (IED y AOD) entre Centroamérica y España.

### 4.1 Las relaciones comerciales

Como es bien sabido, la apertura comercial que España vivió desde mediados del siglo xx llevó a una profundización de sus relaciones con la UE. En el período 2004-2007, el 72% de las exportaciones españolas y un 61% de las importaciones provenían de la UE, la mayor parte de la zona euro, que incluye a Francia y Alemania (los principales socios del país). Mientras tanto, Centroamérica representaba tan sólo un 0,2% de las exportaciones españolas y un 0,1% de las importaciones, porcentajes ambos insignificantes incluso cuando se les compara con los del resto de América Latina (Tabla 8).

**Tabla 8. España: exportaciones e importaciones de diversas partes del mundo, 1995-2007**  
(en porcentajes del total y valor absoluto total en millones de euros)

|                                | Exportaciones |                | Importaciones  |                |
|--------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 1995-1998     | 2004-2007      | 1995-1998      | 2004-2007      |
| Unión Europea                  | 73,3          | 71,8           | 67,6           | 60,8           |
| Zona Euro                      | 61,2          | 57,6           | 56,3           | 50,7           |
| Resto de la UE                 | 12,1          | 14,2           | 11,3           | 10,1           |
| Resto de Europa                | 4,2           | 6,1            | 3,6            | 6,4            |
| América del Norte              | 4,7           | 4,6            | 6,6            | 3,8            |
| América Latina                 | 5,8           | 4,7            | 3,8            | 4,3            |
| <b>Centroamérica</b>           | <b>0,2</b>    | <b>0,2</b>     | <b>0,2</b>     | <b>0,1</b>     |
| Asia                           | 6,9           | 5,8            | 12,2           | 16,2           |
| África                         | 3,6           | 4,2            | 5,6            | 7,4            |
| Oceanía                        | 0,4           | 0,6            | 0,3            | 0,4            |
| <b>Total en valor absoluto</b> | <b>85.361</b> | <b>163.462</b> | <b>103.412</b> | <b>246.121</b> |

Fuente: Elaboración propia con datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda ([www.comercio.es](http://www.comercio.es)).

**Tabla 9. Exportaciones de Centroamérica: los 15 principales socios comerciales, 1994 y 2007 (en porcentajes del total exportado)**

|                                    | 1994         |                                    | 2007          |
|------------------------------------|--------------|------------------------------------|---------------|
| 1. Estados Unidos                  | 47,7         | 1. Estados Unidos                  | 42,6          |
| 2. Alemania                        | 11,8         | 2. China                           | 6,6           |
| 3. Bélgica-Luxemburgo              | 5,4          | 3. México                          | 4,6           |
| 4. Italia                          | 3,3          | 4. Holanda                         | 4,2           |
| 5. Holanda                         | 2,9          | 5. Hong Kong (República de China)  | 4,1           |
| 6. México                          | 2,9          | 6. Alemania                        | 4,0           |
| 7. Panamá                          | 2,7          | 7. Panamá                          | 3,7           |
| 8. Reino Unido                     | 2,3          | 8. Bélgica-Luxemburgo              | 2,7           |
| 9. Japón                           | 2,1          | 9. República Dominicana            | 2,2           |
| 10. Francia                        | 1,7          | 10. Canadá                         | 1,8           |
| <b>11. España</b>                  | <b>1,6</b>   | <b>11. España</b>                  | <b>1,7</b>    |
| 12. Canadá                         | 1,5          | 12. Reino Unido                    | 1,7           |
| 13. Venezuela                      | 1,1          | 13. Corea del Sur                  | 1,7           |
| 14. República Dominicana           | 0,8          | 14. Italia                         | 1,3           |
| 15. Finlandia                      | 0,7          | 15. Japón                          | 1,3           |
| <b>Total exportado<sup>1</sup></b> | <b>4.320</b> | <b>Total exportado<sup>1</sup></b> | <b>13.961</b> |

<sup>1</sup> Total en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

**Tabla 10. Importaciones de Centroamérica: los 15 principales socios comerciales, 1994 y 2007 (en porcentajes del total importado)**

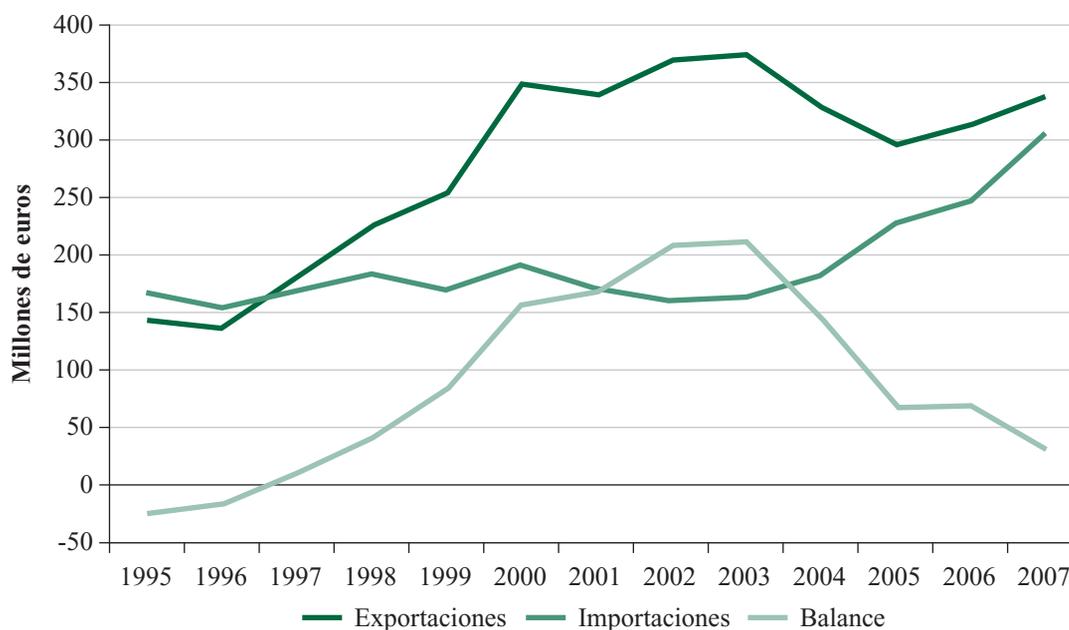
| 1994                               |              | 2007                               |               |
|------------------------------------|--------------|------------------------------------|---------------|
| 1. Estados Unidos                  | 47,8         | 1. Estados Unidos                  | 39,6          |
| 2. Venezuela                       | 6,2          | 2. México                          | 9,5           |
| 3. Japón                           | 6,0          | 3. China                           | 5,9           |
| 4. México                          | 5,6          | 4. Japón                           | 4,3           |
| 5. Alemania                        | 4,0          | 5. Brasil                          | 3,3           |
| 6. Brasil                          | 2,7          | 6. Venezuela                       | 2,8           |
| 7. Panamá                          | 2,6          | 7. Panamá                          | 2,6           |
| 8. Colombia                        | 1,7          | 8. Aruba y Curaçao, Islas          | 2,0           |
| 9. Taiwán                          | 1,6          | 9. Chile                           | 1,9           |
| <b>10. España</b>                  | <b>1,6</b>   | 10. Colombia                       | 1,8           |
| 11. Aruba y Curaçao, Islas         | 1,6          | 11. Alemania                       | 1,8           |
| 12. Italia                         | 1,5          | 12. Ecuador                        | 1,7           |
| 13. Honduras                       | 1,4          | 13. Corea del Sur                  | 1,7           |
| 14. Canadá                         | 1,2          | 14. Argentina                      | 1,5           |
| 15. Corea del Sur                  | 1,2          | <b>15. España</b>                  | <b>1,3</b>    |
| <b>Total importado<sup>1</sup></b> | <b>8.971</b> | <b>Total importado<sup>1</sup></b> | <b>36.987</b> |

<sup>1</sup> Total en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (<http://estadisticas.sieca.org.gt/>).

La visión desde Centroamérica de las relaciones comerciales no es tan distinta. Aunque España ha permanecido en los últimos años dentro de la lista de los 15 socios comerciales más importantes, su peso relativo es bajo y ha decrecido a lo largo del tiempo. Como ya se analizó en la sección 2, la región mantiene una relación privilegiada con Estados Unidos, a donde exportó un 42% de las exportaciones y de donde recibió un 40% de las importaciones totales en 2007. Mientras tanto, el peso comercial de España no pasó ni en 1994 ni en 2007 del 1,75%, lo que le sitúa por debajo de varios países de la UE (Tablas 9 y 10). Donde sí existen diferencias más notables es en el saldo comercial bilateral y en el tipo de bienes que exportan España y Centroamérica. De acuerdo con cifras del Gobierno español, las exportaciones españolas a Centroamérica han crecido más rápidamente que las importaciones en la última década: entre 1995 y 2007, las exportaciones españolas crecieron a una tasa media anual de 7,3%, alcanzando un techo de 375 millones de euros en 2003, mientras que las importaciones procedentes de Centroamérica crecieron a una tasa media anual del 5,1%, aunque con una aceleración notable desde 2004 (Gráfico 3). Como resultado de todo ello, España se ha beneficiado de un saldo comercial positivo con Centroamérica desde 1997.

**Gráfico 3. Comercio de España con Centroamérica: exportaciones, importaciones y balance comercial, 1995-2007 (en millones de euros)**

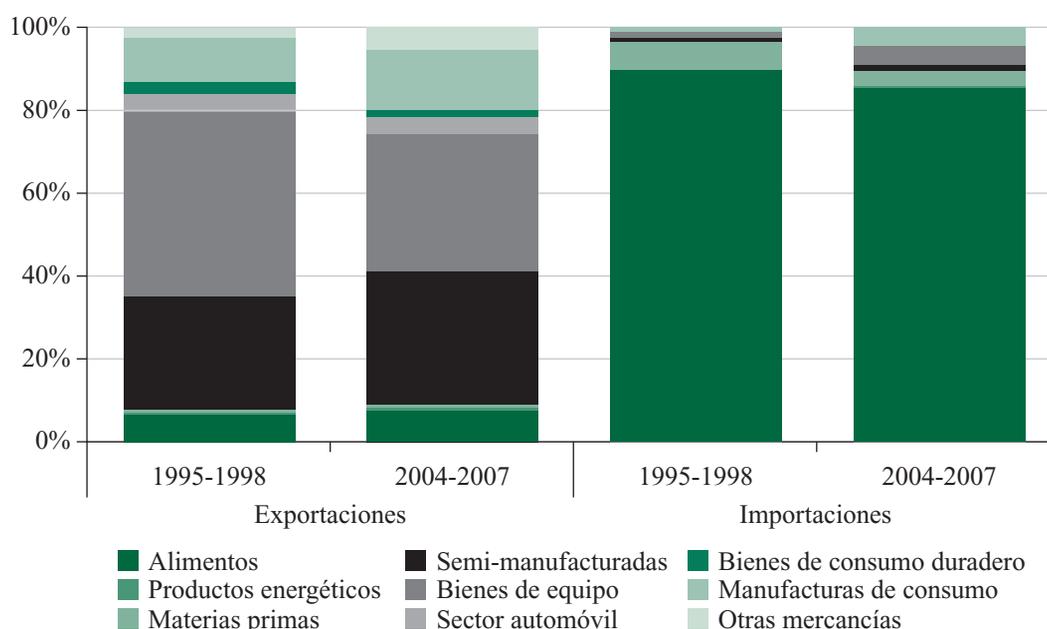


Fuente: Elaboración propia con datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda ([www.comercio.es](http://www.comercio.es)).

El volumen y evolución del déficit comercial se explican, al menos en parte, por la asimetría en el tipo de bienes exportados por España y Centroamérica, que es similar a la descrita en la sección anterior para el caso de la UE. Así, el 85% de las importaciones españolas provenientes de Centroamérica en el período 2004-2007 fueron alimentos como el café, la piña, los palmitos y las gambas (Gráfico 4). Conviene destacar, además, que en cada uno de los países centroamericanos existe una enorme concentración de las exportaciones en un número limitado de bienes primarios. En Costa Rica, por ejemplo, en 2007 las exportaciones de piña (24,9 millones de euros) y de plátanos (12,9 millones de euros) representaron un 40% de las ventas totales a España. Ese mismo año, los lomos de atún representaron un 84% de las importaciones procedentes de El Salvador.

Mientras tanto, las exportaciones españolas están más diversificadas y tienen un mayor contenido tecnológico. En el período 2004-2007, dos tercios de las ventas en Centroamérica fueron semimanufacturas (productos intermedios como los corchos, los productos de papel y la cerámica para la construcción) y bienes de equipo (reactores y calderas en el caso de El Salvador, por ejemplo) y un 15% bienes de consumo duradero, mientras que los alimentos representaron sólo un 7% del total.

Gráfico 4. España: estructura sectorial del comercio con Centroamérica, 1994-2007



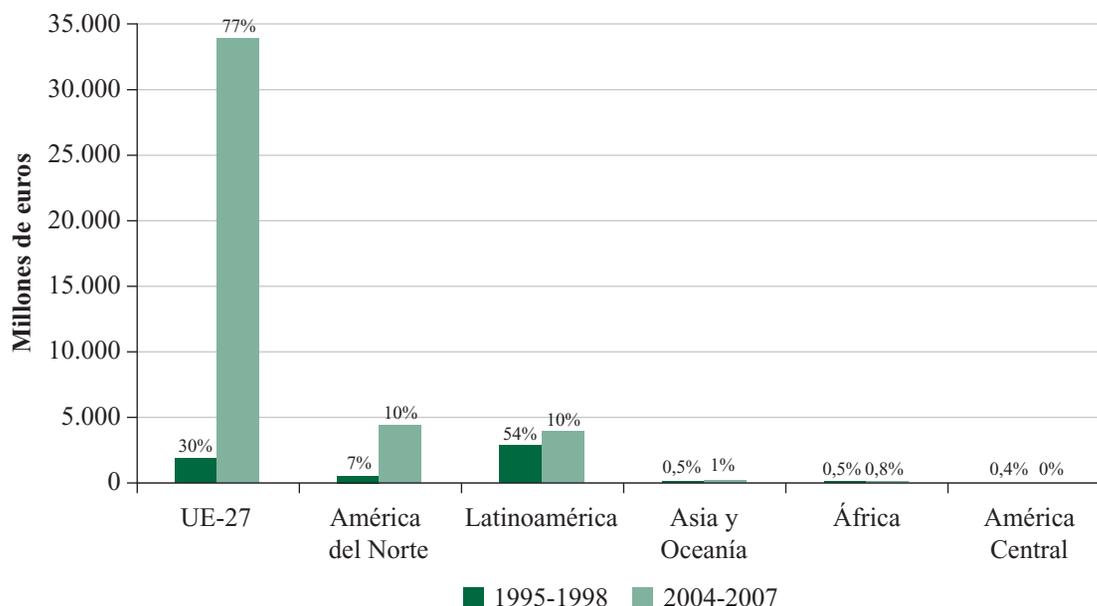
Fuente: Elaboración propia con datos de COMEX. Ministerio de Economía y Hacienda ([www.comercio.es](http://www.comercio.es)).

A pesar de que el intercambio bilateral siga un patrón tan tradicional, conviene hacer notar dos cambios importantes que han tenido lugar desde 1995 y que reflejan los avances económicos experimentados en algunos países centroamericanos y las dificultades de España para competir en productos de alta tecnología. Por un lado, el peso relativo de los bienes de equipo y de los de consumo duradero en las exportaciones de España ha ido bajando rápidamente, mientras que ha crecido la contribución de sectores más tradicionales como los alimentos, los bienes de consumo y las semimanufacturas. Por otro lado, se observa un pequeño aumento de las importaciones industriales provenientes de Centroamérica.

## 4.2 La inversión extranjera directa

Pese a un moderado incremento en los últimos años, la inversión extranjera de España en Centroamérica es también muy baja en términos relativos ya que la región no es prioritaria para prácticamente ninguna empresa española, como no lo es, en general, tampoco para la UE. El Gráfico 5 muestra el destino regional de los flujos de inversión española para los periodos 1995-1998 y 2005-2007. Como se ve, ni siquiera

**Gráfico 5. Inversión extranjera directa neta de España: principales destinos, 1995-1998 y 2004-2007 (en millones de euros y media anual para los períodos)**



Fuente: Elaboración propia con los datos de DATA-INVEST. Ministerio de Economía y Hacienda (<http://datainvest.comercio.es/>).

durante el primer período, cuando las empresas se concentraron en América Latina como mercado estratégico (recibió entonces el 54% de las inversiones totales), Centroamérica fue importante (de hecho, sólo recibió un 0,4% de la inversión total y un 1,5% de la inversión destinada a América Latina).

Desde la perspectiva centroamericana, la participación española en la IED total es también relativamente limitada. Aunque no existen datos estadísticos en el ámbito regional (Guatemala no publica datos de inversión por procedencia geográfica), las informaciones por país existentes muestran que España no está dentro de los tres primeros inversores en ninguno de los casos. La IED en Costa Rica, El Salvador y Honduras está dominada por Estados Unidos, que entre 1998 y 2007 fue responsable de entre un 36% y un 60% dependiendo del país. La aportación de España fue de sólo un 4% en El Salvador y menos del 2% en Costa Rica, mientras que ni siquiera aparece en la lista hondureña de mayores inversores<sup>38</sup>.

38 En el caso de Nicaragua, y según datos recogidos por el Ministerio de Economía y Hacienda de España, la inversión extranjera neta fue de sólo siete millones de dólares en el año 2006, un 3,2% de la inversión total recibida.

A pesar del papel reducido de la inversión extranjera española en la región, es importante destacar que ha habido algunas operaciones importantes de empresas españolas en los últimos años a raíz de la privatización de los servicios públicos. En Guatemala, donde la presencia española hasta el año 1998 era casi nula, la inversión creció de forma considerable entre 1999 y 2002 a raíz de la participación de Telefónica, Unión Fenosa e Iberdrola en la privatización de las telecomunicaciones y la energía. Posteriormente, Telefónica adquirió una banda ancha de telefonía móvil y aumentó aún más su presencia con la compra de BellSouth. La inversión española en telecomunicaciones y energía es también importante en Nicaragua, donde Unión Fenosa adquirió las distribuidoras estatales Disnorte y Dissur en el año 2000 y ha seguido invirtiendo en el país pese a los ataques recibidos por parte de la Administración de Daniel Ortega.

El Salvador es el único país con presencia importante de los bancos españoles, gracias a la participación del BBVA en la privatización del sistema de pensiones. Mapfre en seguros, Telefónica en telefonía fija y móvil y Calvo en agroindustria han realizado también inversiones importantes en ese país en los últimos años. En Costa Rica, la participación española se concentra en actividades inmobiliarias y el turismo (que está creciendo en todos los países)<sup>39</sup>.

### 4.3 La Ayuda Oficial al Desarrollo

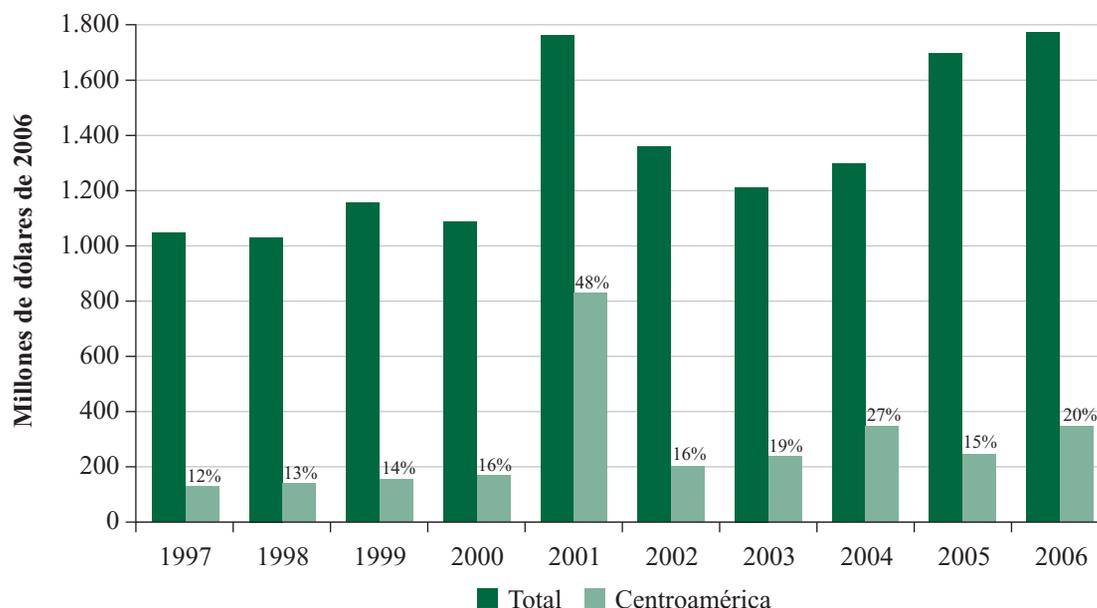
A pesar de la poca presencia económica en la región, España ha ido aumentando su influencia gracias a la AOD. El compromiso de España con América Latina y el bajo nivel de desarrollo de algunos países centroamericanos han hecho que España considere a la región como prioritaria y esté tratando de contribuir activamente al desarrollo económico y social y a la consolidación democrática de todos los países. Así, durante el decenio 1997-2006, Centroamérica recibió entre un 12% y un 48% de los fondos netos españoles de la AOD. El esfuerzo en este campo ha sido particularmente alto tanto en términos absolutos como relativos en el quinquenio más próximo (Gráfico 6).

Con la excepción de Costa Rica, toda Centroamérica se encuentran en la lista de 23 países prioritarios establecidos por el Plan Director de la Agencia Española para la

---

39 Los datos para los últimos dos párrafos proceden del Informe Económico y Comercial de cada país preparado por el Ministerio de Economía y Hacienda y de Sánchez (2002).

**Gráfico 6. Ayuda Oficial al Desarrollo de España: ayuda total y ayuda a Centroamérica, 1997-2006 (en millones de dólares constantes de 2006)**



Nota: el total está calculado como la suma de todos los países y no necesariamente coincide con otras bases de datos sobre la ayuda.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos *International Development Statistics on line* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>)

Cooperación Internacional (AECI) y, por ello, reciben atención especial y una cantidad importante de fondos. Las prioridades de la AECI, establecidas en los documentos Estrategia-País 2005-2008 para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, comparten, en general, líneas comunes.

La reducción de la pobreza es el objetivo prioritario en todos los países. Para ello, la cooperación española se ha concentrado en el fortalecimiento institucional y en la política social más intensamente que en la promoción de la competitividad económica sistémica. Si bien todos los planes incluyen el fomento de las minis, pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos –un reto urgente en todo Centroamérica– la AECI ha insistido más en el fortalecimiento de los partidos políticos y el sistema judicial y en la mejora de la educación y, en menor medida, la salud. En algunos países se incluye también la búsqueda de la equidad de género (aunque sorprende su ausencia en Guatemala), pero en ningún caso se presta suficiente atención ni a la desigualdad de ingresos ni a la representación política de los pobres.

Las actuaciones de España en los últimos años han contribuido, además, al alivio de la deuda. Honduras ha sido el país más beneficiado dentro del programa de los países pobres con alto nivel de endeudamiento (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) y ha utilizado los fondos recibidos para financiar proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza. La contribución española ha hecho que se condone deuda de Honduras y Nicaragua con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un total de 1.367 millones de dólares y 984 millones, respectivamente, mientras que El Salvador y Guatemala han participado en programas de menor cuantía.

Parte de estos programas de condonación de deuda se han llevado a cabo a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), al que España ingresó como miembro de pleno derecho en 2005 y en el que es en la actualidad el mayor socio de fuera de la región con una participación del 10%. El BCIE es una entidad financiera de la región que concede préstamos y otras ayudas para proyectos que fomenten el desarrollo sostenible, fundamentalmente en el sector de infraestructura y energía. España contribuye al BCIE con diversos fondos y programas, incluyendo el fondo de consultoría español para asistencia técnica en energía, medio ambiente, salud, infraestructuras y tecnología; una línea de crédito para promover las inversiones de empresas españolas, un programa de microcréditos para Guatemala y un programa para la promoción de pequeñas y medianas empresas centroamericanas.

## 5. Escenarios para el futuro de las relaciones Centroamérica-Unión Europea y España

Tras analizar las actuales relaciones de Centroamérica con la UE y España, esta sección persigue identificar y valorar los posibles escenarios para el futuro de esas relaciones.

### 5.1 Los grandes retos para Centroamérica y algunos escenarios

Centroamérica ha experimentado cambios radicales desde principios de los años noventa. La firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala y la celebración de elecciones en Nicaragua contribuyeron a restaurar la paz en la región y abrieron un período de estabilidad democrática sin precedente. De forma paralela tuvo lugar una transformación económica radical y una recuperación del proyecto de integración intrarregional. De un modelo basado en el fomento de la agricultura y la agroindustria y en la exportación de café, plátano y algunos otros productos primarios se ha pasado a un nuevo modelo más urbano, centrado en diversos servicios y en una inserción externa a través de las maquilas y las remesas<sup>40</sup>.

Estos cambios han dado lugar a avances importantes en la institucionalidad democrática, la participación política y la promoción de mejores políticas públicas. El

---

40 Costa Rica es un caso excepcional dentro de Centroamérica, porque ha mantenido un sistema democrático de forma continuada desde los años cincuenta y su economía ha tenido más éxito en combinar crecimiento con equidad, al menos hasta mediados de los ochenta. Sin embargo, el país ha experimentado un proceso de transformación económica similar al del resto de la región en las dos últimas décadas.

gasto público social ha aumentado en todas los países de la región, lo que ha tenido efectos positivos en los indicadores de salud y educación, y las elecciones periódicas y relativamente libres se han consolidado como forma de selección de los líderes políticos<sup>41</sup>. Además, la diversificación de la oferta exportadora y el incremento de los ingresos por remesas y turismo han contribuido a mejorar la inserción internacional de la región, especialmente en el caso de Costa Rica.

A pesar de estos avances, Centroamérica ha tenido enormes dificultades para promover el crecimiento económico sostenido, mejorar la distribución de la renta y consolidar un sistema político más participativo. De acuerdo con el recién publicado Informe sobre Estado de la Región, de 1995 a 2007 el PIB per cápita regional creció a una tasa media anual de sólo 1,6% (un 2% desde 2000) y Centroamérica se mantuvo como una de las regiones más desiguales del mundo (Estado de la Nación, 2008).

Para evaluar la futura trayectoria de Centroamérica y la evolución de sus relaciones con la UE y España, hay que tener en cuenta estos claroscuros de la última década y media y entender los enormes retos que todavía están sin resolver. En lo que sigue se presentan los más importantes y se valoran sus implicaciones para los diversos escenarios:

- La debilidad política e institucional. Con la excepción parcial de Costa Rica, todos los países de la región adolecen de Estados débiles y de burocracias poco profesionales y excesivamente politizadas. El sistema de partidos políticos es, además, débil (Guatemala), poco transparente (Nicaragua) o altamente polarizado (El Salvador). Como resultado de todo ello, existe poca capacidad para diseñar políticas de desarrollo adecuadas y ponerlas en práctica de forma efectiva.
- La desigualdad en la distribución de la renta. El 10% más rico de la población recibe 10 veces más que el 40% más pobre en Costa Rica, 14 veces más en El Salvador, alrededor de 20 veces más en Guatemala y Honduras y 25 en Nicaragua. La desigualdad étnica y de género es también muy grave, sobre todo en el caso de Guatemala.
- La dualidad económica y la falta de encadenamientos. El nuevo modelo económico ha creado diferencias muy significativas en términos de crecimiento, pro-

---

41 De acuerdo con datos de la CEPAL (2007b), entre 1994/95 y 2004/05 el gasto social per cápita aumentó de 566 dólares constantes a 772 en el caso de Costa Rica, de 90 a 120 en El Salvador, de 57 a 100 en Guatemala, de 61 a 120 en Honduras y de 46 a 90 en el caso de Nicaragua. De 2000 a 2006 la esperanza de vida en el istmo (incluyendo a Panamá) aumentó en dos años, y la mortalidad infantil se redujo a 23 por 1.000 niños.

ductividad e ingresos entre los sectores más dinámicos como el sector financiero, la producción agrícola no tradicional y las zonas francas y el resto de la economía. El problema se hace todavía más grave por el hecho de que los nuevos sectores exportadores han creado muy pocos encadenamientos productivos con el resto de la economía.

- Los altos niveles de violencia e inseguridad. La significativa reducción de la violencia política y de la violación de los derechos humanos no ha ido acompañada de una caída en la violencia física. El pasado conflictivo, unido a la difusión de las maras o pandillas y al crecimiento del narcotráfico se refuerzan mutuamente, particularmente en los casos de El Salvador y Guatemala. La violencia tiene, además, altos costes económicos, que diversos estudios para esos dos países sitúan entre un 8 y un 12% del PIB.
- La debilidad fiscal del Estado. Los países centroamericanos tienen sistemas impositivos regresivos (por su alta dependencia de los impuestos indirectos) y con baja capacidad recaudatoria. Las reformas introducidas en los últimos años han logrado aumentar ligeramente los ingresos tributarios, pero no han sido capaces de crear mejores impuestos sobre la renta ni de captar más recursos de sectores dinámicos como el turismo y las zonas francas.

La evolución de todos estos factores se entrelazan con la entrada en vigor del CAFTA y la marcha de la integración intrarregional. Al aumentar la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales y fortalecer el compromiso de la Estados Unidos con la región, el CAFTA podría contribuir a acelerar el crecimiento económico, reducir la competencia china y hacer más fácil la implementación de reformas institucionales fundamentales. Este escenario es más factible si se produce simultáneamente un fortalecimiento del Plan Puebla Panamá que permita un incremento de la inversión en infraestructura y en educación en México y Centroamérica.

Sin embargo, existe un escenario más pesimista y, lamentablemente, más probable. La debilidad de los Estados centroamericanos, unida a la dificultad del sistema político para construir consensos, podría dificultar el diseño e implementación de una agenda complementaria de desarrollo imprescindible para beneficiarse del CAFTA. Ese fracaso haría que las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos fueran incapaces de hacer frente a la competencia china y que, además, se acentuara el dualismo estructural y la desigualdad en todo Centroamérica. Sin políticas que apoyen a los pequeños y medianos empresarios y a la agricultura tradicional será muy difícil que una mayoría de la población se beneficie del TLC.

Aun en el caso de que se materialice este escenario negativo, resulta poco probable que se produzca un cuestionamiento generalizado del CAFTA o una renegociación del mismo (aunque la trayectoria en Costa Rica es todavía difícil de prever). Esto es así por dos motivos. Primero, y pese a algunas declaraciones del nuevo presidente de Estados Unidos, Barack Obama, durante la pasada campaña electoral, existen pocas posibilidades de que Estados Unidos impulse la renegociación del acuerdo dado su escasísimo impacto en la economía norteamericana y los estrechos lazos geopolíticos que existen con Centroamérica. Segundo, ni siquiera la posible elección de presidentes de izquierdas en El Salvador en 2009 y en Costa Rica en 2010 serían suficientes para poner en cuestión el CAFTA, ya que no existirá en ninguno de los dos países una mayoría parlamentaria suficiente en contra del Tratado y, además, las élites económicas siguen apoyándolo de forma entusiasta.

Aunque no parece muy probable, lo que sí podría llegar a suceder en los próximos años es que la importancia del CAFTA y del mercado estadounidense disminuyera si el AA con la UE se aprobara en términos ventajosos para la región. En ese contexto, es posible que el proceso de integración intrarregional fuera capaz de empezar a superar las limitaciones a las que está sujeto y pudiera contribuir de forma efectiva al desarrollo económico de la región.

## **5.2 El futuro del Acuerdo de Asociación y de las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea**

Las relaciones con la UE dependerán en parte de la evolución de todos estos retos y, más aún, de la firma o no del AA. Si se firma el AA, se producirá una importante profundización de las relaciones birregionales, que puede sentar las bases para una alianza de largo plazo entre ambas regiones. Serán unas relaciones más equilibradas e integrales, acabando con el tradicional desequilibrio entre los amplios avances en las dimensiones política y de cooperación y el limitado alcance de la dimensión comercial. El AA permitirá sustituir el actual sistema de preferencias unilaterales (el SPG+) por otro de liberalización comercial recíproco (el TLC).

La profundización de las relaciones birregionales fortalecerá la visibilidad de la UE como actor internacional en la región. Al éxito alcanzado en su política exterior a favor de la paz y la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado, se unirá ahora el logro de haber dado un fuerte impulso al proceso de integración centroamericana (como consecuencia del enfoque “región a región” seguido en la negociación del AA). Este último elemento contribuirá a dar mayor credibilidad a uno de los ras-

gos característicos de su política exterior: el apoyo a los procesos de integración regional entre PED, en la convicción de que es un instrumento eficaz para el desarrollo económico de esos países.

El nuevo patrón de relaciones birregionales también puede tener un impacto positivo en el propio proceso de desarrollo económico de la región y, con ello, contribuir a enfrentar los difíciles retos que se acaban de discutir. Ello dependerá singularmente del alcance del contenido del pilar comercial del AA, así como del reconocimiento del principio de asimetría en la negociación del AA.

Si el AA incluye la plena liberalización del comercio de productos agrícolas considerados sensibles por la UE –por ejemplo, el plátano y el azúcar–, Centroamérica podrá obtener un importante beneficio en términos de creación de comercio<sup>42</sup>. Sin embargo, es muy improbable que se produzca este grado de liberalización agrícola en un contexto en el que las negociaciones de la Ronda Doha están estancadas y el presupuesto comunitario dedicado a la PAC está ya asignado hasta 2013.

Esto significa que a corto plazo no es previsible una creación significativa de comercio como consecuencia de la entrada en vigor del AA. Una parte importante de los productos de exportación no tradicionales de la región ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de la UE, como parte del SPG+. A medio y largo plazo, es más factible que se incremente el flujo comercial por el acceso de nuevos productos al mercado de la UE.

Los beneficios más previsibles del AA se inducirán por medio de la atracción de IED, que podría impulsar el crecimiento económico de la región. El AA proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales del SPG+ y con mayores estándares internacionales en los temas *behind-the-border*, lo que reforzará la capacidad de la región para atraer IED. No obstante, no será una tarea fácil ni exenta de riesgos, ya que la adopción de medidas liberalizadoras en la mayor parte de los temas *behind-the-border* requerirá cambios legislativos internos. Como se está poniendo actualmente en evidencia en Costa Rica con el CAFTA, es posible que aumente la preocupación de los gobiernos de la región por las consecuencias de esos cambios legislativos, ya que les resta soberanía económica nacional y les obliga a homogeneizar sus legislaciones nacionales con las de los paí-

---

42 Rivera y Rojas-Romagosa (2007) utilizan un modelo de equilibrio general computable para estimar los efectos de un AA entre la UE y Centroamérica, simulando diferentes escenarios de liberalización agrícola de la UE. Únicamente en el escenario de plena liberalización del acceso del plátano y del azúcar al mercado europeo, Centroamérica logra maximizar los beneficios del AA.

ses ricos. En definitiva, el que todo estos cambios se traduzcan en tasas importantes de crecimiento dependerá de las políticas de acompañamiento aplicadas por los gobiernos centroamericanos para aprovechar las oportunidades del AA y atenuar sus riesgos.

Si, por el contrario, a medio plazo no se firma el AA, las relaciones birregionales se basarán en la renovación del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003. En este escenario seguirán existiendo importantes limitaciones en la dimensión comercial de las relaciones birregionales. Es probable que el SPG+ se prorrogue periódicamente hasta 2015 (esto es, agotando el decenio 2006-2015) o únicamente hasta 2010. Esta última fecha es la propuesta por el Parlamento Europeo para la suscripción de un AA Global Interregional con América Latina, que incluya la creación de una zona eurolatinoamericana de libre comercio. No obstante, esta eventualidad no parece muy viable si la UE no ha sido capaz de firmar previamente AA con los países y subregiones de América Latina.

En este escenario, es muy poco probable que cambie sustancialmente el actual patrón de relaciones económicas entre la UE y Centroamérica. La contribución de estas relaciones al progreso económico de la región sólo será perceptible en aquellos países que logren diversificar sus exportaciones hacia el mercado de la UE aprovechando el SPG+. Costa Rica será el principal candidato a beneficiarse de estas relaciones birregionales, como lo hace en la actualidad.

### **5.3 El futuro de las relaciones entre Centroamérica y España**

España desempeñará un papel fundamental en la marcha de las negociaciones para el AA y puede contribuir a lograr que éste promueva el crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza de forma explícita, dado su interés por el desarrollo humano en la región y su capacidad de presionar tanto a sus socios comunitarios como a los mismos países centroamericanos para lograr un tratado positivo. La posible firma del AA unido a la aprobación del CAFTA podría, sin duda, expandir el comercio entre España y Centroamérica y propiciar una mayor presencia de empresas españolas. Es importante, sin embargo, recordar los enormes obstáculos que existen para una profundización realmente sustantiva de las relaciones económicas bilaterales.

Como se discutió al comienzo de esta sección, Centroamérica presenta retos importantes que pueden dificultar el crecimiento de su mercado interno (teniendo en cuenta la elevada desigualdad existente) y generar una gran inestabilidad política y social.

Además, dado el incremento en los precios del petróleo y del transporte aéreo y los problemas de competitividad en el sector manufacturero, será difícil para los países centroamericanos acelerar sus exportaciones a España. Por último, parece claro que las empresas españolas han elegido a la UE como su nuevo eje de acumulación y no tienen tanto interés en mercados pequeños y alejados como los de Centroamérica.

Lo más probable será un incremento de la presencia española en algunos sectores muy concretos. Algunas de las actividades con más posibilidad de expansión en términos de inversión serán la energía, las telecomunicaciones, el ensamblaje textil y electrónico (aprovechando que Centroamérica se ha convertido en una plataforma exportadora a Estados Unidos), la construcción, el turismo, así como la exportación de maquinaria especializada.

Donde España seguirá manteniendo su peso específico y su papel de liderazgo dentro de la UE es en las relaciones políticas y, especialmente, en el diseño y puesto en práctica de la ayuda al desarrollo. La región seguirá siendo, con toda probabilidad, una de las áreas prioritarias para la AECI dada su situación geográfica en el corazón de América Latina, la disminución de la atención que recibe por parte de otros países y las enormes necesidades que –con la excepción de Costa Rica– tienen todos los países.

En el corto plazo, la dirección de la ayuda dependerá de los documentos de Estrategia País que se están elaborando para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para los próximos tres años. El enfoque de los mismos no debería experimentar grandes cambios respecto al actual y probablemente se mantendrá la concentración en la reducción de la pobreza y, cada vez más, en la igualdad de género. En el medio plazo, sin embargo, es posible que la ayuda esté en parte determinada por la dirección del AA. Es probable, por ejemplo, que una cantidad creciente de los fondos se administren a través del BCIE y de otras instituciones regionales que permitan fortalecer los procesos de integración intrarregional.

En todo caso, es importante recordar los retos de la región a la hora de dibujar los escenarios políticos más probables. Si las condiciones internacionales empeoran todavía más, por ejemplo, España se vería obligada a incrementar aquellos gastos compensatorios en áreas como la seguridad alimentaria. Asimismo, las crisis de la institucionalidad –aunque impredecibles– pueden tener lugar en cualquier momento, sobre todo en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, y obligarían a adoptar una diplomacia más activa y a repensar las características de la ayuda. De hecho, la creciente inestabilidad en Nicaragua, donde el Gobierno sandinista ha tomado decisiones que ponen en cuestión el Estado de derecho y el desarrollo de un sistema de partidos

democráticos, podrían obligar a España a adoptar posiciones políticas más activas y a variar la asignación de la ayuda al desarrollo en los próximos meses.

Por otro lado, es probable que España siga manteniendo una posición de liderazgo en la coordinación de la cooperación en diversos países de la región. En Honduras, por ejemplo, ya ha sido dos veces presidente del grupo de 16 donantes principales (G-16), y en Guatemala y El Salvador podría también promover una mayor integración de la ayuda, al menos en el ámbito europeo.

## 6. Orientaciones para la política de la Unión Europea y España

En esta última sección presentamos una serie de recomendaciones para la acción tanto de la Unión Europea como de España. Creemos que todas ellas se deben centrar en mantener un apoyo decidido al triángulo virtuoso Paz-Democracia-Desarrollo a través de la firma de un AA que tenga en cuenta las necesidades de los distintos sectores económicos centroamericanos; la promoción de la integración centroamericana y la expansión de la ayuda al desarrollo.

### 6.1 El Acuerdo de Asociación y la integración intrarregional

La UE debe tratar de apoyar los cambios estructurales en la región que permitan promover el crecimiento equitativo. En este contexto, se suma la posibilidad de que la UE pueda integrar ese enfoque en una relación de asociación estratégica con Centroamérica, que vaya más allá de lo meramente comercial. Para ello sería fundamental adoptar, al menos, las cuatro medidas que se proponen a continuación.

#### • Primera propuesta

La UE debería promover una auténtica asociación estratégica con la región, en la que el diálogo político y la cooperación –dos ámbitos en los que la UE es un socio prioritario para Centroamérica– permitieran articular una alianza de largo plazo entre ambas regiones con posibilidades de propiciar cambios estructurales.

A diferencia de la negociación de los AAs con México y Chile, los intereses comerciales de la UE en la negociación del AA con Centroamérica son mucho menores. De hecho, la región es un socio comercial marginal para la UE. Ello debería facilitar la posición negociadora de la UE en el AA, de tal modo que la negociación no marginara los ámbitos político y de cooperación y pasara a convertirse en un simple asunto técnico-comercial.

En una región pequeña, como la centroamericana, la creación de una alianza birregional de largo plazo fortalecería la visibilidad de la UE como un actor internacional con capacidad para incidir positivamente en el desarrollo económico. Para ello sería importante que los negociadores europeos adopten una postura flexible en todas las áreas que puedan contribuir al desarrollo económico de Centroamérica –y que no siempre fueron bien tratadas en el caso del CAFTA–. Ello incluiría, por ejemplo, dar las mayores oportunidades que sea posible a las exportaciones agrícolas centroamericanas, especialmente a aquellas que no pongan en peligro la supervivencia de los agricultores europeos. Tampoco sería conveniente que la UE adoptara una posición abierta respecto a áreas que no están directamente vinculadas al comercio de mercancías como la liberalización del comercio de servicios en Centroamérica, la protección de la propiedad intelectual y, en general, todo el aparato institucional de protección de las empresas extranjeras. En todas estas áreas sería conveniente que los países centroamericanos tengan en el futuro la mayor flexibilidad posible para la adopción de políticas prodesarrollo (por ejemplo, discriminación a favor de las empresas nacionales o sistemas de patentes que favorezcan el aprendizaje tecnológico).

#### • Segunda propuesta

La UE podría financiar la agenda de acompañamiento necesaria para asegurar que el AA tenga efectos positivos sobre el desarrollo económico y compense a los sectores perdedores del mismo. El TLC incorporado al AA por sí solo no generará crecimiento económico en Centroamérica a no ser que esté acompañado de políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales costes. Estas políticas deben configurar una agenda de acompañamiento al AA negociada en el ámbito nacional y regional. Pueden abarcar desde el incentivo de la competitividad de los sectores productivos hasta medidas redistributivas para facilitar el ajuste de los grupos sociales afectados adversamente por el AA.

La capacidad de los gobiernos centroamericanos para financiar la agenda de acompañamiento está gravemente limitada por los escasos recursos fiscales con los que cuentan, que podrían verse aún más limitados por el esperado impacto fiscal negati-

vo del AA debido a la desgravación arancelaria. Para paliar esta situación será necesario impulsar una reforma fiscal integral que incremente los ingresos fiscales, algo que no es fácil en el contexto centroamericano. Sería recomendable, además, que los gobiernos centroamericanos accedieran a la financiación oficial en términos concesionales y a los flujos de ayuda internacional. En este contexto, la cooperación de la UE podría contribuir a financiar la agenda de acompañamiento, integrando algunos de sus componentes como ejes estratégicos de su intervención en la región.

#### • Tercera propuesta

Con independencia del resultado de la negociación del AA, la UE debería mantener su apoyo decidido a la integración regional, de forma todavía más activa de lo que ha venido haciendo desde el inicio del Diálogo de San José.

El respaldo a la integración regional ha sido una prioridad en las Estrategias Regionales de la UE para los períodos 2002-2006 y 2007-2013. En el futuro sería deseable continuar en la misma dirección favoreciendo específicamente, la construcción de la unión aduanera centroamericana y del entramado institucional regional. El hecho de que el MCCA todavía diste mucho de ser una unión aduanera justifica el mantenimiento del apoyo europeo al proceso de creación de la unión aduanera centroamericana. Este apoyo puede derivar en una ventaja adicional de cara a una futura entrada en vigor del TLC incorporado al AA. La consolidación de la unión aduanera requerirá una convergencia regional de algunos elementos esenciales para aplicar dicho TLC, tales como comercio de servicios, inversiones, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, compras gubernamentales, competencia, etc. En este sentido, proyectos como el actual ADAPCCA serán esenciales para lograr sentar las bases de las políticas comunes en el MCCA.

El fortalecimiento de las instituciones regionales se justifica con argumentos similares a los esgrimidos en el caso anterior. La institucionalidad regional sigue presentando serias debilidades, a cuya superación puede favorecer la permanencia de la ayuda europea. Si el AA se firma, algunas de estas instituciones –como la SG-SICA y la SIECA– pueden ser fundamentales para gestionar y hacer respetar los compromisos adquiridos por la región.

#### • Cuarta propuesta

El apoyo a la integración centroamericana debería incluir la promoción de la cohesión social a través de la creación de un Fondo Centroamericano de Cohesión Social inspirado en los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea.

El fomento de la cohesión social en el ámbito regional será esencial para que la integración regional sea algo más que una simple integración de carácter comercial y se transforme en un instrumento para el desarrollo incluyente. Por el momento, la UE ha identificado la cohesión social únicamente como un eje prioritario de sus Estrategia País para el período 2007-2013. Sería aconsejable que ese eje también fuese asumido en el ámbito regional. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han sido utilizados con éxito por la UE para fomentar el desarrollo y reducir las desigualdades entre las regiones y los grupos sociales. Esta experiencia puede ser adaptada a las peculiaridades del caso centroamericano, dando lugar a un Fondo Centroamericano de Cohesión Social. El diseño del mecanismo de solidaridad intrarregional tendría en cuenta que los países centroamericanos son pobres, sus economías débiles y algunos de ellos –Honduras y Nicaragua– se encuentran entre los países pobres más endeudados del mundo en desarrollo.

El establecimiento de este mecanismo de solidaridad intrarregional se enfrenta irremediablemente con el problema de su financiación. El reducido tamaño de las economías centroamericanas no permite crear un Fondo de Cohesión Social con capacidad suficiente para incidir sobre el proceso de integración centroamericana. Una forma de mitigar esta limitación sería contar con el apoyo complementario de la cooperación internacional de la UE. No obstante, sería preciso incluir una participación centroamericana en la financiación del Fondo, si no se desea adular el componente de solidaridad intra-centroamericana del Fondo.

El ámbito de acción del Fondo podría centrarse en el proceso de integración centroamericana o ser más amplio, si el AA se suscribiera. En el primer caso, el Fondo atendería específicamente a la mitigación de los impactos negativos de la profundización de la unión aduanera sobre los territorios, sectores productivos y grupos de población vulnerables, así como al aprovechamiento de los potenciales beneficios de esa profundización de la unión aduanera, siempre con miras a lograr una reducción de las asimetrías intrarregionales del MCCA. Si el AA se firmara, el Fondo se podría utilizar de un modo más amplio, como un instrumento para mejorar la posición asimétrica de los países centroamericanos al entrar en una relación de libre comercio con la UE.

## 6.2 El papel estratégico de España

Dado su importancia como donante en Centroamérica y la importancia estratégica que tiene toda América Latina, España debería desempeñar un papel particularmente activo en la promoción del desarrollo económico en Centroamérica, en la supe-

ración de los retos presentes y en el fortalecimiento de la integración intrarregional. Para ello se propone la conveniencia de tomar las siguientes medidas:

• **Quinta propuesta**

España debería adoptar un papel de liderazgo en la coordinación de la cooperación al desarrollo en Centroamérica y reforzar su contribución a organismos regionales como el BCIE.

Los Documentos de Estrategia País elaborados por la AECI para el período 2005-2008 se esfuerzan por promover la coordinación y armonización de España con otros donantes. Sin embargo, los avances en este sentido son muy desiguales según países: mientras que en Honduras ya existe el llamado G-16 que integra a los principales donantes y ha promovido una interlocución consensuada con el gobierno, en otros países como El Salvador, la coordinación es todavía demasiado informal. Al ser uno de los principales donantes bilaterales y el socio comunitario más interesado en América Latina, España debería promover la creación de nuevos mecanismos para la coordinación de las prioridades y programas a ejecutar, al menos dentro de los países de la UE.

Dada la existencia de problemas comunes y el incremento de la integración económica de facto en Centroamérica resulta vital que una parte importante de la ayuda se canalice a proyectos e instituciones regionales. España podría, por ejemplo, incrementar su aportación al BCIE, apoyar el avance del Plan Puebla-Panamá (contribuyendo a que preste una mayor atención al desarrollo social y a la equidad) y seguir colaborando en todas las iniciativas multilaterales en el ámbito centroamericano.

• **Sexta propuesta**

Contribuir a reforzar los partidos políticos y organizaciones sociales que mejor puedan canalizar los intereses y demandas de los pobres y fomentar sociedades más democráticas y equitativas.

El Gobierno de España, a través de la cooperación al desarrollo y de su acción política directa, ha priorizado el fortalecimiento institucional de los Estados centroamericanos, apoyando la mejora de la burocracia, la modernización del sistema de justicia y la mejora en la provisión de los servicios públicos. Aunque se reconoce también la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos y otros organismos de representación de la sociedad civil, estos quizás no hayan recibido toda la atención que deberían. En particular, resulta fundamental contribuir a mejorar las

capacidades técnicas y políticas de aquellas organizaciones que representan de forma directa a los segmentos más pobres de la población y que estén tratando de construir propuestas más equitativas y democráticas de desarrollo, ayudando a que se consoliden y desarrollen mejores propuestas programáticas.

En este sentido, sería interesante fomentar el diálogo regional entre todos los partidos políticos y organizaciones sociales que se concentran en promover la equidad y la participación. Para ello se podría apoyar las iniciativas que la Fundación Friedrich Ebert y otras entidades de cooperación tanto públicas como privadas están ya llevando a cabo para desarrollar mesas centroamericanas de trabajo en temas estratégicos.

#### • Séptima propuesta

La estrategia española de cooperación debería prestar todavía más atención a la reducción de la desigualdad dentro del marco de construcción de un modelo alternativo de desarrollo.

Uno de los problemas más graves en toda Centroamérica (incluyendo cada vez más a Costa Rica) es la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, que contribuye a los altos niveles de pobreza, agrava la polarización social y genera un acceso asimétrico al diseño de las políticas públicas. La desigualdad contribuye, además, a reducir el tamaño del mercado interno regional y puede con ello restar dinamismo al MCCA.

La falta de equidad está estrechamente unida al dualismo estructural, ya que los sectores más dinámicos se han beneficiado de altos beneficios y salarios crecientes, mientras que el resto de la economía se está quedando estancada. Dado que este proceso puede acelerarse todavía más con la entrada en vigor del CAFTA, sería importante que España promoviera nuevas políticas productivas y desarrollara iniciativas para reducir la desigualdad. Éstas pasan por profundizar todavía más los programas de fomento de las pequeñas y medianas empresas permitiendo, si es posible, que las mismas tengan acceso a fondos comunitarios; por fomentar las relaciones entre proveedores nacionales y empresas exportadoras (sobre todo, en el sector manufacturero) y por privilegiar un acceso más democrático al crédito. Sería importante que España promoviera también el debate que se está empezando a dar en todos los países sobre el papel de la agricultura tradicional orientada al mercado interno en los modelos de desarrollo.

La lucha contra la desigualdad requiere también de un aumento en el gasto social y una mejora en su eficiencia. Aunque la ayuda española ya ha definido a la educación

y, en menor medida, la salud, como áreas prioritarias en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, sería importante que tratara de utilizar de forma más explícita las enseñanzas obtenidas durante el proceso de construcción del Estado del Bienestar en España durante los años ochenta y principios de los noventa, incluyendo la importancia del universalismo básico y la necesidad de ir consolidándolo de forma progresiva.

• **Octava propuesta**

España debería promocionar una visión holística del problema de seguridad ciudadana y mantener una postura crítica de la política de “mano dura”.

Sin caer en la injerencia en los asuntos internos de cada país, España debería denunciar los riesgos de una política de seguridad pública centrada en la militarización de la lucha contra la delincuencia y la reducción de los derechos civiles. En su lugar, sería importante promover de forma todavía más activa que hasta ahora, y en colaboración con otros países de la UE, políticas que combinen la modernización del aparato policial con el combate a la pobreza, el incremento de las oportunidades económicas para los jóvenes y la lucha contra la cultura de la violencia. Dado que el problema de la delincuencia se ha convertido en un problema transnacional sería importante que el diseño de los programas y el fomento del debate público sobre estos temas tuvieran lugar cada vez más en el ámbito regional, como ya se ha empezado a constatar en uno de los tres ejes prioritarios de la Estrategia de Cooperación Regional de la UE para el período 2007-2013 (véase la Tabla 7 en la página 40).

• **Novena propuesta**

Fomentar la cooperación cultural entre España y, especialmente, apoyar la movilidad de estudiantes e investigadores y la mejora de los sistemas de investigación y aprendizaje en Centroamérica.

Además de continuar la excelente labor de recuperación del patrimonio histórico de todos los países de la región, resulta especialmente importante promover la cooperación entre las universidades españolas y centroamericanas a través de la movilidad de profesores y estudiantes y el diseño de programas conjuntos de investigación<sup>43</sup>. Dada la asimetría en las capacidades para la investigación entre los distintos países

---

43 Esto podría incluir, como promueven García *et al.* (2008) para el caso de Mercosur, la extensión del programa Erasmus Mundus a los países centroamericanos.

(las universidades de Costa Rica están mucho más avanzadas en esta área que ninguna otra) y la insuficiente colaboración entre las instituciones de cada uno de los países, sería muy útil incentivar programas que faciliten la movilidad regional y promuevan los estudios comparados y la discusión de mejores prácticas en todo Centroamérica.

## 7. Índice de Tablas y Gráficos

### Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Centroamérica: comercio intrarregional, 1985-2007<br>(años seleccionados) (en millones de dólares y en porcentajes) .....   | 13 |
| Tabla 2. Centroamérica: participación relativa de cada país<br>en las exportaciones intrarregionales, 1990-2007<br>(años seleccionados) (en porcentajes) .....                                 | 20 |
| Tabla 3. Iniciativa para la Cuenca del Caribe: etapas de su desarrollo,<br>1983-2000 .....   | 24 |
| Tabla 4. CAFTA: resumen de los principales compromisos<br>de Centroamérica y Estados Unidos .....  | 26 |
| Tabla 5. Unión Europea: balanza comercial con Centroamérica,<br>1995 y 2000-2007 (en millones de euros y en porcentajes) .....   | 33 |
| Tabla 6. Centroamérica: desembolsos netos de Ayuda Oficial<br>al Desarrollo por principales donantes, media del período<br>1997-2006 (en millones de dólares y en porcentajes del total) ..... | 38 |
| Tabla 7. Cooperación de la Comisión Europea con Centroamérica:<br>sectores prioritarios para el período 2017-2013 .....  | 40 |

|   |    |
|---|----|
| Tabla 8. España: exportaciones e importaciones de diversas partes del mundo, 1995-2007 (en porcentajes del total y valor absoluto total en millones de euros) ..... | 49 |
| Tabla 9. Exportaciones de Centroamérica: los 15 principales socios comerciales, 1994 y 2007 (en porcentajes del total exportado) .....                              | 49 |
| Tabla 10. Importaciones de Centroamérica: los 15 principales socios comerciales, 1994 y 2007 (en porcentajes del total importado) .....                             | 50 |

## Gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Centroamérica: estructura sectorial del comercio con la Unión Europea, media del período 2000-2006 (en porcentajes del total) .....                   | 35 |
| Gráfico 2. Centroamérica: flujos de inversión extranjera directa recibidos por región de origen, 1997-2005 (en millones de dólares) .....                        | 37 |
| Gráfico 3. Comercio de España con Centroamérica: exportaciones, importaciones y balance comercial, 1995-2007 (en millones de euros) .....                        | 51 |
| Gráfico 4. España: estructura sectorial del comercio con Centroamérica, 1994-2007 .....  | 52 |
| Gráfico 5. Inversión extranjera directa neta de España: principales destinos, 1995-1998 y 2004-2007 (en millones de euros y media anual para los períodos) ..... | 53 |
| Gráfico 6. Ayuda Oficial al Desarrollo de España: ayuda total y ayuda a Centroamérica, 1997-2006 (en millones de dólares constantes de 2006) .....               | 55 |

## 8. Bibliografía

- Abugattas, L., y Paus, E. (2008), Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America. En Diego Sánchez-Ancochea y Ken Shadlen. (Eds.), *The Political Economy of Hemispheric Regional Integration. Responding to Globalization in the Americas*. Londres: Palgrave McMillan.
- Alonso, E. (2005), *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial (2005), *El CAFTA-RD: Desafíos y oportunidades para América Central*. Washington, D. C: Banco Mundial.
- Caballeros, R. (2008), *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. México, D.F.: CEPAL.
- Castro, M., y Martínez, J. (2006). *El TLC y el empleo en Costa Rica*. En María Florez-Estrada y Gerardo Hernandez (Eds.), *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?* San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica
- CEPA (Comisión de Estudios Políticos Alternativos) (2007). *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios*. San José: CEPA.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) (2004). *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Resultados de la negociación y características principales*. Mexico, D.F.: CEPAL
- CEPAL (2007a). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2007b). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2007*. Santiago: CEPAL.
- Estado de la Nación (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sustentable 2008*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Flores-Estrada, M., y Hernández, G. (Eds.) (2006), *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?* San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

- Gallagher, K. (2008), Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*. Vol. 13, n.º 1, págs. 37-59.
- García, J. M., Gayo, D., y Sánchez, Á. (2007), La viabilidad del MERCOSUR: Escenarios y prioridades para España. Documento de Trabajo OPEX, 16/2007. Madrid: Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2007). Informe centroamericano N.º 3. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Monge, R. (2003), El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de la apertura externa. Proyecto SGSICA-CEPAL “La integración centroamericana: beneficios y costos”. San Salvador y México: SGSICA-CEPAL.
- Osterlof, D. (2008), Centroamérica: del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En Doris Osterlof (Ed.), América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva. San José: FLACSO.
- Rivera, L., y Rojas-Romagosa, H. (2007), Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America. IIDE discussion paper 200708-01. Rotterdam: Institute for International and Development Economics.
- Rueda-Junquera, F. (1999), La reactivación del Mercado Común Centroamericano. Burgos: Servicio de Publicaciones, Universidad de Burgos.
- Rueda-Junquera, F. (2006), El futuro económico de Centroamérica tras el RD-CAFTA: una oportunidad no exenta de riesgos. Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI n.º 70/2006.
- Sáenz, E. y Saldomando, Á. (2006). Centroamérica y la Ayuda Oficial al Desarrollo: análisis de su evolución y perspectivas. En Pablo Rodas-Martini (Ed.), Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI, Vol. II. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES-International Development Research Centre, IDRC.
- Sánchez, Á. (2002), Internacionalización de la economía española hacia América Latina: Los elementos determinantes del inicio y la consolidación del proceso. Burgos: Servicio de Publicaciones, Universidad de Burgos.
- Sánchez-Ancochea, D. (2006), Fortalezas y debilidades de la política comercial y de desarrollo de EEUU: Un análisis del caso centroamericano. Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI n.º 80/2006.
- Shadlen, K. (2005), Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”. *Review of International Political Economy*, Vol. 12, n.º 5, págs. 750-75.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2007). Centroamérica: Indicadores y Estadísticas de Comercio Exterior, 2000-2006. Guatemala: SIECA.
- SIECA (2008a), Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea. Guatemala: SIECA, febrero.
- SIECA (2008b), Estado de situación de la integración económica centroamericana.

# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21\*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrazábal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28\*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.

