

MEMORANDO OPEX N° 42 / 2007

DE: CARLOS GALIÁN. Responsable de negociaciones comerciales regionales.
Interpón Oxfam

PARA: OPEX

ASUNTO: PROPUESTAS PARA EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL MERCADO
COMÚN CENTROAMERICANO Y LA UE

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Miguel Ángel Benedicto (Seguridad y Defensa); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

1.- CONTEXTO

En 2007 la Unión Europea espera comenzar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica con la región centroamericana –Costa Rica, Panamá, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala-. Se prevé la aprobación del mandato negociador antes del final de la Presidencia alemana de la Unión Europea.

Hace pocos meses, en la Cumbre de la UE con América Latina y Caribe celebrada en Viena en mayo de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron lanzar las negociaciones para lograr un Acuerdo de Asociación entre las regiones de Centroamérica y la UE. La declaración establecía tres ámbitos de negociación: político, cooperación y comercio. En el ámbito comercial se fijaba como objetivo la creación de un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Actualmente la UE es el segundo socio comercial e inversor en la región, sólo por detrás de Estados Unidos. Las principales exportaciones centroamericanas se concentran en el sector agrícola, mientras que la UE exporta fundamentalmente productos industriales. Las relaciones comerciales entre la UE y la región centroamericana se rigen por el Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+), en el caso de los países que han ratificado y aplicado 23 convenciones internacionales en materia laboral, política y de derechos humanos.

2.- ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL

El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica contempla un acuerdo político, otro de cooperación y uno comercial. No obstante, en este documento nos vamos a centrar en el acuerdo comercial. Actualmente la UE está en fase de negociación con muchos bloques comerciales y eso está provocando diferentes abordajes entre la Comisión Europea y algunos países miembros. La Comisión ha adoptado una posición inequívoca en busca de una mayor liberalización a través de las negociaciones comerciales regionales. Algunos países miembros, sin embargo, defienden una posición más cercana a la perspectiva de desarrollo y demandan una mayor flexibilidad al negociar con estos países. Las principales diferencias se dan en la interpretación de las asimetrías, la negociación de los servicios y la necesidad de incluir los temas de Singapur (inversiones, competencia, transparencia en las contrataciones públicas y facilitación comercial).

- **Asimetrías.** Existe un importante debate sobre el nivel de diferenciación aplicable en las negociaciones comerciales regionales. En el caso del CAFTA, Estados Unidos ni siquiera aceptó el trato especial y diferenciado como un principio de la negociación y permitió pocas excepciones a la parte centroamericana. La Comisión Europea y algunos países miembros, entre los que se encuentra España, interpretan de manera estricta la reciprocidad de este tipo de acuerdos. Defienden que la otra parte negociadora acepte liberalizar como mínimo el 80% de su comercio en 10 años (suponiendo que la UE acepte liberalizar el 100% de sus importaciones). No obstante, otros países miembros y actores sociales hacen una interpretación más flexible de dicha norma. De hecho, en la negociación de la UE con los países de África, Caribe y Pacífico –

conocida como ACP- se establecería un calendario de apertura de hasta 25 años. **Dado que el nivel de desarrollo y renta per cápita de los países más pobres de la región centroamericana –Honduras y Nicaragua- se acercan al promedio de los países ACP no sería justificable que la negociación se planteara en términos distintos a los ACP.**

Además de los periodos y ámbito de liberalización, existen otros elementos de la negociación que pueden facilitar el espacio político necesario a los países centroamericanos para promover el desarrollo: productos especiales, salvaguardias y reglas de origen. Los productos especiales y las salvaguardias resultan especialmente críticos para que la región centroamericana fomente y proteja a sus pequeños productores. **Las reglas de origen no han atraído hasta ahora la atención de las negociaciones, pero son claves para que los países centroamericanos puedan aprovechar el potencial del comercio para favorecer su desarrollo y crear empleo.** En el caso del CAFTA, por ejemplo, Nicaragua logró introducir una cláusula que le permitirá importar 100 millones de metros cuadrados de tela equivalente proveniente de China –aunque sólo durante 10 años- para poder producir ropa y exportarla a EEUU. La UE hasta ahora se ha mostrado especialmente restrictiva en la discusión de las reglas de origen, como en el caso de los sistemas de preferencias, limitando en muchos casos el posible impacto positivo en el desarrollo de los países más pobres.

- **Servicios.** En el caso de las negociaciones de servicios los debates principales se centran alrededor de la apertura de servicios esenciales –educación, salud y agua y saneamiento- y en el margen de espacio político concedido a los países centroamericanos. En relación con los servicios esenciales parece existir un consenso en la UE para evitar la negociación en educación y salud. No obstante, existen fuertes intereses alrededor del sector de agua y saneamiento.

Más allá de los sectores de servicios cubiertos, existe el riesgo de que la negociación con Centroamérica sea utilizada para exigir mayores compromisos de liberalización que la propia OMC en el acuerdo del GATS (Acuerdo General de Servicios). La UE ya logró incluir principios no recogidos en el ámbito multilateral en el acuerdo con Chile: no permite reservar el principio de nación más favorecida, calendario para revisar las listas de sectores liberalizados, cobertura de gobiernos locales, etc.

Los acuerdos de servicios pretenden ‘congelar’ los marcos jurídicos existentes y, en algunos casos, abrir algunos sectores. El problema asociado con esos cambios que no parecen críticos a primera vista es que **en muchos casos los países se quedan sin la opción de dar marcha atrás a un proceso de liberalización –si perciben que ha tenido un efecto negativo- y pierden la capacidad de modificar las reglas del juego.** Esas restricciones son demasiado elevadas para países con una capacidad institucional todavía en construcción y con marcos jurídicos débiles.

- **Inversiones, seguridad jurídica** (como elemento más importante de los temas de Singapur). Desde mediados de la década de los noventa Estados Unidos y la Unión Europea han incluido capítulos de inversiones en sus acuerdos comerciales regionales. A través de los tratados se buscaba reducir el riesgo para las inversiones privadas. La Unión Europea defiende la necesidad de incluir

un acuerdo de inversiones para mejorar la seguridad jurídica en los países en desarrollo y garantizar reglas claras para el sector privado.

La evidencia empírica no permite afirmar que los países que firman tratados comerciales con aspectos de inversiones mejoren la seguridad jurídica de las mismas. Las mejoras en las variables estudiadas parecen obedecer más bien a la evolución política e institucional de los países individualmente.

Si el gobierno español y la UE están interesados en apoyar el desarrollo institucional y la seguridad jurídica en la región centroamericana existen alternativas que podrían aplicarse. Una posibilidad sería utilizar el 'incentive tranche'. Se trata de un nuevo mecanismo de financiación utilizado con los países ACP. Establece una cantidad mínima de fondos de cooperación a los que se añadirían recursos adicionales en el caso de cumplir con metas relacionadas con gobernabilidad y otros ámbitos –donde podrían incorporarse objetivos de derechos humanos, económicos y sociales. Este abordaje del problema de la seguridad jurídica y gobernabilidad permitiría a los países centroamericanos mejorar su marco jurídico sin el riesgo de entrar en conflicto con unas reglas establecidas en un tratado comercial.

3. ESCENARIOS PARA LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL

Desde la Comisión Europea se insiste en un enfoque comercial cada vez más parecido al de Estados Unidos. En ese sentido, la opción sería promover un acuerdo **Escenario 1 "paridad CAFTA"**, que busque una negociación equivalente a la impulsada por Estados Unidos: pocas asimetrías y énfasis en las reglas comerciales. Este abordaje supone un serio riesgo de debilitamiento del sistema multilateral de comercio.

Un **escenario alternativo 2 sería impulsar un acuerdo que no cubriera los temas de Singapur.** En ese caso no minaría el ámbito multilateral y se concentraría en cuestiones de bienes y servicios. Sin embargo, no profundizaría en el trato especial y diferenciado. Se limitaría a cumplir con la interpretación de la Comisión Europea de que los países en desarrollo deben liberalizar al menos el 80% de su comercio.

Si realmente España quiere convertir el comercio en un instrumento de desarrollo, debería cambiar su enfoque en las negociaciones comerciales regionales. En este sentido, el gobierno español debería apostar por un **escenario 3 una negociación comercial adaptada a las necesidades del desarrollo** y que no desarrolle las reglas vinculadas con el comercio más allá de lo establecido en la OMC, si realmente está interesado en promover un enfoque multilateral.

Temas comerciales relevantes	Escenario 1: Paridad CAFTA	Escenario 2: Acuerdo <i>light</i>	Escenario 3: Acuerdo <i>light</i> y asimétrico
Asimetrías	Escasas. Cobertura cercana al 80% y periodo de liberalización de entre 10 y 12 años. Salvaguardias recíprocas	Escasas. Cobertura cercana al 80% y periodo de liberalización de entre 10 y 12 años. Salvaguardias recíprocas	Amplias. En línea con los establecido por los EPAs. Periodos de 25 años. Salvaguardias asimétricas que permitan proteger a los pequeños productores. Acuerdo menos que recíproco.
Servicios	Negociación ambiciosa, basada en listas negativas. Combinaría los recientes casos de México y Chile. Se incluiría el sector de agua y saneamiento.	Negociación basada en los principios del GATS. Listas positivas.	Negociación basada en los principios del GATS. Listas positivas. Se incorporan mecanismos para que los países puedan revisar los compromisos por si fuera necesario modificar el marco jurídico.
Inversiones y seguridad jurídica y otros temas de Singapur	Incluidos. Siguiendo la tendencia del CAFTA, podría ampliar la regulación de la inversión en cuestiones como compensación y expropiación.	Excluidos.	Excluidos. Se incluye en los Acuerdos de Cooperación y Político sistemas como el del 'incentive tranche' para incentivar el respeto a los derechos humanos, laborales, la lucha contra la corrupción y la seguridad jurídica.

4.- RECOMENDACIONES

Ante esos nuevos retos y amenazas, el gobierno español debe coger la iniciativa política dentro de la UE para situar el desarrollo en el centro de las negociaciones comerciales. El Acuerdo de Asociación con Centroamérica es una magnífica ocasión para mostrar en la práctica la coherencia de políticas y no exigir compromisos a los países centroamericanos que sigan reduciendo su espacio político. España no puede olvidar la relación histórica y el importante papel desempeñado durante los procesos de paz en Centroamérica. Los escasos intercambios comerciales permiten asimismo ser especialmente generosos y ofrecer un acuerdo profundamente asimétrico. Para lograr una negociación comercial favorable al desarrollo y a la reducción de la pobreza en Centroamérica se proponen las siguientes recomendaciones:

1. El gobierno español debería manifestarse públicamente a favor de un Acuerdo de Asociación con Centroamérica cuyo pilar comercial permita fomentar el desarrollo y facilite el espacio político necesario. Para ello ha de desplegarse actuaciones diplomáticas al más alto nivel tanto en la Unión Europea como en Centroamérica.
2. El gobierno español debería exigir un trato similar para los países centroamericanos al concedido por la Unión Europea a los países ACP en términos de asimetrías, calendarios y cobertura. Debe contemplarse más flexibilidad y asimetrías que en las negociaciones con México y Chile.
3. Defender en el seno de la Unión Europea la necesidad de impulsar un tratado comercial que no vaya más allá de la OMC al incluir los temas de Singapur, salvo para incluir cláusulas que aumenten la flexibilidad de los gobiernos centroamericanos y fomenten el desarrollo.
4. En la búsqueda de alternativas para fomentar el respeto a los derechos humanos y laborales, así como a la seguridad jurídica y la lucha contra la corrupción se abre un espacio para introducir el 'incentive tranche' establecido por el Fondo Europeo para los países ACP, como alternativa válida.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig

- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro