



El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar

Pedro Caldentey del Pozo

Director del Departamento de Economía de la Universidad Loyola Andalucía
pcaldentey[@]uloyola.es

Resumen

El caso del acuerdo de asociación (AA) firmado en 2013 entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica es muy relevante en el marco de las relaciones entre la UE y América Latina. Es el primer acuerdo bi-regional y se apoya en los antecedentes del Proceso de San José en el marco de los Acuerdos de Esquipulas, un caso de éxito sobre el impacto positivo de la UE en las relaciones internacionales. Este documento analiza el desarrollo del pilar comercial y las dificultades para desarrollar los pilares del diálogo político y cooperación, pendientes de ratificación. Los resultados preliminares del acuerdo son positivos, pero de baja intensidad para las dos regiones. No han respondido a las expectativas sobre la incidencia de la UE para apoyar el desarrollo centroamericano y no han generado incentivos significativos para mejorar el protagonismo de Centroamérica entre los Estados miembros de la UE. Recuperar los mecanismos de diálogo político previos al acuerdo entre las dos regiones, más informales pero más dinámicos, parece condición indispensable para que el acuerdo desarrolle su potencial.

Palabras clave

Acuerdo de Asociación, Centroamérica, política exterior europea, regionalismo, acuerdo comercial, diálogo político.

Abstract

The case of the Association Agreement (AA) signed in 2013 between the European Union (EU) and Central America is very relevant within the framework of EU-Latin America relations. It is the first bi-regional agreement and builds on the precedents of the San José Process in the framework of the Esquipulas Agreements, a success story of the EU's positive impact on international relations. This document analyses the development of the trade pillar and the difficulties in developing the political dialogue and cooperation pillars, which are pending ratification. The preliminary results of the agreement are positive, but of low intensity for the two regions. They have not lived up to expectations regarding the EU's impact in supporting Central American development and have not generated significant incentives to improve Central America's prominence among EU member states. Recovering the more informal but more dynamic mechanisms of political dialogue between the two regions prior to the agreement seems to be an indispensable condition for the agreement to develop its potential.

Keywords

Association Agreement, Central America, European foreign policy, regionalism, trade agreement, political dialogue.

Pedro Caldentey del Pozo

Es director del Departamento de Economía de la Universidad Loyola Andalucía e investigador senior y vicepresidente del patronato de su instituto de investigación en desarrollo (Fundación ETEA) del que fue fundador y director (2002-2007, 2012-2014). Especialista en economía del desarrollo e integración regional comparada, se ha dedicado especialmente al caso centroamericano. Ha vivido diez años en varios países de la zona. Fue asesor principal del Fondo España-SICA para la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en el periodo 2007-2011. Ha participado en el diseño y evaluación de políticas e instrumentos de desarrollo para la AECID y la UE, para CEPAL o FAO, y con las instituciones y órganos del SICA.

1. Introducción

La relación entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica tiene rasgos únicos en las relaciones exteriores de ambos bloques de países. El acuerdo de asociación (AA) entre ellos es el acuerdo interregional más completo de la UE, y viene precedido de una relación histórica intensa y profunda. Más allá de los instrumentos utilizados y de su impacto e influencia, es fácil afirmar que la UE ha mantenido una permanente y cómplice atención con la región y sus intereses. La relación con Centroamérica es para la UE un caso especial porque es un espacio que prueba la capacidad de la política exterior para atender simultáneamente los intereses de los Estados miembros de la UE y los intereses específicos de una región en desarrollo.

Con todas las precauciones necesarias, la relación entre Centroamérica y la UE refuerza la aspiración de Europa de ser un hegemón positivo en algunas regiones del mundo. O, centrándonos en la expresión de los objetivos de la política exterior europea, podemos recordar la propuesta de la Estrategia Global y de Seguridad de 2016 sobre el “pragmatismo basado en principios para que la UE sea a la vez actor geopolítico y potencia normativa, tratando de armonizar los valores de los intereses estratégicos” (Sañahuja, 2021a: 105).

América Latina es una región de gran relevancia para la UE, no tanto por su protagonismo en el conjunto de la política exterior europea —ni en términos cuantitativos en el presupuesto de la Unión— como por la naturaleza política del diálogo que caracteriza las relaciones entre ambos bloques.

El carácter interregional de la relación entre la UE y América Latina es una de sus características principales. Los dos bloques regionales han escogido la integración como un marco de respuesta a sus problemas históricos y estratégicos, para el desarrollo conjunto de sus Estados miembros y su inserción en la sociedad global. La articulación a través de los procesos de integración regional es un rasgo principal de la relación entre América Latina y la UE. En el caso centroamericano ocurre lo mismo, y los lazos entre los dos procesos de integración, UE y SICA, son un factor determinante. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica (AAUECA) es importante en este marco porque es el primer acuerdo birregional que integra los elementos de diálogo político, cooperación y comercio.

Centroamérica es una región de países pequeños y en desarrollo, con una ubicación geográfica que la convierte desde hace siglos en una zona de tránsito y de paso obligado para el desarrollo de continentes y países. La naturaleza y la historia de la región es el fundamento de su identidad común, siempre presente en los imaginarios colectivos y las redes intelectuales de la región.

La integración regional es un fenómeno definatorio de la identidad de Centroamérica. La dimensión regional ha sido una constante en los doscientos años de independencia que la región celebró en el año 2021, desde los diversos intentos de federaciones y uniones del siglo XIX y principios del XX, hasta la consolidación de la integración tras la firma de la ODECA en 1951, del Tratado General de la Integración Económica (TGIE) de 1960, de los Protocolos de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA de 1991 y del Protocolo de Guatemala al TGIE de 1993.

La integración regional, el SICA, es el principal receptor emblemático de los elementos comunes de la identidad de la región, aunque estos vayan más allá del propio proceso y se extiendan a la cultura de la región para estar presentes en todos los ámbitos de la sociedad centroamericana. Por ello, este documento utilizará prioritariamente la denominación de Centroamérica para referirse a los seis firmantes del AAUECA. Se empleará también la denominación de región SICA para incluir a Belice y República Dominicana, que, siendo miembros del sistema, no son firmantes del Acuerdo de Asociación porque sus relaciones con la UE se canalizan en el marco del reciente Acuerdo de Asociación entre la UE y los miembros de la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP, antes denominado Grupo de Estados ACP), que sucede al Acuerdo de Cotonou, tras su firma el 15 de abril de 2021.

La relación UE-SICA implica, por tanto, la articulación de un bloque de 27 países desarrollados con ocho países del SICA, incluidos en el bloque de países de desarrollo humano medio, a excepción de Panamá y Costa Rica, con indicadores de desarrollo humano muy alto (57 y 62 en el ranking de 2020), y República Dominicana y Belice en el grupo de desarrollo humano alto. Los ocho países del SICA se reparten en el bloque de países de ingreso medio-alto (Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) e ingreso medio-bajo (Belice, Honduras, El Salvador y Nicaragua).

La región parece haberse quedado sin relato tras treinta años de Esquipulas (Sánchez Ancochea y Martí, 2014) y está en busca de una nueva formulación de evolución. Los años del llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) en las décadas de los sesenta y setenta disponen de un relato común y consolidado en la región y fuera de ella, que explica los fundamentos de la integración económica, a partir del modelo de sustitución de importaciones, con una secuencia de hechos históricos que distancia el proceso de los conflictos políticos que la región vivía en esos años. Presenta muy bien la estrategia de modernización subyacente. El relato ha incorporado también, quizás con cierto énfasis de más, los efectos negativos del proceso en su última fase. El paso del tiempo desde los años ochenta parece haber atemperado la visión crítica de esos años para ofrecer una visión más ecuánime.

Centroamérica dispone también de un relato estructurado y muy repetido en torno a los Acuerdos de Paz y el Proceso de Esquipulas para explicar la reactivación y reestructuración de la integración regional con la creación del SICA como instrumento de la estrategia regional de paz, desarrollo y libertad que consagraban los acuerdos y los protocolos. Pero la narrativa común se para progresivamente a partir de la interrupción simbólica que supuso la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas en 1994. Desde entonces, afectados por diversos momentos y episodios—y en el marco del predominio del regionalismo abierto asociado al periodo de predominio neoliberal—, el SICA y la región tienen dificultades para ofrecer una visión conjunta sobre la integración, más allá de su persistencia en impulsarla.

Para la dimensión regional de la identidad común centroamericana, la UE es un socio fundamental. Su acompañamiento desde los primeros años del Proceso de San José a los acuerdos de paz marcó una estrecha relación entre dos regiones que es, probablemente, la más sólida y coherente del interregionalismo, pese a la relativa importancia de los países centroamericanos como actor global. Desde entonces y hasta ahora, la cercanía de la UE con Centroamérica es intensa, multidimensional y constante, como rubricó su Acuerdo de Asociación, y su desarrollo a partir de sus tres pilares: comercial, de cooperación y de diálogo político.

La UE es no solo un socio principal para Centroamérica, sino también una referencia como proceso de integración regional. Se ha discutido con frecuencia (Söderbaum y De Lombaerde, 2013; Malamud, 2011) si tomar la UE como referencia ha sido un error conceptual y metodológico para el regionalismo latinoamericano, y parece haber cierto consenso en que ha sido así. No obstante, la historia de la inte-

gración centroamericana ha ido bastante en paralelo temporalmente con la europea, desde 1951 hasta la fecha. La evolución de ambos procesos es radicalmente diferente pero no cabe duda de que el SICA es deudor del diseño del proceso, de sus objetivos y fases, y de su diseño institucional.

La UE ha sido también, por eso, una referencia fundamental en la narrativa del proceso de integración. Los paralelismos son asimismo evidentes, más ahora que Centroamérica busca continuidad para su relato. La UE ha desarrollado un relato que presenta la integración como el instrumento más eficaz para evitar nuevos conflictos en Europa tras las guerras mundiales (Caldentey y Romero, 2010). Ha apostado, en un entorno de posguerra, por el pragmatismo económico desde el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 hasta el Tratado de Lisboa de 2009. Se presenta la integración como un modelo para articular intereses contrapuestos, de forma que vayan generando una comunidad con capacidad para resolver adecuadamente sus conflictos.

La crisis de la pandemia de 2020 y 2021 se convertirá en un hito extraordinario para ambas regiones, especialmente en la UE, en la que ha provocado importantes transformaciones. Tras superar la crisis del euro con un balance no demasiado optimista, a pesar de la relevancia de la política monetaria no convencional liderada por el Banco Central Europeo (BCE) de Mario Draghi y de las modificaciones incorporadas a la gestión de los asuntos fiscales de la UEM (normas de coordinación estrecha como el Semestre Europeo).

La respuesta de la UE a la pandemia ha generado un efecto movilizador del proyecto europeo y supone una apuesta inesperada por la profundización de la integración tras años de dudas y en contraste significativo con las reacciones a la Gran Recesión y a las crisis de deuda. A la apuesta por la profundización del proyecto europeo, se suma la nueva agenda de desarrollo que, tanto en el ámbito nacional como en el regional, promueve Next Generation UE sobre la base del Pacto Verde, la digitalización de la economía y la cohesión social y, también, en una recuperada autonomía estratégica (Sanahuja, 2021b).

Junto a la nueva agenda, las políticas fiscales expansivas de los Estados miembros, la continuidad de expansión cuantitativa del BCE, el programa Next Generation UE o la emisión de eurobonos trasladan la imagen de una Unión que esta vez sí muestra capacidad de reacción temprana y con la intensidad necesaria. La reacción conjunta y decidida de la UE a la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 muestra el efecto de esta nueva etapa en la política exterior europea.

Por otra parte, la pandemia encontró a Centroamérica en un momento difícil que combinaba el final del periodo inspirado por los Acuerdos de Esquipulas con un momento de transición del SICA, difícil de gestionar por la coincidencia de varios liderazgos nacionales complejos y cuestionados en un escenario de retroceso democrático y graves tensiones políticas. No obstante, mientras que la respuesta general a la pandemia en América Latina ha sido fundamentalmente de carácter nacional, y las acciones impulsadas desde la Alianza del Pacífico, Mercosur o CAN, se han limitado a poco más que algunas decisiones sobre intercambios comerciales y bioseguridad, el SICA fue capaz de ofrecer una respuesta conjunta significativa a partir de su arquitectura institucional y algunos de sus instrumentos de política regional, y de sus mecanismos de coordinación y gestión regional.

La confluencia de hitos del año 2021 se extiende también a las relaciones entre la UE y Centroamérica. La Unión, revitalizada por su reacción ante la pandemia, trabaja en la estrategia regional de cooperación con Centroamérica para el periodo 2021-2027 y ha realizado un proceso de evaluación *ex post* del acuerdo comercial entre las dos regiones.

Los tres pilares del AA han tenido un desarrollo desigual. Sin duda, la dificultad de ratificar los pilares de diálogo político y de cooperación reducen su impacto. No es así en el caso del pilar comercial, que funciona de forma provisional porque puede trabajar con el mandato recibido por la Comisión y la ratificación de los seis firmantes centroamericanos.

El entorno de 2021 ofrece la posibilidad de que Centroamérica y la UE puedan desarrollar con más amplitud los objetivos e instrumentos de los tres pilares del acuerdo. El escenario global de recuperación pospandemia podría conectar el pleno desarrollo de este conectándolo a los retos que ambas regiones enfrentan en conjunto, como la definición de una nueva agenda global y birregional. O con sus retos particulares, como la definición de una agenda específica para Centroamérica en las próximas décadas, que supone un relanzamiento de la integración basado en su eficacia para multiplicar la capacidad de los gobiernos y políticas de sus países miembros.

La hipótesis principal de este trabajo es que el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica es un instrumento prometedor por su naturaleza y las expectativas que genera, pero que está todavía lejos de desarrollar su potencial en la relación birregional.

Para ello, este documento analiza los antecedentes de la relación entre la UE y los países centroamericanos antes de la firma del Acuerdo de Asociación en el año 2013. Revisa después los hitos recientes y las circunstancias del proceso centroamericano de integración, y la participación y contribución de la UE en el desarrollo de algunos de sus debates, instrumentos y políticas. A continuación, se resume el proceso de negociación del AA y las circunstancias de su firma y puesta en marcha, con el objetivo de sistematizar las expectativas generadas en cada una de las partes en torno a su desarrollo y objetivos.

Finalmente, el trabajo valora la relevancia que el AA tiene para la relación birregional y en particular para el sistema de la integración centroamericana y sus países miembros señalando algunas recomendaciones para el periodo 2021-2027 en el que el AA podría tener un rol muy destacado.

2. Los antecedentes de la relación entre la UE y Centroamérica. El Diálogo de San José

La relación entre la UE y Centroamérica se remonta al conocido como Diálogo de San José, cuyo primer hito tuvo lugar en San José, Costa Rica, el 28 de septiembre de 1984 en el marco de la inestabilidad política y los problemas económicos de América Central en la década de los ochenta. Ese momento marca el inicio del compromiso de la UE con los problemas de América Central, un compromiso que es justo reconocer que no ha abandonado ni reducido desde esa fecha, hace ya 36 años.

Desde 1984 hasta el año 2005, se celebran 21 conferencias ministeriales de los cancilleres de los países de ambas regiones. En la primera etapa del proceso, tiene especial importancia la presencia de México, Colombia y Venezuela como miembros del Grupo de Contadora. No dejan de participar en todos los diálogos, pero su presencia pierde peso tras los acuerdos de paz, desde 1994, cuando ya no son mencionados en la denominación formal de la reunión sino como socios cooperantes.

El Diálogo de San José fue un instrumento pionero en las relaciones euro-latinoamericanas, de gran relevancia porque su periodicidad anual le otorgó una poco común profundidad para un espacio de diálogo político. La frecuencia de las reuniones permitió que sus contenidos abarcaran todos los ámbitos de la relación birregional y una notable incidencia de la UE en todos los asuntos de la agenda de pacificación, recuperación de la democracia y desarrollo económico de Centroamérica. No es exage-

rado afirmar que el Diálogo de San José situó a la UE como actor principal en las relaciones exteriores de Centroamérica, incluso por delante de Estados Unidos. Asimismo, otorgó un especial significado a las relaciones birregionales en el marco de las relaciones internacionales.

Los contenidos de las XXI conferencias ministeriales fueron muy amplios; abarcaron de forma regular todos los elementos críticos de la agenda birregional, especialmente de la agenda centroamericana, y crearon un vasto espacio de cooperación, que es un antecedente fundamental del AA y sus tres pilares. En el marco del proceso del Diálogo de San José se firmó un primer Acuerdo Marco de Cooperación Interregional que formalizaba la relación entre ambas regiones. Fue firmado en Luxemburgo en noviembre de 1985 y tuvo vigencia hasta febrero de 1993 cuando, en El Salvador, se firmó un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación entre la CE y los países centroamericanos.

En diciembre de 2003 se firmó un tercer Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y sus Estados miembros con los países centroamericanos. Cabe señalar que, aunque Belice ya era desde el año 2002 país miembro del SICA, no llegó a formar parte del acuerdo por su pertenencia simultánea al CARICOM. Los tres acuerdos mencionados compartieron el problema de la lenta ratificación por parte, especialmente, de los Estados miembros de la UE. El acuerdo de 1993 no entró en vigor hasta 1999, y el año 2003 no lo hizo hasta el año 2004, con el AA ya firmado. Algo parecido les ha ocurrido a los pilares de diálogo, política y cooperación del AA. A efectos prácticos, el impacto de esta notable demora no es grave, pero simbólica y formalmente traslada una sensación de inestabilidad que no corresponde con la voluntad expresada por las partes.

En todos estos acuerdos resaltan ya dos de los pilares del actual AA, el diálogo político y la cooperación, aunque progresivamente se incorporan a los acuerdos cada vez más referencias en materia comercial, como la participación centroamericana en el sistema de preferencias generalizadas. Los acuerdos generan reuniones de comisión mixta del acuerdo que son también una fuente de información valiosa para analizar la evolución de las relaciones entre la UE y Centroamérica.

El huracán Mitch y sus devastadores efectos en varios países de la región se vieron reflejados en las conferencias ministeriales que recogen algunas de las acciones de respuesta al desastre natural. Los tres grupos Consultivos de Estocolmo (1998), Washington (1999) y Madrid (2001) distrajeron la relación del Diálogo de San José y marcaron probablemente su final, aunque las conferencias se extendieron unos años más.

Tras la vigencia del Diálogo de San José, irrumpe también en la relación birregional el mecanismo de las cumbres UE y América Latina y el Caribe, que canaliza una parte significativa del diálogo birregional. La primera cumbre tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1999, la segunda en Madrid (España) en el año 2002, la tercera en Guadalajara (México) en 2004 y la cuarta en Viena (Austria) en 2006. La quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima (Perú) y la sexta tuvo lugar en Madrid (España) en mayo de 2010.

Algunas características específicas de estas cumbres les concedían un valor especial. Su naturaleza de cumbres de alto nivel, su periodicidad bianual, los mecanismos de participación de la sociedad civil en ellas, o los procesos y documentos de seguimiento de los acuerdos, son algunas de ellas. También lo es la creación de la Fundación EU-LAC con el objetivo de analizar las relaciones y convertirse en un eventual instrumento de preparación de cumbres y acuerdos. Como destacaba Félix Peña, tres ejes articulaban la relación entre la UE y América Latina y el Caribe para garantizar el desarrollo de una relación basada en fundamentos comunes sobre la sociedad o las relaciones entre países: contar un diálogo birregional orientado a la acción concreta, basado en una agenda birregional común y apo-

yado en un tejido de acuerdos birregionales capaces de captar todos los intereses de ambas regiones (Peña, 2008).

El mecanismo cambia cuando los países de América Latina y el Caribe ponen en marcha en diciembre de 2011 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que pasa a ser el interlocutor regional de la UE. Las siguientes cumbres adoptan ya la denominación de Cumbre UE-CELAC. La primera tuvo lugar en Santiago de Chile en el año 2013 y la segunda se celebró en Bruselas en 2015; esta última ha sido la última celebrada hasta la fecha. La falta de vigor de la CELAC tras las crisis del regionalismo posliberal es un elemento de riesgo para la relación birregional porque afecta a los mecanismos de interlocución.

De las cumbres Europa-América Latina surge el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE. La Cumbre de Guadalajara del año 2004 dio inicio al proceso de evaluación para una futura asociación entre la UE y Centroamérica (también entre la UE y la Comunidad Andina). La IV Cumbre de 2006 en Viena lanzó oficialmente las negociaciones. Estas duraron tres años porque, aunque comenzaron en octubre de 2007, tuvieron que ser interrumpidas por el golpe de Estado de Honduras al gobierno Zelaya en 2009. Tras su reanudación en febrero de 2010, el acuerdo se dio por concluido en mayo de 2010, coincidiendo con la VI Cumbre Europa-América Latina que se celebró en Madrid. Se firmó el 29 de junio de 2012, en el marco de la 39ª Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en Tegucigalpa.

La negociación implicó nueve rondas generales y siete reuniones extraordinarias a nivel comercial. Para los países centroamericanos, el ejercicio supuso un esfuerzo muy importante porque tuvieron que atender —con estructuras ministeriales más bien reducidas y recursos limitados— las nueve rondas de negociación UE-CA, con rondas intermedias centroamericanas de negociación entre los países miembros y un proceso amplio de consulta con sectores productivos y organizaciones representativas de la sociedad civil. El incentivo de lograr el acuerdo movilizó a las dos partes para completar una negociación amplia y compleja, sin grandes desacuerdos en los contenidos más específicos y algo más de discusión en torno a las condiciones previas para la negociación (región a región) y la posterior incorporación de Panamá.

3. Los retos del desarrollo en Centroamérica

3.1. Los desafíos de Centroamérica tras la gran recesión y la pandemia

La región se enfrenta, como se apuntaba en la introducción, a un momento marcado por problemas graves de respuesta compleja. Cabe destacar varios asuntos entre los problemas más importantes a los que se enfrentan los países centroamericanos (Fundación ETEA, 2020). En primer lugar, el riesgo de retroceso democrático ante los riesgos asociados al escenario político en varios países de la región. Los ataques a la democracia y a la separación de poderes, la debilidad de los procesos electorales, la falta de imparcialidad en el sistema de justicia, la inesperada amenaza a derechos humanos básicos, la corrupción de las élites o su naturaleza extractiva, o la penetración del crimen organizado son manifestaciones recientes de estos riesgos y retrocesos.

En segundo lugar, la persistencia de la pobreza y la desigualdad en un modelo de desarrollo que tiende a generar inequidad y exclusión. Al empeoramiento de las vulnerabilidades sociales se añaden las ambientales, tanto por la falta de asistencia y protección estatal a grupos en riesgo como por la posición geográfica susceptible a fenómenos naturales que afectan con frecuencia a la región. Las herramientas

de prevención y mitigación son insuficientes, y el cambio climático amenaza regularmente con devastar los planes de futuro familiares y colectivos de la población centroamericana. Además, la presión de la violencia y del crimen organizado —que se enraíza en la región y trastoca la vida cotidiana de amplios sectores de la población— impide que los sectores más vulnerables desarrollen su vida con normalidad.

En tercer lugar, en el ámbito económico, la coexistencia de sectores muy productivos con una amplia mayoría de sectores de baja productividad y bajo valor agregado genera un patrón de ingresos bajos y alta concentración de los beneficios, en un sistema económico que es capaz de generar los empleos requeridos por una amplia población joven. La inserción internacional de las economías de la región sigue respondiendo a un modelo que prima una inserción de bajo valor añadido en las CGV y la economía global.

En cuarto lugar, el Estado se enfrenta a este escenario sometido a importantes limitaciones en términos de capacidad y de eficacia, lo que compromete la calidad y extensión de servicios y necesidades básicas. La reforma y el fortalecimiento del Estado siguen siendo, pese a los avances de estas décadas, asuntos urgentes en la agenda del desarrollo. La crisis fiscal es una dimensión extraordinariamente importante en este debate, y se caracteriza por las bajas cargas tributarias y un gasto público insuficiente para garantizar servicios y derechos o para corregir la desigualdad. La falta de transparencia frente a la amenaza de la corrupción o una deuda pública creciente son elementos que contribuyen a la inestabilidad.

Y, finalmente, la persistencia de los intereses particulares frente al interés general, capturado por élites económicas con influencia negativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas y en los niveles de fiscalidad, o en la promoción de un desarrollo más inclusivo (Sánchez Ancochea y Martí, 2014). Pese a este complejo escenario, están también presentes en la región algunas oportunidades para construir un modelo de desarrollo eficaz frente a los desafíos mencionados (Fundación ETEA, 2020). Es ante estas oportunidades que la relación birregional y el AA podrían ejercer un impacto positivo.

Una de las tendencias más evidentes y complejas al mismo tiempo es la transformación del paradigma de la globalización. De la época de crecimiento exponencial del comercio global de inicios de los años noventa se ha pasado a una suerte de *slowbalization*, un repliegue de la globalización que incentiva decisiones políticas dirigidas a un modelo de mayor autonomía industrial y nacional con el objetivo de limitar la desagregación de los procesos productivos y las cadenas de valor de larga distancia, con procesos de relocalización y renacionalización de algunos eslabones de las CGV.

La nueva agenda de desarrollo que ha despertado la pandemia es también una oportunidad para los países centroamericanos y para la relación birregional. El Pacto Verde o la digitalización pueden ser un foco de cooperación internacional que se convierta también en Centroamérica en un motor de cambio, de productividad y de inclusión (Sanahuja, 2021b).

El panorama global nos ofrece asimismo una recomposición de los equilibrios geopolíticos y de las relaciones entre las grandes potencias. Las relaciones externas de los países de la región dependen de cómo se posicionen en esos equilibrios Estados Unidos, la UE, China o México. También dependerán de ellos las relaciones con Sudamérica, Caribe o el Sudeste Asiático.

Parece percibirse además una recuperación del multilateralismo que bajo el principio de reconstruir una sociedad mejor (*build back better*) tras la pandemia, puede volver a ofrecer soluciones colectivas y globales que respondan, con el incentivo de recuperarnos de esta, al combate contra la inequidad, la

crisis climática, o la probable crisis de la deuda soberana, así como a los nuevos riesgos asociados a la bioseguridad y otros que van a más cooperación internacional.

En este contexto podrían abrirse nuevas opciones para el regionalismo, no solo como acicate de la cooperación internacional sino porque los impulsos proteccionistas solo pueden ser enfrentados por las economías pequeñas en espacios regionales ampliados que les permitan acceder a mayores economías de escala. Este contexto obliga a repensar los objetivos, las herramientas y las prioridades temáticas del regionalismo y del interregionalismo.

3.2. ¿Sigue siendo la integración regional un marco favorable para promover el desarrollo regional en Centroamérica?

Cabe preguntarse cómo puede ayudar la integración centroamericana a sus países miembros en esta encrucijada global. Como es conocido, la integración centroamericana renovó sus fundamentos y acuerdos entre 1990 y 1995, tras los Acuerdos de Esquipulas, reemplazando el marco de la ODECA y el MCCA para constituir el esquema multidimensional del SICA. La aparición en 1994 de la propuesta hemisférica de libre comercio de Estados Unidos, el ALCA, puso freno al entusiasmo por la integración y provocó un cambio de rumbo en la estrategia de los gobiernos, que dirigieron sus intereses a la propuesta estadounidense.

El proceso recuperó fuerza tras el punto de inflexión que supuso el huracán Mitch. La celebración de los tres grupos consultivos para la reconstrucción, transformación y modernización de Centroamérica convocó a la región y a sus socios de la cooperación internacional, permitiendo recuperar la integración como marco e instrumento de desarrollo bajo el convencimiento de que las vulnerabilidades estructurales de la región eran inabordables desde enfoques nacionales. En torno al año 2000 y hasta el final de la década, se inicia un periodo de recuperación del enfoque regional del desarrollo y, por tanto, de los instrumentos institucionales y políticos del SICA.

Centroamérica aprovechó el impulso, y los años 2002 a 2008 estuvieron marcados por las reformas promovidas por la Comisión *ad hoc* para la reforma institucional y su feliz coincidencia con importantes programas de cooperación en apoyo de la reforma institucional (programas de la UE y el Fondo España-SICA de la cooperación española) forjados en el impulso de los grupos consultivos mencionados y por el diseño de un marco de agendas regionales de prioridades y objetivos. Con la aprobación en el año 2005 de la Política de Integración de la Pesca y la Acuicultura 2005-2015 empieza un ciclo de construcción de instrumentos de política regional. Posteriormente sería también esta política la que marcaría el inicio de una segunda ronda con su propuesta 2015-2025.

En medio de la recuperación del protagonismo de la integración y la agenda regional como instrumentos de desarrollo, surgió la dificultad de lidiar con una crisis múltiple. En el año 2008 estalló la crisis económica internacional con sus negativos efectos en las fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquilas). A ello se sumó la crisis política de Honduras con su confuso intento de golpe de Estado a Zelaya en el año 2009. El SICA se vio también muy afectado por las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua por el caso de Río San Juan en el año 2010. A estos tres problemas, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente ha convertido Centroamérica en una de las regiones con más violencia del mundo, lo que ha provocado episodios de inmigración masiva (niños migrantes, caravanas...) que marcan la relación con Estados Unidos.

Pese a todo ello, la crisis multidimensional no frenó el crecimiento de la integración. Dos procesos permitieron que, pese a estas crisis, la región pudiera habilitar una década netamente positiva para el

SICA desde 2002 hasta 2012. El primero fue la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad. El segundo es el conocido como relanzamiento de la integración centroamericana, promovido por los gobiernos de El Salvador y Guatemala a partir de la cumbre extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2010 en El Salvador.

La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad del año 2011 generó una enorme expectativa entre los países centroamericanos. Pero tras sus primeros compromisos y resultados, podría haber provocado una cierta frustración en los países porque los fondos se han centrado mucho en materia de prevención y fortalecimiento institucional y no tanto en el combate al crimen organizado que los países perciben como más urgente. También porque, en la práctica, los países miembros no han visto confirmada la principal expectativa de la conferencia, que era ver incrementadas directamente sus capacidades con recursos adicionales para sus instituciones. La mayor parte de los fondos aprobados son gestionados por la propia cooperación internacional y por la Secretaría General del SICA con otras instituciones regionales o multilaterales.

El efecto del proceso de relanzamiento de la integración debe valorarse positivamente porque ha dejado como balance una agenda más ordenada en torno a sus cinco prioridades: la seguridad democrática, la integración económica, la integración social, el cambio climático, la gestión de riesgos y el fortalecimiento institucional. Su efecto en la organización de la agenda ha sido muy positivo y ha detallado los objetivos conjuntos, pero no ha podido hacer grandes contribuciones en términos de eficacia y ejecución de los instrumentos regionales.

El ciclo expansivo del SICA cambió tras el año 2012, y los años posteriores estuvieron marcados hasta 2017 por una cierta inercia paralizante —sin excesivos resultados— que rompió la dinámica expansiva del sistema, más centrada entonces en la búsqueda de posiciones estratégicas por los países miembros. A través, por ejemplo, del reglamento de nombramientos de autoridades en las instituciones del sistema que no solo no parecen haber renovado el interés de los países por la integración ni tenido un impacto positivo en la calidad de la gestión de las instituciones, sino que han conducido al atasco en la renovación de la Secretaría General del SICA.

Los años inmediatamente posteriores a la primera década del siglo (2013-2016) estuvieron marcados por la frustración resultante de la ineficacia de la mayoría de estas políticas, manifestándose en la fatiga de los gobiernos y de la cooperación internacional. El paradigma del regionalismo abierto cumplió sus funciones, pero también confirmó las falsas promesas sobre su capacidad de resolver los problemas estructurales de la región más allá de la inserción internacional. Tanto los actores centroamericanos como los externos parecen coincidir en que es necesario revisar el modelo actual de desarrollo. Los liderazgos nacionales de estos años no permiten ser optimistas. La región está ahora volcada en el plan de contingencia ante la crisis y los planes de reconstrucción.

El nombramiento en el año 2017 como secretario general del SICA del expresidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, uno de los protagonistas de los Acuerdos de Paz, abrió paso a la necesaria renovación del proceso de integración y de sus propósitos.

La integración centroamericana parece contar con un esquema de instrumentos de política sectorial. El conjunto de instrumentos de política regional tiene mucho valor, pese a su excesivo número y a la irrelevancia de alguno de ellos. Varios han sido fruto de un ejercicio valioso de formulación con participación de socios extrarregionales y algunos procesos de consulta muy interesantes. Sus resultados son, no obstante, limitados en términos de eficacia. Este conjunto de instrumentos de política regional proporciona una gran riqueza de diagnósticos comunes, de definición conjunta de problemas e inicia-

tivas conjuntas para solucionarlos. Algunas de ellas han sido capaces de atraer una amplia colaboración de socios internos y externos, así como de financiación para atender algunos de sus objetivos. Hay en el conjunto de instrumentos un germen de intersectorialidad que puede ser muy valioso para el sistema.

No obstante, las instituciones y los países miembros del SICA ya han identificado que la agenda resultante de todas ellas plantea serios problemas de heterogeneidad, de ejecución y de compatibilidad de esfuerzos. Diversos mandatos presidenciales y ministeriales, basándose en este tipo de diagnóstico, demandan un ejercicio de priorización en la agenda estratégica vigente¹.

El SICA se disponía a intentar una revisión de su agenda regional bajo el impulso de su Secretaría General. En el marco del bicentenario de la independencia y de los aniversarios mencionados en la introducción, el secretario general, Vinicio Cerezo, impulsaba la Agenda de Esquipulas III, retomando la experiencia de los acuerdos en los que tuvo tanto protagonismo. La propuesta caminaba entre la pertinencia de definir una nueva agenda 2021-2030 y el natural recelo de los países miembros, cuando estalló la crisis de la COVID-19.

También en torno a la necesidad de definir una nueva agenda, apareció la propuesta promovida por el presidente mexicano López Obrador del Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, centrado en atacar las causas estructurales de la migración irregular con una perspectiva de desarrollo e integración. Esta propuesta, elaborada con el apoyo de la CEPAL, contaba con un confuso interés del gobierno Trump, y generó una extraordinaria atención por parte de la cooperación internacional. Parece haber perdido fuerza tras la pandemia.

Sin embargo, a partir de la tensión política que provocan en Estados Unidos las migraciones centroamericanas y los episodios de caravanas que se han producido desde 2019, la región cuenta con una nueva propuesta, el Plan Biden, que promueve la vicepresidenta Harris, que podría generar una inversión estadounidense muy importante para fomentar las oportunidades de prosperar sin emigrar. Es una oferta de gran interés para la región (acotada al llamado Triángulo Norte), pero cabe adoptar cierta prevención por si su implementación no responde a las expectativas, como pasó con la Alianza de la prosperidad del presidente Obama del año 2014.

La Secretaría General del SICA, por su parte, lanzó la Carta sobre el Futuro de Centroamérica en octubre del año 2020, haciendo unos planteamientos sobre los ejes de una agenda de desarrollo con enfoque regional para Centroamérica. Su impacto ha sido moderado en medio de la pandemia, pero es un insumo más para esta tarea pendiente. La integración parece hoy, no obstante, centrada en responder al mandato de los presidentes y ministros de elaborar planes de recuperación pospandemia, tras la experiencia del plan de contingencia con que se respondió a sus primeras manifestaciones.

3.3. Los avances hacia la Unión Aduanera Centroamericana, escenario del acuerdo comercial

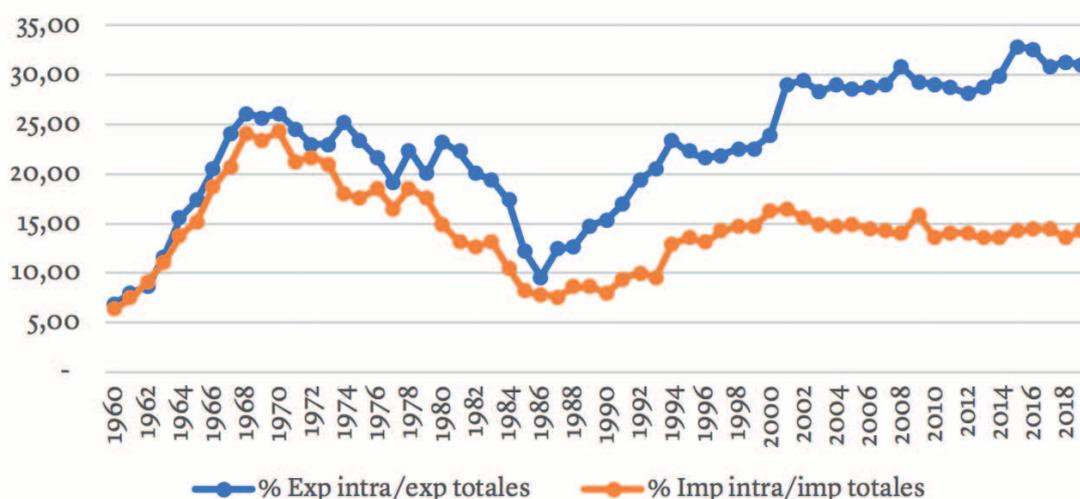
El dinamismo parece más concentrado en la dimensión económica de la integración centroamericana, tan relevante para el AA y que es objeto de atención prioritaria para la UE. Desde la firma del Protocolo de Guatemala al TGIE en el año 1993, se pueden distinguir tres periodos en la integración económica centroamericana:

¹ En particular, a partir del mandato de la Declaración presidencial de Roatán de 2016 y el del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de mayo de 2017, se discutió una propuesta de Agenda Estratégica en las reuniones previas a la XLIX reunión de presidentes de junio de 2017. El mandato de este encuentro remarcó el interés en su demanda de una transformación funcional del sistema.

1. La década 1993-2003, caracterizada especialmente por el desarrollo del Protocolo de Guatemala y especialmente por los avances en el establecimiento de la Unión Aduanera.
2. La década 2003-2013, caracterizada especialmente por la negociación y firma de los acuerdos comerciales Norte-Sur, con Estados Unidos y la UE.
3. Los años 2013-2020, caracterizados especialmente por los acuerdos de facilitación comercial y por el fortalecimiento de la coordinación dentro del subsistema económico.

Desde la entrada en vigor del protocolo, la tendencia de la cuota del comercio intrarregional no deja de crecer sobre la extrarregional. El Gráfico 1 ilustra cómo crecen las exportaciones intrarregionales frente a las totales. Tras los conflictos de los años ochenta, la cuota intrarregional de exportaciones ha superado las cifras de comercio intrarregional alcanzadas por el MCCA y parecen consolidarse en torno al 30-35%. La evolución de las importaciones intrarregionales es también significativa a un nivel inferior. La cuota parece haberse estabilizado en torno al 15% y no muestra una tendencia a mejorar, lo que constituye un reto para el futuro de la integración centroamericana.

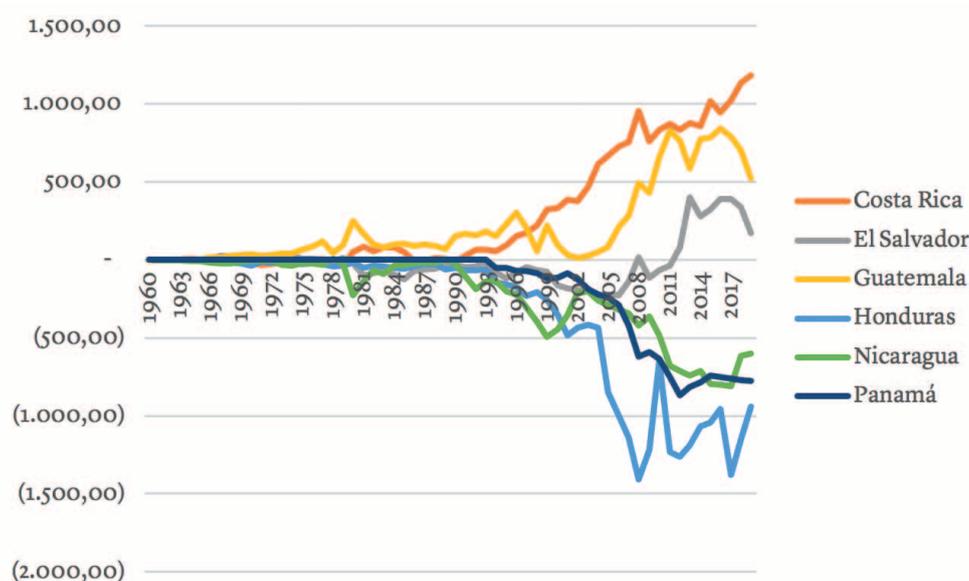
GRÁFICO 1. Exportaciones e importaciones intrarregionales sobre el total de exportaciones e importaciones de Centroamérica (en porcentaje, 1960-2019)



Fuente: SIECA (2020).

Los datos de la balanza comercial intrarregional (Gráfico 2) son también muy significativos para ilustrar las dinámicas de la integración y el desarrollo en Centroamérica. La escala del gráfico minimiza el periodo previo a los noventa. El gráfico confirma el superávit comercial que regularmente experimentan Costa Rica, El Salvador y Guatemala, por este orden, y los tradicionales déficits comerciales de Nicaragua y Honduras. También de Panamá, aunque el motivo principal sería, en este caso, el limitado nivel de intercambios del país con sus socios.

GRÁFICO 2. Balanza comercial, mercado intrarregional (millones de US\$, 1960-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEIE (2020).

Conviene señalar algunos hitos especialmente relevantes en el desarrollo de la integración económica que marcan su evolución tras 1993 (Caldentey, 2021):

- Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), negociado desde el año 2003, firmado en 2004 y ratificado a partir de 2005 en cada uno de los países firmantes para entrar en vigor en distintas fechas para cada país a partir de 2006.
- Convenio Marco para la Unión Aduanera, aprobado por COMIECO en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, que aprueba que la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva, y su establecimiento será el resultado del desarrollo de tres etapas: i) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio, ii) modernización y convergencia normativa, y iii) desarrollo institucional. La definición de estas tres etapas queda marcada como un marco de definición de objetivos en muchos de los documentos e hitos posteriores en la integración económica.
- Adhesión de Panamá al subsistema económico centroamericano, en julio de 2010, y suscripción del Protocolo de incorporación de Panamá al subsistema de integración económica del SICA, en julio de 2012.
- Firma del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE el 29 de junio de 2012 en el marco de la XXXIX Reunión de presidentes del SICA. El acuerdo entró provisionalmente en vigor en su parte IV, relativa al comercio, para la UE, Nicaragua, Honduras y Panamá desde el 1 de agosto de 2013, y para El Salvador y Costa Rica desde el 1 de octubre de 2013. El resto del acuerdo está en proceso de ratificación.
- Aprobación en 2015 de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras que es aprobada por el COMIECO en su acuerdo n° 01-2015 (COMIECO LXXIII) y que instruye a los integrantes del Grupo Técnico de Facilitación del Comercio para que finalicen los planes de implementación, de conformidad con la estrategia y las políticas de los gobiernos centroamericanos.

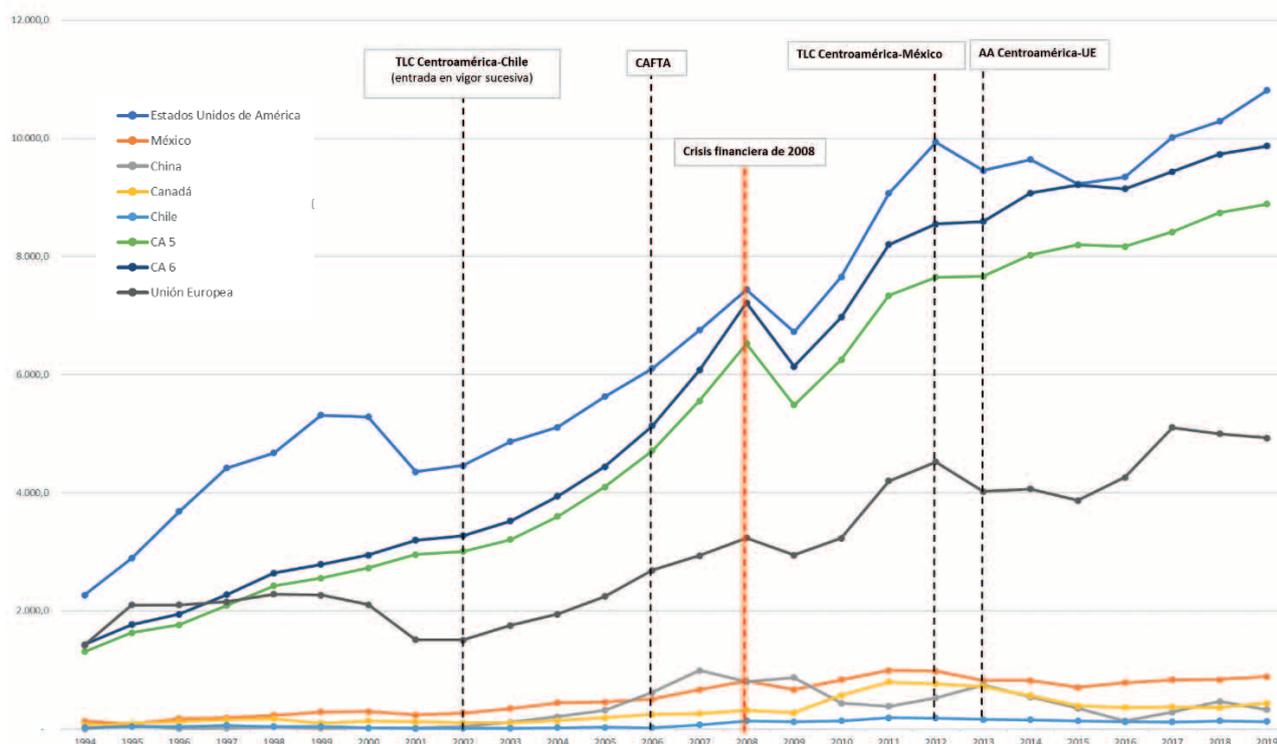
- f) Hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, encargada por la XLIV. Reunión de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros del SICA (Declaración de Placencia, Belice, diciembre de 2014) y recibida por el mismo órgano en su XLV reunión de junio de 2015, y que contiene las actividades a desarrollar para alcanzar la Unión Aduanera, en las tres etapas establecidas en el Convenio Marco para la Unión Aduanera.
- g) Firma del Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras, por parte de los presidentes de ambos países el 26 de febrero de 2015. Este marco general señala la ruta a seguir para la constitución de la Unión Aduanera entre ambos países y da lugar al llamado proceso de integración profunda entre ellos. Tras el marco general, los presidentes y cancilleres de ambos Estados firman el 10 de abril de 2015 el Protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales entre las repúblicas de Guatemala y Honduras. En junio de 2017 entra en vigor el acuerdo de integración profunda. Y en julio de 2018, El Salvador se incorpora al proceso tras la suscripción y ratificación del Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo habilitante de integración profunda entre Guatemala y Honduras.

Este conjunto de hitos, especialmente los desarrollados tras la firma del AA, ha facilitado un especial dinamismo de la integración económica que se manifiesta en el acercamiento de los socios para el desarrollo y de los organismos internacionales para sumar esfuerzos en su apoyo. También el sector privado parece abandonar los recelos o el tradicional desinterés por un mercado que tiende a crecer. En apartados posteriores, valoraremos en qué medida se puede afirmar que el pilar comercial del AA forma parte de estos factores que explican la consolidación de la integración económica.

El Gráfico 3 muestra la evolución de las exportaciones centroamericanas según sus mercados de origen desde la vigencia del Protocolo de Guatemala (1994-2019). El gráfico incluye información sobre los acuerdos firmados con algunos de los socios de la región, también con la UE. No es posible sacar ninguna conclusión tajante sobre la relación entre la firma de un acuerdo y la evolución del comercio con el socio. Aunque todos parecen indicar una mejora de los intercambios, no introducen un punto de inflexión o cambio con respecto a los intercambios previos. Se podría entonces afirmar que el principal impacto de los acuerdos es, en general, que consolidan las relaciones comerciales con los socios, evitando *shocks* de cualquier tipo (incluso políticos) y la competencia de otros mercados.

El Gráfico 3 ofrece un ranking de los mercados de origen y destino del comercio exterior centroamericano. Estados Unidos es el primer socio de la región, pero el mercado centroamericano gana posiciones, particularmente como destino de las exportaciones. No es fácil hacer predicciones en este momento, pero no sería imposible que la propia región se convirtiera en su mejor mercado en los próximos años. Se ha añadido el dato del CA 6, que incluye a Panamá. La comparación en ambas gráficas del CA 5 y del CA 6 anima a pensar en los beneficios potenciales de una mayor interacción comercial entre Panamá y sus socios en la integración económica centroamericana. Los datos de China todavía no son relevantes en estos periodos, y ese puede ser un asunto de futuro. La UE es, después de Estados Unidos y del propio mercado regional, el tercer mercado para las empresas de la región.

**GRÁFICO 3. Exportaciones centroamericanas por mercados de destino
(millones de US\$, 1994-2019)**



La integración económica centroamericana llega, por tanto, a la tercera década del siglo XXI con un mercado regional consolidado que aspira a competir con el estadounidense por ser destino principal de las exportaciones y origen de las importaciones de sus países socios, con avances muy importantes en la facilitación comercial y la gestión integrada de fronteras, y con un marco intersectorial de instrumentos de política regional que cuenta, además, con el apoyo de socios externos con capacidad de apoyarlos técnica o financieramente.

Estas tendencias refuerzan una percepción positiva de la evolución del proceso entre sus actores protagonistas y observadores. No obstante, la integración económica se enfrenta en la actualidad a desafíos en su desarrollo, como la necesidad de avanzar con la misma intensidad en las etapas de modernización y convergencia normativa y de desarrollo institucional para completar el establecimiento de la Unión Aduanera; la importancia de trabajar en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales firmados en el pasado; en promover la incorporación completa de Panamá en la dinámica de la Unión Aduanera; o en la conveniencia de definir con mayor precisión instrumentos intersectoriales de política regional que contribuyan junto a los demás elementos a promover una estructura productiva competitiva e inclusiva que puede ofrecer alternativas de desarrollo a los países centroamericanos y adaptarse adecuadamente a los escenarios de futuro que la región va a afrontar. ¿Cómo puede la relación con la UE ser un catalizador de estos cambios?

4. Los pilares del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE

El AA es un hito fundamental en la integración regional centroamericana y en la relación birregional. Por una parte, refuerza la tradicional y estrecha relación entre la UE y Centroamérica y, por otra, extiende las relaciones entre ambas regiones al pilar comercial, con un acuerdo Norte-Sur que sucede al firmado solo unos años antes con Estados Unidos.

4.1. Contenidos y objetivos del acuerdo de asociación

El AA se estructura en tres pilares: los pilares clásicos de los acuerdos derivados del Diálogo de San José, diálogo político y cooperación, y el nuevo pilar comercial. Los objetivos generales del acuerdo son los siguientes:

- Reforzar y consolidar las relaciones entre las partes mediante una asociación basada en tres pilares interdependientes y fundamentales.
- Desarrollar una cooperación política privilegiada basada en valores, principios y objetivos en común, en particular el respeto y la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y el estado de Derecho.
- Intensificar la cooperación birregional en todas las áreas de interés común.
- Expandir y diversificar la relación comercial birregional de las partes de conformidad con el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el presente acuerdo.
- Fortalecer y profundizar en la integración regional en áreas de interés común.
- Reforzar las buenas relaciones de vecindad y el principio de la resolución pacífica de las diferencias.
- Mantener y desarrollar el nivel de buena gobernanza, así como las normas sociales, laborales y medioambientales.
- Fomentar el incremento del comercio y la inversión entre las partes.

CUADRO 1. Estructura del contenido general del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica

Descripción	Artículos
Preámbulo	
PARTE I. DISPOSICIONES GENERALES E INSTITUCIONALES	1-11
Título I. Naturaleza y alcance del acuerdo	1-3
Título II. Infraestructura institucional	4-11
PARTE II. DIÁLOGO POLÍTICO	12-23
PARTE III. COOPERACIÓN	24-76
Título I. Democracia, derechos humanos y buena gobernanza	29-33
Título II. Justicia, libertad y seguridad	34-40
Título III. Desarrollo social y cohesión social	41-48
Título IV. Migración	49
Título V. Medio ambiente, desastres naturales y cambio climático	50-51
Título VI. Desarrollo económico y del comercio	52-71
Título VII. Integración regional	72-73
Título VIII. Cultura y cooperación audiovisual	74
Título IX. Conocimiento de la sociedad	75-76

PARTE IV. COMERCIO	77-351
Título I. Disposiciones iniciales	77-79
Título II. Comercio de bienes	80-158
Título III. Establecimiento, comercio de servicios y comercio electrónico	159-203
Título IV. Pago corriente y movimientos de capital	204-208
Título V. Contratación pública	209-227
Título VI. Propiedad intelectual	228-276
Título VII. Comercio y competencia	277-283
Título VIII. Comercio y desarrollo sostenible	284-302
Título IX. Integración económica regional	303-307
Título X. Solución de controversias	308-328
Título XI. Mecanismo de mediación para medidas no arancelarias	329-337
Título XII. Transparencia y procedimientos administrativos	338-344
Título XIII. Tareas específicas en materia de comercio de los órganos establecidos bajo este acuerdo	345-348
Título XIV. Excepciones	349-351
PARTE V. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES	352-363
Lista de anexos, apéndices, protocolos y declaraciones	

En materia de diálogo político, el acuerdo pretende:

- Establecer una cooperación política privilegiada.
- Defender valores, principios y objetivos comunes mediante su promoción a nivel internacional, en concreto en las Naciones Unidas.
- Reforzar las Naciones Unidas como núcleo del sistema multilateral, para permitir que aborde retos globales eficazmente.
- Permitir un amplio intercambio de opiniones, posturas e información que lleven a iniciativas conjuntas a nivel internacional.
- Cooperar en el ámbito de la política exterior y de seguridad, con el objetivo de coordinar posturas y adoptar iniciativas conjuntas de interés mutuo en los foros internacionales correspondientes.

Además, abarcará otros aspectos de interés mutuo como el desarme, la lucha contra el terrorismo, la migración, el medio ambiente, las armas de destrucción masiva o la seguridad ciudadana.

En materia de cooperación, los objetivos principales son los siguientes:

- Fortalecer la paz y la seguridad.
- Reforzar las instituciones democráticas, la buena gobernanza y la plena aplicación del Estado de Derecho, la igualdad de género, todas las formas de no discriminación, la diversidad cultural, el pluralismo, el fomento y respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la transparencia y la participación ciudadana.

- Contribuir a la cohesión social.
- Promover el crecimiento económico con miras a impulsar el desarrollo sostenible.
- Profundizar el proceso de integración regional en Centroamérica.
- Fortalecer las capacidades de producción y de gestión e incrementar la competitividad.

En materia de comercio, los objetivos principales del acuerdo incluyen:

- La expansión y diversificación del comercio de mercancías.
- La facilitación del comercio de mercancías.
- La liberalización del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- El fomento de la integración económica regional en el ámbito de procedimientos aduaneros, reglamentaciones técnicas, y medidas sanitarias y fitosanitarias.
- El desarrollo de un clima propicio para el aumento de la inversión.
- La apertura efectiva, recíproca y gradual de los mercados de contratos públicos.
- La protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual.
- El fomento de la competencia libre y sin distorsiones en las relaciones económicas y comerciales.
- El establecimiento de un mecanismo eficaz, justo y predecible para la solución de diferencias.
- La promoción del comercio y la inversión internacional entre las partes.

Para ello, el pilar comercial adopta las siguientes medidas:

- Proporciona un acceso al mercado sustancialmente mejor para las exportaciones europeas a Centroamérica mediante la eliminación de aranceles en bienes manufacturados, pesca y agricultura; el análisis de los obstáculos al comercio de mercancías, y la mejora del acceso al mercado de contratos, servicios e inversión pública.
- Establece un marco de igualdad mediante normas comunes en áreas tales como: propiedad intelectual e indicaciones geográficas, competencia y ayudas estatales, y solución de diferencias.
- Refuerza la integración regional mediante la introducción de medidas tales como un documento administrativo único para la declaración de aduanas y un derecho de importación único para la región.
- Establece un acuerdo para el desarrollo sostenible concebido para continuar el desarrollo económico mediante el comercio, abordar la interrelación entre el comercio y las políticas sociales y medioambientales, y alentar y promover planes de comercio y marketing basados en criterios de sostenibilidad.

La parte comercial del acuerdo lleva aplicándose con carácter provisional desde el año 2013 (1 de agosto de 2013 con Honduras, Nicaragua y Panamá; 1 de octubre de 2013 con Costa Rica y El Salvador; y 1 de diciembre de 2013 con Guatemala). No ocurre lo mismo con los pilares de diálogo político y cooperación que, como se menciona más adelante, están pendientes de ratificación por los países miembros de la UE.

El acuerdo crea varios órganos. El Consejo de Asociación es el de mayor jerarquía; está conformado por ministros y jefes de Estado y de gobierno de los países centroamericanos, la UE y los países europeos. Sus funciones principales serán supervisar el cumplimiento de los objetivos y aplicación del acuerdo. Sus reuniones regulares serán bianuales, podrá tener reuniones extraordinarias, así como reuniones *ad hoc* para fortalecer el diálogo político. Tendrá su propio reglamento y sus decisiones serán vinculantes, y además podrá formular recomendaciones.

El Comité de Asociación es la instancia responsable de aplicación general del acuerdo. Estará formado por funcionarios de alto nivel de los países centroamericanos, la UE y los países europeos, y abordará

cuestiones específicas (diálogo político, cooperación y comercio). Tiene su propio reglamento. Sus reuniones ordinarias serán anuales en sedes alternas y también podrá tener reuniones extraordinarias.

Además, el acuerdo crea los subcomités, unas instancias técnicas de apoyo al Comité de Asociación. Están formados por funcionarios de nivel técnico. Sus reuniones presenciales serán anuales en sedes alternas. Son presididos, también de forma alterna, por un representante de la UE y por otro de un país centroamericano por periodos de un año. Aunque la lista queda abierta a la creación de los que sean necesarios, se han creado los siguientes subcomités: cooperación, acceso de mercancías al mercado; aduanas, facilitación del Comercio y normas de Origen; obstáculos técnicos al comercio, asuntos sanitarios y fitosanitarios, y propiedad intelectual.

También se ha creado el Comité de Asociación Parlamentario que integran miembros del Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y representantes de los congresos nacionales de los países centroamericanos que no forman parte del PARLACEN. Y el Comité Consultivo Conjunto como órgano consultivo del Consejo de Asociación y que estará formado por representantes del Consejo Económico y Social Europeo (CESE), el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE).

Hay espacio institucional también para promover reuniones entre representantes de las sociedades civiles de la UE y Centroamérica, incluida la comunidad académica, interlocutores sociales y económicos y las ONG.

Más allá de sus objetivos y órganos, el AA se enfrenta a la dificultad de ser ratificado, como le ocurrió al tercer acuerdo de diálogo político y cooperación del año 2003, que nunca fue ratificado completamente. También ocurrió, por ejemplo, con el acuerdo entre la UE y Canadá, en vigor provisionalmente mientras se completa la ratificación.

En el caso de la UE y Centroamérica, solo Bélgica tiene pendiente la ratificación del acuerdo y eso impide la entrada en vigor de los pilares del diálogo político y la cooperación². Los países centroamericanos ratificaron el texto del acuerdo inmediatamente después de su firma, en el año 2013. La mayor parte de los países de la UE lo hicieron en los años posteriores. Reino Unido, Austria y Grecia lo hicieron después entre 2018 y 2020.

La ratificación en Bélgica está pendiente de la aprobación de los parlamentos regionales del país, particularmente de los de Valonia y Bruselas, en los que se discuten algunas objeciones en torno a los acuerdos en materia de derechos humanos y medio ambiente. Bélgica es el único Estado miembro en el que los acuerdos de la UE deben ser ratificados en el nivel regional (Conconi, Herghelegiu y Puccio, 2021).

A efectos de diálogo político y cooperación, por tanto, y sin el AA en vigor, funcionan los órganos derivados del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) firmado en el año 2003 y que no fue ratificado hasta el año 2014. Desde entonces, se han celebrado cuatro reuniones de la Comisión Mixta del ADPC (la primera el 17 de octubre de 2014, la segunda el 22 de febrero de 2019, la tercera el 28 de mayo de 2020, y la cuarta el 18 de junio de 2021).

Precisamente, el comunicado conjunto de la IV Comisión Mixta señalaba, en un párrafo que resume bien el marco jurídico de la relación UE-CA, que los representantes de los países de ambos bloques

² Los detalles del proceso de ratificación pueden ser consultados en esta página de la web de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2012001>.

“destacaron la importancia de las relaciones entre ambas regiones, su balance positivo y dinámico desde el establecimiento del Diálogo de San José en 1984, el Acuerdo Marco de Cooperación Unión Europea-Centroamérica de Luxemburgo de 1985 y la entrada en vigor del ADPC en 2014, así como la entrada en vigor del Pilar Comercial del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, y las anteriores reuniones de la Comisión Mixta en 2014, 2019 y 2020”. Se trata, por tanto, de un marco complejo en términos jurídicos y políticos. En el ámbito del diálogo político y de cooperación se trabaja en un marco negociado en 2003, que entró en vigor en 2014, con una negociación posterior en el marco del AA ya terminada en 2013.

Mientras, como se ha señalado, el pilar comercial entró en vigor y está en aplicación provisional, dado que los acuerdos comerciales son competencia exclusiva de la UE y fueron ratificados en su momento por los países centroamericanos firmantes del acuerdo. Los diálogos y comités contemplados en el pilar comercial del acuerdo han funcionado regularmente, como se puede consultar en la sección correspondiente de la web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea.

4.2. Las expectativas de las partes en la negociación y puesta en marcha del AA

La UE y Centroamérica abordaron la negociación del AA con la idea de convertirlo en un caso pionero de negociación birregional. Las dos partes salían ganando con ellos. La UE, reforzando su condición de hegemón positivo del regionalismo latinoamericano y su compromiso con Centroamérica, extraordinariamente planteado en el Diálogo de San José. Centroamérica obtenía con ello no solamente el trato privilegiado con un socio poderoso y cercano, sino un impulso a condición de actor global pese a su reducido tamaño. Con el acicate además de que, esta vez, su protagonismo no tenía que ver ni con conflictos ni con desastres.

La UE pretendía también validar con el caso centroamericano su estrategia de interregionalismo, tan importante en las relaciones con América Latina. En la cumbre UE-América Latina de Río de Janeiro de 1999, se lanzó la idea de la asociación estratégica birregional y el mecanismo de cumbres regionales que después se han trasladado al ámbito de la CELAC. Como es sabido, se trata de un esquema de relaciones internacionales diferente al que la UE aplica con los países ACP (África, Caribe, Pacífico) y con otras regiones del mundo.

En este marco, la UE firmó un acuerdo con México en 1997 y con Chile en 2002. Intentó asimismo firmar un acuerdo interregional con la Comunidad Andina, pero solo pudo hacerlo con Colombia y Perú. Es muy conocida la compleja negociación de la UE con el Mercosur, tras 20 años de intentos frustrados, también tras el anuncio de acuerdo del año 2019 (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Por ello, el acuerdo UE-Centroamérica se convierte en el único acuerdo interregional viable hasta la fecha.

Sin duda, la UE tiene objetivos de naturaleza geopolítica en su relación con América Latina y ha pretendido que los acuerdos contribuyan a su reposicionamiento en la sociedad global, particularmente ante Estados Unidos y China, pero también ante la emergencia de otras economías asiáticas.

Es difícil recopilar de manera exhaustiva las posiciones nacionales de los Estados miembros de la UE en torno al acuerdo con Centroamérica. Más allá del “problema de las ratificaciones belgas”, las resistencias ante los contenidos del acuerdo no han generado discusiones importantes en los Estados miembros, aunque en algunos parlamentos como el alemán se discutieron objeciones sobre las exigencias en el respeto a los derechos humanos, la protección de los recursos naturales o el efecto de los acuerdos comerciales en determinados grupos vulnerables.

Tampoco los Estados miembros han mostrado especial preocupación ante los perjuicios que las concesiones comerciales a las economías centroamericanas podrían causar a sus productores o sectores productivos. El tamaño de los mercados centroamericanos y las concesiones previas con las que podían acceder a los mercados europeos no parecen tener magnitud preocupante. Por ello, tampoco los argumentos sobre medio ambiente o derechos humanos han sido utilizados como parapeto de otros intereses, como sí ocurre en el caso del Mercosur.

Es importante reconocer el empuje de España como promotor del AA no solo en el ámbito de la propia UE, sino también animando a los países centroamericanos a volcarse en una negociación rápida y abierta a las propuestas de la UE. España es, junto a la Comisión Europea y Alemania, el país que más interés muestra en la evolución del SICA, y el que más recursos financieros e instrumentos de cooperación y diálogo dedica a la cooperación regional.

4.3. *Objetivos y avances en los tres pilares del acuerdo*

Más allá de los argumentos ligados a los intereses geopolíticos y a la consolidación de la relación brrregional, las expectativas y primeros resultados de las dos regiones se pueden analizar también en función de los tres pilares.

En el ámbito del diálogo político, el objetivo de la UE era promover un mecanismo institucionalizado de debate e intercambio de información entre la UE y Centroamérica en cuestiones bilaterales y regionales de interés común. La idea era presentar a las dos regiones, con todas sus asimetrías como socios coordinados con posiciones comunes en temas de trascendencia internacional. Asuntos, por ejemplo, como la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, convenios de la OIT, o asuntos de migración y de seguridad.

El contenido del pilar del diálogo político contempla numerosos elementos de las relaciones multilaterales que refuerzan la idea de la Unión como potencia normativa. El diálogo político es para la UE un elemento clave de la asociación estratégica con América Latina para extender el compromiso con los elementos de la agenda y de la gobernanza global que la UE promueve. Desde la perspectiva europea, no cabe duda de que este es un efecto positivo de sus relaciones birregionales.

Cabe preguntarse si el acuerdo, ratificado o no su pilar de diálogo político, va a ser también un instrumento para incidir en la preocupante deriva de la crisis democrática en Centroamérica. Los atropellos a la democracia del gobierno de Daniel Ortega ante las elecciones de noviembre de 2021, las preocupantes decisiones en El Salvador, Guatemala u Honduras son toda una prueba para la presencia de la UE en la región. La reacción de los países europeos como bloque —o en particular ante esta compleja coyuntura política— va a ser un reto de gran relevancia para el discurso de la UE, la legitimidad del pilar de diálogo político y la percepción de la UE como actor global.

En el ámbito de la cooperación, el acuerdo plantearía la posibilidad de una cooperación de más amplio espectro, no solo en el ámbito regional, sino también en el bilateral, en la coordinación de ambos. Más allá de los documentos de programación financiera, el acuerdo podría promover una cooperación más estratégica y abierta a los cambios del entorno, usando, por ejemplo, nuevos instrumentos. En ese sentido, la fallida propuesta de Nicaragua de desarrollar la idea del Fondo Común de Crédito Económico y Financiero fue una oportunidad perdida. Nicaragua hizo una propuesta desmesurada que provocó el rechazo de los representantes europeos, pero esa propuesta, contemplada en el artículo 23 del acuerdo, tenía y tiene un enorme sentido. Permitiría explorar mecanismos similares a los de los fondos de cohesión, más abierto a una participación plural de actores.

El AA debería ser un incentivo para diseñar una cooperación ambiciosa entre las dos regiones, tanto a nivel bilateral como regional, renovando instrumentos, potenciando la intensidad de las acciones y ligándolas al diálogo político. El apoyo a la dimensión regional del desarrollo a través del SICA parece una condición indispensable en la nueva etapa marcada por las previsiones financieras 2021-2017. En el marco de los planes elaborados por la nueva Comisión Europea al respecto, las implicaciones derivadas del *Team Europe* pueden ser de gran utilidad en Centroamérica y multiplicar el impacto de la relación entre la UE y Centroamérica. Los programas regionales latinoamericanos han ofrecido buenos resultados en América Latina. Sin embargo, la cooperación que necesita Centroamérica va más allá de la cooperación multipaís, y debe reforzar los mecanismos de integración y extraer las ventajas y economías de escala de la acción conjunta.

En el ámbito comercial, las expectativas estaban centradas en el desarrollo de un moderno acuerdo de libre comercio. Además de que el acuerdo ordenara las relaciones comerciales entre las dos regiones en materia de normativas/reglas de origen, sanitarias y fitosanitarias, etc.), y que se pudiera regular la normativa de protección de la propiedad intelectual, su pilar comercial ofrecía a la UE la posibilidad de acceder vía CAFTA al mercado estadounidense en determinadas circunstancias. Por otra parte, pese al tamaño de la región y sus mercados, los incentivos para la inversión en determinados sectores pueden ser significativos.

El pilar comercial va, en todo caso, más allá de lo estrictamente relacionado con el intercambio comercial de bienes y servicios. Se trata de un acuerdo moderno cuyos contenidos se extienden a la agenda multilateral de libre comercio, que incluye asuntos como el acceso a las compras públicas o la gestión de los derechos de propiedad intelectual. Sin duda, la UE incorpora la lógica de la OMC a estos acuerdos y los utiliza no solo para promover los intereses de sus empresas y acceder a los mercados centroamericanos. Pero, a su vez —como señalan con ánimo crítico, Zabalo, Bidaurratzaga y Colom (2019)—, el pilar comercial del acuerdo es una propuesta OMC Plus que promueve condiciones más favorables para las empresas grandes y transnacionales de la UE, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios, los movimientos de capitales o la protección de la propiedad intelectual.

Se trata, en definitiva, del debate asociado a los acuerdos de libre comercio. En defensa de su agenda ampliada, la UE enfatiza los beneficios que el acuerdo comercial ofrece a la región: en la página web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/>), se señalan en especial los siguientes:

- La eliminación de la mayoría de los aranceles de importación.
- La mejora del acceso a los mercados de contratación pública, servicios e inversiones.
- Las mejores condiciones para el comercio mediante nuevas disciplinas sobre las barreras no arancelarias al acceso al mercado, la competencia y los derechos de propiedad intelectual.
- Un entorno más predecible para el comercio con un mecanismo de mediación para las barreras no arancelarias y un mecanismo bilateral de resolución de conflictos.
- El fortalecimiento de la integración regional, por ejemplo, estableciendo un derecho de importación único para toda la región y utilizando un documento administrativo único para las aduanas.
- El apoyo al desarrollo sostenible, incluida la consulta a las partes interesadas de la sociedad civil.

La atracción de inversión europea a la región centroamericana y los posibles efectos positivos que pudieran tener en la inserción centroamericana en las cadenas globales de valor pueden sumarse a esta lista.

Centroamérica obtiene del pilar comercial ventajas muy obvias: el acceso a uno de los mercados más grandes y ricos del mundo, y la posibilidad de ir más allá de las ventajas comparativas estáticas y aprovechar el potencial de diversificación exportadora que ofrece el mercado europeo, incluido un mayor

valor agregado de su operación maquiladora, su participación en cadenas de valor regionales y globales, y la ampliación de posibilidades de su sector agroalimentario, así como de las posibilidades en materia de servicios (Mata y Cordero, 2009).

Pero uno de los objetivos más mencionados en torno al pilar comercial es que el acuerdo sirva para acelerar el establecimiento de la Unión Aduanera, a partir de la exigencia de la UE de negociar de región a región. El presupuesto inicial era que los países centroamericanos terminarían los asuntos pendientes para el establecimiento de la Unión Aduanera y con una normativa común completa y un arancel externo común libre de excepciones, negociarían el pilar comercial del acuerdo. No fue así, y se defraudaron las expectativas puestas en la UE como gran oportunidad de la integración económica centroamericana. Visto *a posteriori*, era una exigencia difícil, aunque queda la duda de si hubiese sido factible. El factor crítico era, sin duda, la posición de Costa Rica, siempre reticente a la integración comercial y el país con intereses mejor definidos en el AA.

La UE ha desarrollado un proceso de evaluación *ex post* del pilar comercial del AA que estará completado a mitad del año 2022, pero cuyo borrador de informe intermedio está ya disponible³. El informe (BKP Economic Advisors, 2022) analiza el impacto económico presentando los efectos en el comercio de bienes, de servicios, la inversión extranjera directa, el impacto global en el crecimiento, en la integración regional y en otras áreas del acuerdo comercial. Además, analiza los impactos sociales (empleo, género, bienestar y pobreza, y trabajo infantil, entre otros aspectos, hasta completar nueve categorías) y el impacto ambiental. También el efecto en los derechos humanos y sobre el diálogo entre comercio y desarrollo sostenible.

Es difícil extraer conclusiones consolidadas del impacto general del pilar comercial del acuerdo, tanto por su complejidad como porque el informe intermedio no hace todavía un balance general. Se puede afirmar, a partir de los hallazgos presentados, que el acuerdo confirma la tendencia al impacto positivo de la mayoría de sus iniciativas y disposiciones, pero es difícil valorar todavía si lo hace con la intensidad necesaria e imponiéndose a otros procesos. No parece encontrar evidencias de efectos negativos significativos en ningún sector productivo o social ni en las economías centroamericanas y las europeas. El informe tiene muchos más elementos y datos para medir el impacto en Centroamérica que en la UE.

Los hallazgos en torno a la evolución del comercio de mercancías pueden ser de interés para ilustrar los primeros efectos del acuerdo. Según el informe (BKP Economic Advisors 2022), las exportaciones de Centroamérica a la UE habrían aumentado un 31% (de 5.100 millones de euros en 2010 a 6.700 en 2019), debido especialmente al aumento de las exportaciones de plátanos, frutas y verduras, azúcar, medicamentos y café. Las exportaciones agregadas de la UE a Centroamérica aumentaron en un 40% (de 5.300 millones de euros en 2010 a 7.400 millones en 2019), principalmente debido al aumento de las exportaciones de maquinaria, automóviles y medicamentos. Con esos datos, la participación relativa de la UE en las importaciones de Centroamérica se ha mantenido bastante estable durante el periodo 2010-2019, mientras que su participación en las exportaciones de Centroamérica aumentó ligeramente del 21,7% al 24,4%.

El informe apunta también que las principales exportaciones de la UE a los países centroamericanos beneficiadas por el pilar comercial del acuerdo UE-CA son medicamentos, vehículos de motor, aeronaves y naves espaciales. En el caso centroamericano son plátanos, café, aceite de palma y crustáceos. En general, los países centroamericanos han usado con mayor intensidad que los europeos las tasas preferenciales o los contingentes arancelarios disponibles. La reducción de ingresos arancelarios por

³ El borrador del informe intermedio de la evaluación *ex post* del pilar comercial y todos los insumos preliminares a este informe se encuentran disponibles en: <http://central-america.fta-evaluation.eu/es/resources-es/interviews-and-surveys-es-2>.

el acuerdo sería más significativa para Guatemala y Costa Rica (que pierden el 14% y 12% de sus ingresos totales).

La evaluación ha estimado también los efectos económicos del acuerdo comercial y destaca particularmente un efecto positivo sobre el PIB, desde los 11 millones de euros anuales en El Salvador hasta los 122 millones anuales de Costa Rica y los 297 millones anuales agregados en la UE. Los efectos que apunta sobre el impacto del acuerdo en la integración económica regional parecen tener más que ver con los proyectos de cooperación técnica que con las dinámicas comerciales.

Finalmente, el crecimiento del comercio de servicios parece haber sido más importante (73% para las exportaciones centroamericanas y 61,5% para las europeas, datos de 2010-2013). En cuanto a la inversión extranjera directa, uno de los incentivos del acuerdo más destacados por la Comisión Europea y los Estados miembros durante la negociación, el impacto es todavía de baja intensidad con respecto al periodo anterior al acuerdo, excepto en Panamá y Costa Rica, pero no hay evidencias de que las ventajas del acuerdo tengan un efecto significativo.

Sin duda, como el discurso subyacente al AA sugiere, la capacidad de combinar los tres pilares será determinante para que los dos bloques obtengan los beneficios esperados de la UE.

No obstante, el panorama global ha cambiado tras la pandemia y, como se apuntaba en la introducción, la respuesta a la COVID-19 ha generado una revisión del proyecto europeo. Más allá de la notable intensidad de la respuesta y de los nuevos instrumentos, la UE ha diseñado una nueva agenda de desarrollo que se articula a partir del presupuesto europeo y del Programa Next Generation UE. La transición a una economía más verde, más digital, y más justa y equitativa está llamada a ser el eje de las relaciones externas de la UE, especialmente, de sus relaciones con América Latina.

En el caso centroamericano, más allá del pilar comercial, es de esperar que esta nueva agenda sea central en las relaciones entre ambos bloques. Como, además, la respuesta a la pandemia viene acompañada de un cambio de paradigmas de política económica (política monetaria y fiscal expansiva), la disponibilidad de recursos debe ser mayor si los países más desarrollados no ponen fronteras a su convicción de lo que hay que hacer para dejar la crisis atrás. La UE tiene muchos incentivos para ampliar sus instrumentos de respuesta a la crisis a sus partenariados en todo el mundo, y así reforzar su posición global y la autonomía estratégica a la que aspira.

5. Conclusiones y recomendaciones

No cabe duda de que el AA es un hito extraordinario en el interregionalismo, tanto para la UE como para Centroamérica. Su valor político es indudable. No obstante, el análisis de su desarrollo en estos años parece confirmar la hipótesis de que el acuerdo está todavía lejos de haber cumplido su potencial y de responder a las expectativas imaginadas durante su negociación.

El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica tiene un valor específico por su condición de ejemplo de los acuerdos birregionales que la UE pretendía desarrollar en su asociación estratégica con América Latina. Es el único que ha sido factible firmar ante las dificultades para hacerlo con la Comunidad Andina y el Mercosur. Es un logro que tiene que ver con la influencia de la UE en la región y con la mayor interdependencia entre los países centroamericanos, y la mayor relevancia de su mecanismo de integración. El primer factor está también presente en otros procesos como el del Mercosur, pero no el segundo, lo que concedería relevancia al dinamismo de la integración como condición favorable para los acuerdos de asociación.

El acuerdo responde a los intereses de los países de la UE para extender su autonomía estratégica y su posicionamiento global en la sociedad pospandemia. Refuerza la percepción de la UE como socio para el desarrollo y hegemón positivo, apoyándose para ello en la extraordinaria experiencia del Diálogo de San José, que canaliza una eficaz y positiva relación para ambas regiones desde los años ochenta. Asimismo, ha consolidado a la UE como el principal socio regional de los países centroamericanos y su proceso de integración. Es muy importante como instrumento de posicionamiento e influencia externa de la UE, compite en Centroamérica con la multidimensional presencia de Estados Unidos y en particular con el tratado de libre comercio entre América del Norte, los países centroamericanos y la República Dominicana, que es el otro gran acuerdo regional de los países centroamericanos.

Sin embargo, tiene una relevancia moderada en la agenda de desarrollo de la región, lo que confirmaría las limitaciones que tiene para desarrollar su potencial. Pese a la importancia que tuvo como objetivo político durante su largo proceso de negociación, y pese al esfuerzo que supuso la negociación para los países centroamericanos, la presencia cotidiana del AA y sus contenidos es reducida excepto en el ámbito comercial.

La dinámica de ratificación y gestión del acuerdo no parece ser propicia para impulsarlo. Sus órganos de seguimiento no se reúnen bajo el marco del AA porque no se ha ratificado y lo hacen con irregular frecuencia en torno a los mecanismos del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003, ratificado en 2014. El diálogo parlamentario y con la sociedad civil ha sido muy escaso, probablemente, por la indefinición de los marcos políticos en torno a los que reunirse. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento en el ámbito comercial sí se han reunido con más frecuencia y publicidad.

La ratificación es un problema muy significativo en el caso centroamericano y no parece asociado a la resistencia de los Estados miembros en la UE, como en el caso del Mercosur, sino a la complejidad de un proceso que resulta largo incluso cuando no es problemático. La dificultad para ratificar los pilares de diálogo político y cooperación (incompleta ocho años después de la firma) no paraliza los objetivos del acuerdo que siguen marcando la agenda común de las dos regiones, pero le hacen perder efectividad.

El contenido de ambos pilares es tan amplio que tiende a servir de marco para todo, pero no tiene capacidad para servir de incentivo o impulso. Cabe preguntarse si no debería buscarse un instrumento más sencillo que pueda ser ratificado en un plazo razonable de tiempo o que esté basado en cumbres periódicas con presencia de representantes de los países de ambos bloques. El mecanismo de los acuerdos formales no ha sido más eficaz que el de los diálogos birregionales del Proceso de San José en el caso centroamericano. La falta de regularidad de las reuniones de seguimiento (frente a la periodicidad anual o bianual del Diálogo de San José) y la incómoda necesidad de trabajar con instrumentos antiguos, previos al nuevo marco negociado, pero no vigente, pueden ser elementos que lo expliquen. También el irresistible atractivo de lo comercial, que desplaza el centro de gravedad del acuerdo hacia su terreno.

Aunque las circunstancias son diferentes, se puede afirmar que el AA no ha tenido tanto impacto como el que tuvo el Diálogo de San José. La causa es la menor relevancia global, y para la UE, de Centroamérica frente a los años ochenta. Pero las expectativas que el acuerdo generó hacían pensar en la recuperación de la posición centroamericana en el mapa de las relaciones externas de la UE. ¿Sugiere la experiencia centroamericana que es mejor un marco de diálogo más informal?

Los países centroamericanos vuelven a ser objeto de la atención internacional (propuesta Harris/Biden para el triángulo Norte o Plan de Desarrollo Integral de México, por ejemplo). La agudización de los problemas estructurales de la región (exclusión, violencia, crisis de la democracia) tiene que ver con el agotamiento del modelo asociado a los Acuerdos de Esquipulas de los años ochenta. La región vive

su cambio de ciclo dentro del cambio de ciclo global. Será una zona de riesgo en los próximos años y la UE debe estar atenta como socio benigno para la región en épocas de conflicto. Es un espacio favorable para su posicionamiento global.

La firma del AA y la necesidad de establecer una interlocución de región a región ha sido un incentivo para la integración centroamericana, pero no ha respondido a las expectativas generadas ni a su potencial. Las dificultades de los centroamericanos para establecer posiciones comunes en la negociación malograron esta posibilidad, lo que no se puede achacar a la UE por mucho que en algunos momentos hubiese sido deseable una posición de mayor exigencia.

La cooperación regional de la UE es, a efectos prácticos, uno de los instrumentos más visibles de la relación birregional entre la UE y el SICA. Los programas multianuales de cooperación son un instrumento eficaz para cumplir los objetivos de las dos partes. No está claro que el AA tenga ningún efecto en reforzarlo. El ejercicio de planificación de los apoyos 2021-2027 parece estar insuficientemente inspirado en el acuerdo y sus objetivos. En ese campo, se percibe una cierta fatiga en la cooperación europea con el SICA.

No es un hecho aislado para el caso centroamericano. En primer lugar, toda la cooperación internacional con el SICA se ha reducido significativamente con respecto a los años 2005-2012, en los que los flujos fueron muy importantes, probablemente más altos de lo que el SICA era capaz de absorber. Su efecto fue positivo porque incrementó mucho la capacidad de las instituciones. Tuvo como inconveniente que sobredimensionó su tamaño y no pudo responder a su ejecución con los niveles de eficacia deseados. Tras el proceso de negociación y diseño de programas de cooperación posterior a la conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad del año 2011, la tendencia empezó a cambiar. Los socios decidieron no entregar la ejecución a las instituciones regionales y los flujos han ido cayendo.

No se puede afirmar, sin embargo, que el diseño de objetivos, montos y prioridades estratégicas de la cooperación regional sea especialmente dependiente del AA. De hecho, no es el marco explícito en el que estas negociaciones se producen, lo que parece una contradicción evidente.

El pilar comercial del acuerdo es el que ha tenido mayor impacto en estos años de vigencia del AA. Los resultados del informe de evaluación intermedia sugieren que, aunque no se haya producido un incremento significativo en los flujos comerciales entre las dos regiones, el acuerdo comercial consolida el mercado europeo como el tercer mercado de origen y destino de exportaciones e importaciones para Centroamérica, y ha incentivado un mayor intercambio de bienes y servicios de empresas europeas con Centroamérica. No se perciben efectos negativos significativos en ningún sector europeo ni centroamericano. El acuerdo consolida la relación comercial y genera nuevas oportunidades; para algunos países y sectores específicos, sirve de inspiración el contenido de los programas de cooperación en el ámbito de la integración económica y confirma la fortaleza de la UE como potencia normativa.

Se puede concluir, por tanto, que el AA tiene un efecto netamente positivo para ambas regiones, pero de una intensidad menor a lo previsto y deseado. No parece haber transformado significativamente la relación birregional más allá de su consolidación formal y política. Es relevante en términos comerciales para Centroamérica, pero no ha cambiado la relevancia de la zona como socia de la UE en ningún ámbito ni para ningún país.

Centroamérica se encuentra en un periodo de gran complejidad que suma, a las incertidumbres globales causadas por la gran recesión y la pandemia, los problemas regionales de retroceso democrático e institucional. La vulnerabilidad de la región ha amplificado los efectos derivados de la pandemia y

las restricciones de actividad derivadas de ella. Las graves tensiones políticas que viven algunos países de la región deben encontrar respuesta en el texto del pilar del diálogo político y soluciones en el pilar de cooperación. La UE debe estar vigilante ante determinados conflictos y atropellos para reforzar tanto su condición de potencia normativa como su rol de hegemón positivo. Como pasó en los años ochenta, su contribución puede ser determinante frente a socios más polarizantes, como Estados Unidos o China, si se confirma como socio interesado en la región.

El acuerdo tiene un potencial pendiente de aprovechar, especialmente en el ámbito del diálogo político. La falta de un mayor dinamismo y relevancia política de las relaciones UE-América Latina parece afectar a su desarrollo. Recuperar la regularidad periódica de las reuniones de sus órganos de seguimiento podría ser un factor crítico para su reactivación. La UE debería promover un mecanismo de diálogo político más informal que el que el acuerdo propone (congelado por la falta de ratificación).

La conclusión parece obvia: ¿por qué no volver a un mecanismo parecido al proceso de San José? Sería mucho más efectivo para, por una parte, mediar ante los amenazantes conflictos políticos nacionales y, por otra, forzar soluciones cuando estos se vuelven inaceptables.

El apoyo de la UE en el ámbito regional es un factor determinante en la relación UE-CA. En los momentos de crisis más recientes de la región (los conflictos de los años ochenta, la destrucción del huracán Mitch, la crisis de la migración), la dimensión regional ha sido indispensable en la búsqueda de soluciones (Esquipulas, Grupos Consultivos, Plan para la Transformación y Modernización, y Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad).

Los países centroamericanos se enfrentan al desafío de definir los ejes de desarrollo de su futuro en un momento de cambio de ciclo global marcado por la incertidumbre. Este entorno es desfavorable, más por la complejidad y la incertidumbre que por la existencia de fuerzas negativas.

El SICA no es la raíz de los problemas, sino la consecuencia de la crisis de los proyectos nacionales. La capacidad demostrada de la UE para entender e incidir en el proceso de integración puede ser una base para desarrollar el potencial del AA. No apoyar la integración con la intensidad con la que la UE lo ha venido haciendo generaría varios problemas. Primero, el debilitamiento de un diálogo político que va a necesitar el marco institucional regional para crear soluciones, pues los riesgos democráticos y los conflictos nacionales se complican. Segundo, se generaría un círculo vicioso porque la pérdida de capacidad y recursos de los órganos e instituciones del SICA empeoraría su desempeño, y animaría a países miembros y socios a reducir el compromiso con las instituciones y las políticas regionales.

Pero la pandemia se ha convertido en una variable principal para el futuro inmediato. El eje del Acuerdo de Asociación y de sus tres pilares debe orientarse a la respuesta conjunta a las crisis sanitarias, en el marco poscovid, y aprovechar los instrumentos regionales de salud (COMISCA); al desarrollo de políticas de fomento de la equidad y la protección social, en áreas urbanas y rurales, y a temas coincidentes en la agenda de las dos regiones del Pacto Verde, la digitalización de la economía y otros ámbitos de innovación.

Para ello parece importante forzar la ratificación del acuerdo o, en todo caso, activar el diálogo sobre cómo reforzar esta agenda a nivel regional, birregional o multilateral. Conviene dejar atrás la rigidez de un instrumento cuya ratificación no es viable por tardía y construir sobre su contenido un mecanismo más ágil de diálogo y programas de actuación coordinada.

Referencias bibliográficas

- BALBIS, J. (2007): “¿Algo más que un TLC? El acuerdo de Asociación Centroamérica y Unión Europea”, *Nueva Sociedad*, 209, mayo-junio, pp. 4-12.
- BKP ECONOMIC ADVISORS (2022): “Evaluación ex post del Acuerdo comercial entre la UE y América Central”, Comisión Europea. Disponible en: <http://central-america.fta-evaluation.eu/es/resources-es/interviews-and-surveys-es-2>.
- CALDENTY, P. (2021): “Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos”, BCIE/SIECA/CMCA.
- CALDENTY, P. y ROMERO, J. J. (eds.) (2010): “EL SICA y la UE. La integración regional en una perspectiva comparada”, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Colección de Estudios Centroamericanos, nº 1.
- CEPAL (2019): “Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL”, Ciudad de México.
- CEREZO, V. (2020): “Carta por el futuro de la integración centroamericana”, Secretaría General del SICA, El Salvador. Disponible en: <https://www.sica.int/integracion/2020/carta>.
- CONCONI, P.; HERGHELEGIU, C. y PUCCIO, L. (2021): “EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question”, *Journal of World Trade*, vol. 55, 2, pp. 231-260.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2011): “El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica y Panamá: implicaciones prácticas”, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/3125>.
- FUNDACIÓN ETEA (2020): Seminario “Determinantes del desarrollo de Centroamérica en el marco del proceso de integración regional y del Acuerdo de Asociación con la UE”, Informe de sistematización y conclusiones. Disponible en: <https://fundacionetea.org/2021/04/05/seminario-determinantes-del-desarrollo-de-centroamerica-en-el-marco-del-proceso-de-integracion-regional-y-del-acuerdo-de-asociacion-con-la-ue/>.
- INTAL (2010): “Las negociaciones y los Acuerdos de Asociación entre América Latina y el Caribe y la UE”, Carta Mensual INTAL, vol. 165, pp. 1-16. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/3257>.
- JUNG ALTROGGE, T. (2021): “Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, nº 47 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- MALAMUD, A. (2011): “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, vol. 6, nº 2, Ciudad de México, julio/diciembre.
- (2022): “Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: towards a bi-regional strategic partnership?”, In-depth Analysis for Policy Department, Directorate-General for External Policies, Parlamento Europeo, enero.
- MARTÍNEZ PIVA, J. (ed.) (2019): “Logros y desafíos de la integración centroamericana. Los aportes de la CEPAL”, CEPAL, Santiago de Chile.
- MATA, H. y CORDERO, M. (2009): “El acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea”, CEPAL. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/8458>.
- MEJÍA, O. (2010): “El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Contexto y perspectivas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 35, enero/abril, pp. 143-168.
- PEÑA, F. (2008): “Integración regional y los acuerdos de asociación ALC-UE: En procura de una nueva dinámica y de la renovación de enfoques”. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/4530>.
- ROSALES, O. (2020): “Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea” (referencia al Acuerdo de Asociación en términos generales en las pp. 26 y 27).
- SANAHUJA, J. A. (2021a): “América Latina y España: nueva mirada”, *Política Exterior*, nº 20, vol. XXXV, marzo-abril, pp. 104-114.

- (2021b): “Pacto Verde y ‘Doctrina Sinatra’. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, 291, enero-febrero, pp. 141-156.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J.D. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea–Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, *Documentos de Trabajo*, nº 13 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ, E. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición”, *Documentos de trabajo*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina.
- SÁNCHEZ DÍEZ, M. A. y RUIZ HUÉLAMO, P. (2012): “Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica y Mercosur: Presente y futuro”, *Documentos de trabajo*, nº 64, Fundación Alternativas.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. y MARTÍ, S. (2014): “Central America’s triple transition and the persistent power of the elite”, en SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. y MARTÍ, S.: *Handbook of Central Americana Governance*, Routledge, UK, pp. 4-22.
- SECCIÓN DE ECONOMÍA Y COMERCIO PARA CENTROAMÉRICA, DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COSTA RICA (2017): *2016 Comercio e inversión de la Unión Europea en Centroamérica*, Costa Rica.
- SELLESLAGHS, J. (2013): “A survival technique for the 21st Century: regional Integration in Central America”, *UNU-CRIS Working Paper W-2013/13*, Brujas.
- SIANES, A.; SANTOS, F. y FERNÁNDEZ-PORTILLO, L. (2018): “Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central”, *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, nº 120, pp. 119-145.
- SÖDERBAUM, F. y DE LOMBAERDE, P. (2013): *Regionalism*, SAGE.
- STANDLEY, A (2003): “Las conferencias ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)”, Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica.
- TORRES-RIVAS, E. (2011): “Revoluciones sin cambios revolucionarios”, Guatemala, F&G Editores.
- ZABALO ARENA, P.; BIDAURRATZAGA AURRE, E. y COLOM JAÉN, A. (2019): “Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, nº 123 (diciembre), pp. 225-247. Doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.225.



Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina



Fundación EU-LAC
Grosse Bleichen 35
20354 Hamburgo - Alemania
www.eulacfoundation.org
@eulacfoundation

Fundación Carolina / Fundación EU-LAC, mayo 2022
ISSN-e: 1885-9119
DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFF06es>

Cómo citar:

Caldentey del Pozo, P. (2022): “El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar”, *Documentos de Trabajo*, nº especial FC/EU-LAC (6) es, Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC

La Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC no comparten necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publican.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

