

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-CENTROAMÉRICA: CONTENIDO, SIGNIFICADO Y VALORACIÓN GENERAL

ORLANDO MEJÍA HERRERA *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CONTENIDO GENERAL DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN.
- III. SIGNIFICADO Y VALORACIÓN GENERAL DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN.
 - 1. EL PILAR DE DIÁLOGO POLÍTICO.
 - 2. EL PILAR DE COOPERACIÓN.
 - 3. EL PILAR DE COMERCIO.
- IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretende realizar un análisis y explicación general sobre el contenido del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (a partir de ahora, UE) y Centroamérica (a partir de ahora, CA) que nos permita precisar, también en términos generales, el significado y alcance de dicho Acuerdo para ambas partes y así concluir con una valoración sobre la importancia que podría tener en el futuro su aplicación y cumplimiento y, por tanto, las

* Profesor Titular y Principal de Derecho Internacional Público, Derecho de Integración y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León). Profesor Jean Monnet. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares.

expectativas o posibilidades razonables de que el Acuerdo fortalezca las relaciones políticas y, sobre todo, económicas entre ambas regiones¹.

Además, desde la perspectiva comunitaria europea en materia de relaciones exteriores, es necesario recalcar que, por tratarse de un «acuerdo mixto», en el proceso de celebración del acuerdo participan conjuntamente la UE y sus Estados miembros², ya que «los acuerdos mixtos tienen esencialmente una justificación jurídica cuando el contenido del acuerdo internacional en cuestión afecta a ámbitos competenciales de la Unión y, también, a ámbitos que son competencia de los Estados miembros, en cuyo caso resulta ineludible la participación conjunta de la UE y de los Estados. En efecto, el modelo de delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros en materia de relaciones exteriores ha impuesto en la práctica la fórmula de los acuerdos mixtos, que fue reconocida jurisprudencialmente...»³.

Ahora bien, desde la perspectiva centroamericana se debe aclarar que los Estados centroamericanos partes en el acuerdo⁴ lo han negociado en bloque desde un punto de vista político y técnico, pero lo celebran cada uno de forma bilateral con la UE y sus Estados miembros. Los países centroamericanos han excluido la estructura institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (a partir de ahora, SICA); estructura que por ser todavía marcadamente intergubernamental perfectamente los gobiernos podrían haberla utilizado (si es porque tanto desconfían entre ellos mismos o porque no se toman muy en serio su propio sistema de integración) a través del Consejo de Ministros (que posee el poder de legislar y decide sólo por consenso o unanimidad) y el Comité Ejecutivo con la asistencia técnica y administrativa de la

¹ Sobre los antecedentes, contexto y perspectivas del proceso de celebración del Acuerdo, *vid.* nuestro trabajo: «El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Contexto y perspectivas» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 35, Madrid (2010), 143-168. También *vid.*: CIENFUEGOS MATEO, M. y JOVTIS, I., «Las negociaciones del Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: Estado actual y perspectivas» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 17 (2009) www.reei.org.

² Es por eso que el tratado se denomina «Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro». *Vid.* el texto íntegro del Acuerdo de Asociación (5 partes y el preámbulo) y una larga lista de anexos, protocolos y declaraciones en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), L 346 de 15 de diciembre de 2012, pp. 3-2621.

³ LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «La acción exterior de la Unión: las relaciones exteriores (II)» en A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6.ª ed., Madrid, 2010, Cap. 24, 531-555, p. 534.

⁴ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y, a última hora, Panamá.

Secretaría General y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana⁵.

Asimismo, es interesante resaltar que por ser un tratado «complejo» en su proceso de celebración⁶, se han tenido que superar varias etapas entre la culminación de la fase de negociación del acuerdo y la fase de manifestación del consentimiento por todas las partes involucradas.

Así, en mayo de 2010, en el marco de la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (a partir de ahora, ALC) celebrada en Madrid, se concluyó la negociación del acuerdo. Después se procedió a la inmediata revisión jurídica del texto; y concluida esta fase de revisión se adoptó el texto definitivo del acuerdo por medio de su rúbrica el 22 de marzo de 2011.

Se realizó una revisión legal del texto adoptado del acuerdo a efectos de su cotejo lingüístico y traducción, es decir, la verificación de que las traducciones a los idiomas de los Estados miembros de la UE sean consistentes jurídicamente. Y finalmente se autenticó el texto del acuerdo con su firma por los ministros centroamericanos de relaciones exteriores y por el Comisario de Comercio de la UE el 29 de junio de 2012 en Tegucigalpa en el marco de la XXXIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del SICA y bajo la presidencia *pro tempore* de dicha organización por parte de Honduras.

Una vez adoptado y autenticado el texto del acuerdo, se inició la fase propiamente dicha de manifestación del consentimiento por todas las partes, lo cual implicó por la parte centroamericana, la indispensable aprobación legislativa y la ratificación por los poderes ejecutivos de los seis Estados centroamericanos⁷; y por la parte europea, para la entrada en vigor provisional del pilar comercial del Acuerdo⁸, se requirió la ineludible aprobación del Par-

⁵ Vid. los artículos 16, 17, 20 y 31 del Protocolo de Tegucigalpa (Tratado constitutivo del SICA) donde se establecen las bases jurídicas suficientes para que por medio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en estrecha coordinación con el Consejo de Ministros de Integración Económica, se hubiese celebrado el Acuerdo de Asociación directamente entre el SICA y la UE.

⁶ Jurídicamente complejo, pues, por una parte concurren conjuntamente la UE como organización internacional y sus Estados miembros por ser un «acuerdo mixto» desde la perspectiva europea, y, por la otra parte, seis Estados centroamericanos celebrando jurídicamente el acuerdo a título individual, aunque negociando conjuntamente el tratado desde el punto de vista político y técnico.

⁷ Nicaragua fue el primer Estado centroamericano en aprobar y ratificar el Acuerdo.

⁸ Vid. MEMO de la Comisión Europea, Acuerdo de Asociación de alcance amplio entre América Central y la Unión Europea, Bruselas, 29 de junio de 2012.

lamento Europeo⁹ y la autorización del Consejo por unanimidad para poder concluir el acuerdo¹⁰; y, además, con relación al pilar político y de cooperación¹¹ se requiere aún la ratificación de todos los Estados miembros de la UE de acuerdo con sus respectivas normas de derecho interno.

II. CONTENIDO GENERAL DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

El contenido del acuerdo de asociación comprende, en términos generales, los llamados tres pilares (diálogo político, cooperación y comercio), además de la Parte I que contiene una serie de disposiciones generales e institucionales, así como las disposiciones finales en la Parte V.

El apartado de diálogo político¹² comprende 12 artículos del acuerdo (del 12 al 23). Concretamente, en el art. 13, referente a las áreas prioritarias de este diálogo, se establece textualmente que las «Partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo tanto a nivel regional como internacional»¹³.

⁹ El Parlamento Europeo aprobó el acuerdo el 11 de diciembre de 2012 como parte de sus funciones básicas de control parlamentario de los acuerdos internacionales celebrados por la UE.

¹⁰ Art. 218.8 TFUE.

¹¹ El Acuerdo de Asociación consta de tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio.

¹² Parte II.

¹³ Además, se establece que el «diálogo político entre las Partes preparará el camino para nuevas iniciativas destinadas a conseguir objetivos comunes y establecer una base común en ámbitos como: la integración regional; el Estado de Derecho; la buena gobernanza; la democracia; los derechos humanos; la promoción y protección de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos y las personas indígenas, tal y como se reconocen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la igualdad de oportunidades y la igualdad de género; la estructura y orientación de la cooperación internacional; la migración; la reducción de la pobreza y la cohesión social; las normas laborales fundamentales; la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales; la seguridad y la estabilidad regionales, incluida la lucha contra la inseguridad ciudadana; la corrupción; las drogas; el crimen organizado transnacional; el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como de sus municiones; la lucha contra el terrorismo; la prevención y la solución pacífica de conflictos»: art. 13.2 del acuerdo. Se establecen apartados especiales sobre cooperación mutua entre las partes en materia de desarme; desminado; contra las armas de destrucción masiva; en materia de lucha contra el terrorismo; sobre los crímenes graves de trascendencia internacional; financiamiento para el desarrollo; migración; medio ambiente; seguridad ciudadana.

El apartado de cooperación¹⁴ comprende 53 artículos del acuerdo (del 24 al 76) en los que se establecen los objetivos, principios, modalidades y metodología de la cooperación; una «cláusula evolutiva»¹⁵, así como una serie de áreas generales de cooperación (en materia estadística; democracia; derechos humanos y buena gobernanza; modernización del Estado y de la administración pública, incluyendo la descentralización; prevención y resolución de conflictos; y consolidación de las instituciones y del Estado de Derecho).

Asimismo, se incluyen ámbitos específicos de cooperación en materia de justicia, libertad y seguridad (protección de datos personales; lucha contra las drogas ilícitas; prevención y lucha contra el lavado de dinero, incluyendo el financiamiento del terrorismo; lucha contra el crimen organizado y fortalecimiento de la seguridad ciudadana; la lucha contra la corrupción; lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; y la lucha contra el terrorismo con pleno respeto de los derechos humanos)¹⁶.

dana; buena gobernanza en el área fiscal o tributaria; y acuerdan la negociación en el futuro de un fondo común de crédito económico y financiero para ayudar a CA a reducir la pobreza, promover el desarrollo y el bienestar integral de la región, así como impulsar la actividad socio económica de CA a fin de lograr una relación balanceada entre ambas regiones. Se establece que este mecanismo común económico y financiero se crearía con la intervención del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Mecanismo de Inversión para América Latina (LAIF) y la asistencia técnica por medio del programa regional de cooperación para CA.

¹⁴ Parte III.

¹⁵ Art. 27.1: «El hecho de que no se haya incluido en el presente Acuerdo un ámbito o una actividad de cooperación no se interpretará como un impedimento para que las Partes decidan, de conformidad con sus legislaciones respectivas, cooperar en dicho ámbito o dicha actividad».

¹⁶ También se establecen áreas concretas de cooperación en desarrollo social y cohesión social (en materia de cohesión social, incluida la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión; empleo y protección social; educación y capacitación; salud pública; sobre pueblos indígenas y otros grupos étnicos; grupos vulnerables; en cuestiones de género y juventud); en asuntos de migración; medio ambiente, desastres naturales y cambio climático. Se incluyen diversos ámbitos de cooperación sobre desarrollo económico y comercial (cooperación y asistencia técnica en materia de política de competencia; cooperación aduanera y asistencia mutua; cooperación y asistencia técnica sobre la facilitación del comercio y las aduanas; la propiedad intelectual y transferencia de tecnología; cooperación en materia de libertad de establecimiento, comercio de servicios y comercio electrónico; cooperación y asistencia técnica sobre obstáculos técnicos al comercio; contratación pública; en asuntos de pesca y acuicultura; bienes artesanales; bienes orgánicos; seguridad alimentaria, asuntos sanitarios y fitosanitarios y sobre cuestiones de bienestar animal; comercio y desarrollo sostenible; cooperación industrial; energía, incluyendo energías reno-

Por supuesto, no podía faltar una especial cooperación en materia propiamente de integración regional centroamericana, pues, precisamente, éste ha sido uno de los ejes fundamentales de los programas de cooperación de la UE con CA¹⁷. También sobre cultura y cooperación audiovisual; y sobre sociedad del conocimiento (sociedad de la información y cooperación científica y tecnológica).

El apartado de comercio¹⁸ es, sin lugar a dudas, el apartado más grande del acuerdo y que prácticamente abarca casi todo su contenido, pues comprende 275 artículos del acuerdo (del 77 al 351). El fin fundamental es la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones en línea con las disposiciones del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En ese sentido, se menciona textualmente la creación «de una zona de libre comercio y [su] relación con el Acuerdo sobre la OMC». En concreto, se dispone lo siguiente:

«1. Las Partes en el presente Acuerdo, con arreglo al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en lo sucesivo, el «GATT de 1994») y al artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en lo sucesivo, «el AGCS»), establecen una zona de libre comercio. 2. Las Partes reafirman sus derechos y obligaciones existentes respecto a la otra Parte de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC»¹⁹.

En síntesis, el pilar comercial abarca una serie amplia de disposiciones normativas que regulan una larga lista de temas imprescindibles y necesarios para poder crear de forma gradual y progresiva una auténtica zona de libre comercio.

vables; cooperación para la minería; turismo solidario y sostenible; cooperación en materia de transporte; buena gobernanza en el ámbito fiscal; en cuestiones de micro, pequeña y mediana empresa; sobre micro créditos y micro financiación).

¹⁷ Por ejemplo, el llamado Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) de la UE que ya tiene dos fases de ejecución en los últimos años por medio de la Secretaría General del SICA y que abarca varios componentes importantes, entre ellos el apoyo al fortalecimiento y consolidación de los principales órganos e instituciones del SICA (como por ejemplo, la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano, la Secretaría General, entre otros).

¹⁸ Parte IV.

¹⁹ Art. 77 del acuerdo. Eso sí, se aclara, en nota a pie de página del mismo acuerdo, que el «término «existentes» implica que el apartado se aplica exclusivamente a cualquier disposición existente del Acuerdo sobre la OMC y no a cualquier modificación o disposición acordada después de la finalización del presente Acuerdo».

En el art. 78 se enumeran los diez objetivos fundamentales de esta omni-presente Parte IV del Acuerdo, entre los que caben resaltar, a nuestro juicio, los tres primeros: «a) la expansión y la diversificación del comercio de mercancías entre las Partes, mediante la reducción o la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio; b) la facilitación del comercio de mercancías, en particular a través de las disposiciones acordadas relativas a las aduanas y la facilitación del comercio, las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad, así como las medidas sanitarias y fitosanitarias; c) la liberalización del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del AGCS».

El Título II de esta IV Parte está dedicado a la regulación de la libre circulación de bienes entre las partes (lo esencial en una zona de libre comercio), bajo el principio de trato nacional para el acceso de los bienes de una parte en el mercado de la otra por medio de la eliminación recíproca (automática en unos casos y gradual en otros) de los aranceles o derechos de aduana y de las medidas no arancelarias.

El acuerdo aquí contiene secciones específicas sobre agricultura en las que se observan disposiciones especiales sobre el problema muy sensible de los subsidios a las exportaciones agrícolas (esto sin incluir los subsidios a la producción agrícola), obviamente por la parte europea, que afectan gravemente y en consecuencia preocupan mucho a la parte centroamericana precisamente en el ámbito donde los países centroamericanos poseen evidentes ventajas comparativas²⁰. También se establecieron disposiciones sobre pesca, acuicultura, productos artesanales y orgánicos²¹.

Hay un capítulo especial, como no podría ser de otra manera, sobre las barreras técnicas al comercio, cuyo objetivo es identificar, prevenir y eliminar las barreras innecesarias para el comercio entre las partes que puedan surgir como resultado de la preparación, adopción y aplicación de reglamentos técni-

²⁰ En el art. 89.2 se establece: «Las Partes comparten el objetivo de trabajar conjuntamente en la OMC para garantizar la eliminación paralela de todas las formas de subvención a la exportación y el establecimiento de disciplinas sobre todas las medidas de exportación que tengan un efecto equivalente. A tal fin, las medidas de exportación con efecto equivalente comprenden los créditos a la exportación, las garantías de créditos a la exportación o los programas de seguros, las empresas comerciales del Estado dedicadas a la exportación y la ayuda alimentaria».

²¹ En materia de defensa comercial hay secciones especiales sobre medidas anti-dumping y derechos compensatorios y medidas de salvaguardia; y sobre aduanas y facilitación del comercio, además de regular una serie de aspectos relacionados con el tema fundamental de la libre circulación de mercancías.

cos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad dentro de los términos del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio²².

Por supuesto, no podía faltar también un capítulo dedicado a las medidas sanitarias y fitosanitarias para facilitar el comercio entre las partes, en el que se establecen una serie de medidas asociadas a la salud animal y vegetal. Y así, sucesivamente, se observan sendos títulos dedicados en términos generales a crear, facilitar y desarrollar también la libre circulación de servicios, la libertad de establecimiento y el intercambio comercial en general entre las partes, así como a la instauración de un mecanismo de solución de controversias con sus órganos, medios y procedimientos respectivos^{23 24}.

III. SIGNIFICADO Y VALORACIÓN GENERAL DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

Habiendo efectuado un repaso general del contenido del Acuerdo de Aso-

²² Art. 125.1 del acuerdo.

²³ Concretamente, el Título III está relacionado a la liberalización progresiva de establecimientos, del comercio de servicios y del comercio electrónico. Hay normas sobre la prestación transfronteriza de servicios; sobre la presencia temporal de personas naturales con fines comerciales; y se establece un marco regulatorio sobre los temas de este título del acuerdo. Por su parte, el Título IV está dedicado a los pagos corrientes y movimientos de capital; el Título V, bastante amplio, trata sobre las compras del sector público; el Título VI sobre propiedad intelectual, que comprende un conjunto de normas relativas a los derechos de propiedad intelectual en general; el Título VII sobre comercio y competencia; el Título VIII sobre comercio y desarrollo sostenible en el que se tratan aspectos básicos en materia de medio ambiente; el Título IX sobre integración regional económica, un tema vital para la parte europea a fin de garantizar aún más la libre circulación de mercancías europeas entre los países de la parte centroamericana; el Título X sobre solución de controversias; el Título XI sobre el mecanismo de mediación para resolver problemas de medidas o barreras no arancelarias; el Título XII sobre transparencia y procedimientos administrativos; el Título XIII sobre las tareas específicas en materia de comercio de los órganos establecidos por el acuerdo; y el Título XIV sobre las excepciones del acuerdo (en temas de balanza de pagos, tributación y preferencia regional).

²⁴ Sobre la llamada preferencia regional, es importante resaltar lo establecido en el art. 351: «1. Nada en la Parte IV del presente Acuerdo obligará a una Parte a extender a la otra Parte un trato más favorable que se aplica en cada una de las Partes en el marco de sus respectivos procesos de integración económica regional. 2. Nada en la Parte IV del presente Acuerdo será obstáculo para el mantenimiento, modificación o creación de uniones aduaneras, zonas de libre comercio u otros acuerdos entre las Partes, o entre las Partes y terceros países o regiones».

ciación entre la UE y sus Estados miembros y las seis repúblicas centroamericanas, ahora se procederá a realizar un breve análisis y explicación, a nuestro juicio, sobre el sentido y alcance del contenido del Acuerdo y una valoración general sobre el mismo, siguiendo, lógicamente, la estructura de lo que se ha aceptado en llamar los tres pilares o componentes en que materialmente está dividido el núcleo duro del articulado del Acuerdo.

1. EL PILAR DE DIÁLOGO POLÍTICO

El pilar del diálogo político es un «mecanismo pluri-temático» que comprende diversos temas y que sirve para abordar aspectos muy variados que se salen del marco de las competencias de las entonces Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, por lo que el acuerdo ha tenido que celebrarse por dicha organización junto con sus Estados miembros²⁵.

Pero la operatividad de este diálogo político puede considerarse como un «dolor de cabeza», pues, paradójicamente, existen «dificultades de concreción» de dicho diálogo²⁶. No obstante, por medio del Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, debería mejorar la actividad del diálogo político, al menos por parte de la UE. Aunque el debido seguimiento de los acuerdos adoptados en las Cumbres entre la UE y ALC²⁷ puede ayudar también al fortalecimiento de ese diálogo.

Además, también compartimos la afirmación de que en dicho diálogo político «[...] no existen obligaciones concretas y directamente aplicables [...] —las cláusulas son declarativas (las partes «reafirman la importancia» de ciertos asuntos, mientras que en otros aspectos se comprometen a «promover el diálogo» o «cooperar», etc.)»²⁸.

²⁵ Vid. TREMOLADA ÁLVAREZ, E., «¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo?» en J. ROY (Comp.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, Miami, 2013, 193-208, pp. 196 y ss.

²⁶ *Ibid.* p. 197.

²⁷ Desde 1999 hasta el 2013 se han celebrado siete Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE – ALC, en el marco de las cuales la UE ha aprovechado para celebrar «mini cumbres» con las diversas subregiones de ALC (MERCOSUR, Centroamérica, Caribe y Comunidad Andina) para tratar los asuntos bilaterales de interés mutuo, principalmente las negociaciones de las acuerdos de asociación en los últimos años.

²⁸ MILUTINOVIĆ, V., «El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea» en J. ROY (Comp.), *Después de Santiago, op. cit.*, 89-103, pp. 91 *in fine* y s.

Es decir que en esta parte del acuerdo observamos normas jurídicas sin contenido exigible, ya que se trata de normas programáticas que requerirán (como condición indispensable) la conclusión de acuerdos específicos entre las partes para el cumplimiento efectivos de las obligaciones que se establezcan de forma clara, precisa e incondicional en cada caso.

No obstante, dichas normas programáticas constituyen derecho válido, pues, aunque no se derivan de ellas obligaciones directamente aplicables y exigibles, pero sí sirven como fuente de interpretación para otros acuerdos que las partes puedan celebrar en el futuro sobre temas análogos; y también pueden considerarse como pautas de conducta que los Estados implicados por ambas partes deben seguir en el ámbito interno y en sus relaciones internacionales en general (por ejemplo, sobre promoción de la democracia, protección de los derechos humanos, etc.).

En ese sentido, se reafirma que en muchas ocasiones en los acuerdos internacionales celebrados por la UE (y por los Estados Unidos), sobre todo en aquellos acuerdos que contienen además aspectos comerciales preferenciales, se encuentran términos, disposiciones o formulaciones de los cuales no se derivan obligaciones legalmente exigibles entre las partes²⁹.

Véanse, por ejemplo, los términos en que está redactado el artículo 13 del acuerdo de asociación entre la UE y CA: «[...] el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo [...]»; o «El diálogo político entre las Partes preparará el camino para nuevas iniciativas [...]»; o «El diálogo en virtud de la parte II abarcará también los tratados internacionales sobre los derechos humanos, la buena gobernanza [...]».

Se puede afirmar que de tales disposiciones no se pueden inferir normas jurídicas que contengan de forma clara, precisa e incondicional derechos y obligaciones recíprocos entre las partes que puedan ser directamente exigibles entre ellas (o sea que dichas disposiciones no tienen un contenido que pueda ser inmediata y directamente exigible), sino que será a través de acuerdos específicos por área o temática del pilar del diálogo político que se podrán (o se podrían), si es el caso, concretar determinadas obligaciones según los intereses políticos y económicos en juego en cada momento y teniendo muy en cuenta, en muchos casos, las sensibilidades y diferencias políticas e ideológicas de los gobiernos de turno en ambos lados del atlántico.

²⁹ HORN, H., MAVROIDIS, P. C. and SAPIR, A., *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements* (May 28, 2009), pp. 9 y ss.; disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1411066> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1411066> (último acceso en la Internet: 31 de enero de 2014).

Se debe agregar que en materia de política exterior, en no pocas ocasiones los intereses y visiones de los Estados miembros de la UE no coinciden con la propia política exterior y de seguridad de la UE en cuanto tal, lo cual en muchas ocasiones ha impedido o dificultado la adopción de posiciones y acciones comunes en el marco de la organización, decidiendo los Estados por su propia cuenta las acciones a seguir³⁰; y en relación con CA, la falta de un progresivo fortalecimiento institucional y jurídico de su sistema de integración, en el marco del cual puedan tener una «agenda común mínima» en materia de política exterior, dificulta también en muchas ocasiones la adopción de posiciones y acciones comunes como región realmente integrada.

No obstante, en el caso de la UE, a pesar de sus carencias o problemas de efectividad en materia de política exterior como organización internacional, compartimos el criterio de que «el diálogo político resulta siendo una herramienta instrumentalizadora, que le brinda a la Unión Europea una proyección mundial indiscutible, pese a que sus miembros no lleguen a tener una posición unificada y a sus dificultades en materia de concreción»³¹.

³⁰ Además, en relación con la naturaleza y contenido del diálogo político en el marco de la UE, se señala que éste «se define, sobre todo, no tanto por su contenido [que es muy restringido] sino por su naturaleza institucional» que implica una serie de actividades monopolizadas por los ministerios de relaciones exteriores de los Estados miembros y que se desarrollan siguiendo «unos procedimientos ad hoc más o menos preestablecidos» en el Tratado de la UE. Así pues, «[e]ste contenido y esta naturaleza del diálogo político a la UE explican precisamente su considerable falta de relevancia. En efecto, difícilmente podrá hincar el diente en temas complejos que requieran recursos económicos (porque no tiene un presupuesto propio) o que deban implicar a Ministerios que no sean los de Asuntos Exteriores o donde los Estados tengan políticas diferenciadas o donde la Comunidad sea competente. Por ello el diálogo político de la UE está condenado, salvo contadísimas excepciones, a la producción de declaraciones con los representantes de países terceros cuya amplitud temática es inversamente proporcional a su capacidad de establecer prioridades y abordar soluciones para problemas significativos»: TORRENT, R.; FRANCIA, J. R., *Las relaciones Unión Europea – América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperado*, UNU-CRIS, *Occasional Papers*, 0-2005/10, pp. 31 y s.

³¹ TREMOLADA, *loc. cit.*, p. 197. Además, este autor afirma acertadamente que el «esfuerzo adicional de las cumbres ALCUE no alcanza a contrarrestar las dificultades de concreción del diálogo político ni afianza la anhelada asociación estratégica. Acaso porque el problema estructural del diálogo político se replica en las cumbres donde evidenciamos tanta diversidad temática como expectativas. Para Günther Maihold el problema se ve agravado por el unilateralismo reinante de América Latina, que se resiste a participar a nivel internacional como grupo o bajo el paraguas de las organizaciones subregionales, afectando de esta manera, desde ambos lados del Atlántico, el diseño del concepto interregionalista».

2. EL PILAR DE COOPERACIÓN

Por su parte, en el pilar de cooperación podemos observar que, por razones obvias, la UE pretende continuar y ampliar su política de cooperación y la de sus Estados miembros con CA a fin de fortalecer, principalmente, la integración económica centroamericana (que convertiría a la región en un mercado único muy atractivo para las empresas europeas...), así como la cohesión económica y social en la región, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Evidentemente, esta acción de cooperación con CA, en particular con el SICA y con sus Estados miembros, también constituye una apuesta estratégica de la UE, en el marco de su política de cooperación, a fin de no perder espacios de influencia en diversas regiones del mundo en relación con otros actores internacionales globales (Estados Unidos, China, Rusia...), aunque sujeta siempre, dicha cooperación bilateral, al principio de condicionalidad (por ejemplo, condicionada al respeto del Estado de Derecho y a la protección de los derechos humanos por parte de los Estados receptores de la cooperación)³².

Es oportuno aclarar que, desde el punto de vista de la condicionalidad de la cooperación de la UE con CA, una cosa es la cooperación bilateral con el SICA en cuanto tal para principalmente fortalecer su sistema institucional y profundizar su proceso de integración económica; y, otra cosa, es la cooperación bilateral con los propios Estados miembros del SICA, a los cuales sí se les debe exigir, como condición para la cooperación, el respeto del Estado de Derecho, la buena gobernanza, el fomento de la democracia, la protección de los derechos humanos, entre otros, todo lo cual también redundaría en beneficio de la propia integración centroamericana, pues, evidentemente, en cualquier parte del mundo no puede haber un proceso de integración exitoso con Estados que internamente puedan sufrir serios problemas políticos que inclu-

³² Por ejemplo, a efectos ilustrativos, en las llamadas Primeras Conclusiones del Seminario «El futuro europeo de la cooperación al desarrollo. El Parlamento Europeo decide», celebrado en Madrid, el 3 de diciembre de 2012, bajo los auspicios de la Oficina de Información en España del Parlamento Europeo, se señala que: «1.- La Unión Europea tiene que amoldarse a los tiempos actuales, adaptando la política de cooperación al mundo global. La UE no debe perder peso en el mundo respecto a otros actores, como China, y la cooperación tiene que seguir siendo una bandera que nos represente. [...] 4.- La condicionalidad sigue siendo una premisa fundamental para la cooperación bilateral de la UE, buscando que los gobiernos trabajen en la mejora y cumplimiento de los derechos humanos básicos».

so en casos extremos puedan peligrosamente aproximarse más o menos a la categoría de los llamados «Estados en desintegración» o de «Estados desintegrados»³³.

Sin embargo, sobre todo en casos extremos de violación por los gobiernos del principio de la condicionalidad de la cooperación, la UE debe seguir apoyando fuertemente la cooperación descentralizada a fin de no perjudicar injustamente a diversos sectores y segmentos de las poblaciones beneficiarias en aquellos países con graves problemas de democracia y de respeto de los derechos humanos. Para ello debe fortalecer y ampliar la cooperación al desarrollo a diversos programas y proyectos de las administraciones subestatales (gobiernos regionales o locales) y de una amplia gama de nuevos actores de la llamada sociedad civil³⁴.

Ahora bien, en este pilar del Acuerdo de Asociación, de acuerdo con MILUTINOVIĆ, las «[...] disposiciones sobre cooperación son, de alguna forma, más concretas (si bien no son en su mayoría directamente aplicables) y establecen las bases para la acción concreta en el futuro. Se proporciona una base jurídica para la futura cooperación, así como asistencia técnica en una muy amplia variedad de áreas, centradas en el buen gobierno y el imperio de la ley. En general, el diálogo político y la cooperación no están vinculados al comercio por una estricta condicionalidad legal»³⁵.

³³ Sobre la noción de Estados desintegrados (llamados también Estados fallidos o fracasados), *vid.* JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho internacional: el caso de Somalia» en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n.º 1, Madrid (2010), 17-59, pp. 51 y ss.

En el caso centroamericano, el reconocido «Failed States Index 2012» (en <http://www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf>) coloca a los Estados centroamericanos, de mayor a menor grado de riesgo de convertirse en Estado fallido, en los siguientes puestos: Nicaragua, 69; Guatemala, 70; Honduras, 75; El Salvador, 93 (todos ellos dentro de la categoría intermedia de Estados en advertencia alta); Panamá, 132 (en una categoría un poco mejor de Estados menos estable o de estabilidad baja); y, Costa Rica, 139 (en la categoría mejor aún de Estados estables o de estabilidad normal en relación con el resto de la región centroamericana).

³⁴ En ese sentido, en las primeras conclusiones del citado Seminario «El futuro europeo de la cooperación al desarrollo. El Parlamento Europeo decide» (punto 8), también se señala que la «cooperación descentralizada no debe ser la gran perdedora de todo este proceso. Tenemos que seguir apoyándola e intentar que no desaparezca».

³⁵ MILUTINOVIĆ, *loc. cit.*, p. 92. Se considera muy oportuno citar textualmente la siguiente reflexión general expuesta en el trabajo de este autor: «[...] las disposiciones ACR [Acuerdos Comerciales Regionales] sobre el comercio suelen ser vinculantes, mientras que el desarrollo parece no ser imperativo, como parte de un proceso de «inflación

Es decir, de acuerdo con lo afirmado anteriormente, y tal y como se observa en la práctica actual de la UE con algunos gobiernos centroamericanos (en particular con el de Nicaragua), se prioriza al máximo y existe pleno consenso entre ambas partes para poner en marcha lo antes posible el pilar comercial, independientemente de los problemas políticos planteados en el 2008 por la propia UE en materia de transparencia electoral, democracia y derechos humanos que repercutieron incluso en la suspensión de la ayuda o cooperación bilateral directa que la UE proporcionaba vía gobierno al presupuesto del Estado nicaragüense³⁶. Quizás, a nuestro juicio, esta doble actitud de la UE (una en el plano político y otra en el económico según las circunstancias del momento) se podría caracterizar (desde un punto de vista teórico-conceptual de las relaciones internacionales) como lo que algunos llaman «enfoque realista del interregionalismo»³⁷.

legal»; mientras que la vinculación directa entre ambas suele ser excepcional. En el caso de un actual AA UE, ello estaría parcialmente justificado por el hecho de que la ayuda al desarrollo y la asistencia tiende a ser en gran medida unilateral, financiada y dirigida a través de programas específicos de la Unión Europea. Si la ayuda al desarrollo/asistencia es un acto unilateral, no tiene mucho sentido interpretarlo como un compromiso bilateral. Un beneficio adicional sería que la acción unilateral produjese que los Estados desarrollados se muestren de forma altruista en el exterior, a la vez que también proporcionasen un necesario equilibrio ante los electores nacionales, quienes desean apreciar la liberalización del comercio (percibida por muchos como una actitud egoísta y explotadora), compensándose, al menos, parcialmente por ayuda/asistencia (percibida por muchos como desinteresada, caritativa). El evidente problema jurídico y político es, ciertamente, que la desvinculación entre comercio y desarrollo puede funcionar en ambos sentidos: mientras que la asistencia no es jurídicamente condicional en el comercio, su carácter unilateral implica que pueda ser unilateralmente suprimida por el donante —con independencia de los resultados del comercio o incluso de la satisfacción de los criterios políticos por parte del beneficiario de la ayuda/asistencia. Esto, indudablemente, es un asunto mucho más amplio y complejo».

³⁶ *Vid.* noticia de la agencia española EFE fechada en Managua el 16 de diciembre de 2008: «La Unión Europea (UE) suspendió 23 millones de euros (31,7 millones de dólares) destinados a Nicaragua para este año por incumplimientos del Gobierno [...] en materia de gobernabilidad, transparencia y respeto a los derechos humanos, confirmó hoy una fuente diplomática. [...] La fuente señaló que el resto de fondos, que estaban programados como parte del apoyo presupuestario que la UE otorga anualmente a Nicaragua, «se ha suspendido». [...] La comisaria europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, notificó esa decisión [...]».

³⁷ *Cfr.* ÁLVAREZ MACÍAS, M. V., «Relaciones interregionales entre la Unión Europea y América Latina: ¿cambio o continuidad luego del Tratado de Lisboa?» en *Otro Sur Digital*, n.º 3 (2011) http://www.catedrarii.com.ar/docs/otro%20sur/Otro_Sur_3.pdf

En ese sentido realista, ahora teniendo como «telón de fondo» la entrada en vigor provisional del Acuerdo de Asociación con CA (es decir, la entrada en vigencia de su pilar comercial), la UE renueva estratégicamente su cooperación bilateral con Nicaragua para el periodo 2014-2020, «definida en conjunto con el [mismo] Gobierno de Nicaragua» que está desde el 2008³⁸, sin que los problemas políticos anteriormente planteados sean un obstáculo para avanzar en materia de cooperación bilateral con ese mismo país y sobre todo para profundizar sus relaciones en materia de comercio con toda la región centroamericana.

Por otro lado, es necesario una mayor coordinación y complementariedad entre las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros de la UE con la propia política de la organización en esta materia sobre la base de unos principios comunes, pues, en la práctica se observa muy a menudo que las agencias de cooperación al desarrollo de los Estados miembros de la UE no se sienten «vinculadas» por las políticas y normas de la UE, atendiendo solamente a las directrices derivadas de sus políticas y normas nacionales. Si bien es cierto que en materia de cooperación al desarrollo la UE sólo tiene jurídicamente una competencia que complementa la de sus Estados miembros (que siguen manteniendo competencias en este ámbito por razones políticas de mucho peso...), pero también es verdad que dicha complementariedad debería ser sobre la base del consenso y la coordinación para una mayor efectividad de la cooperación al desarrollo proveniente del ámbito comunitario europeo³⁹.

3. EL PILAR DE COMERCIO

Finalmente, en relación con el pilar comercial, tal y como ya se ha seña-

³⁸ Vid. el Boletín de la Delegación de la UE en Nicaragua, *EuroNotas Digital*, n.º 25 (2014) http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/documents/press_corner/eurobulletin/2014_02/index.html

³⁹ Vid., por ejemplo, la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», de 20 de diciembre de 2005 y publicada en el DOUE, C 46 de 24 de febrero de 2006. Este consenso define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la UE y sus Estados miembros aplicarán (o deberían aplicar) sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de coordinación y de complementariedad. Sobre los diferentes *modi operandi* de la UE (con o sin sus Estados miembros) en el contexto internacional, vid. TORRENT, R.; FRANCIA, J. R., *op. cit.*, pp. 7-19.

lado, éste contiene la mayor cantidad de artículos del acuerdo⁴⁰. Se establece que las «Partes liberalizarán progresivamente el comercio de mercancías conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo y de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994»⁴¹.

Asimismo, es oportuno resaltar que en el pilar comercial se observa la adopción y aplicación plena del principio de trato nacional al disponer que «Cada Parte concederá trato nacional a las mercancías de la otra Parte de conformidad con el artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas. Con este fin, el artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan y forman parte integral del presente Acuerdo»⁴². También se adoptan plenamente los principios de trato especial y diferenciado⁴³ y de nación más favorecida⁴⁴.

Al analizar el contenido de los acuerdos de comercio preferenciales (ACP), celebrados y concluidos por la Unión Europea (y por los Estados Unidos), la doctrina afirma que los temas cubiertos por estos acuerdos se pueden dividir en dos categorías: «OMC plus» (OMC+), que son la mayoría, y «OMC extra» (OMC-X), que son la minoría. La primera categoría corresponde a las disposiciones normativas de los ACP que se encuentren bajo el actual mandato de la OMC, donde las partes adquieren compromisos bilaterales que van más allá de aquellos que han aceptado a nivel multilateral en el seno de la OMC. Como obligación arquetipo sería una mayor reducción de los aranceles aduaneros en el marco de una zona de libre comercio. También se incluyen las obligaciones relativas a medidas sanitarias o fitosanitarias, medidas sobre obstáculos técnicos al comercio, *antidumping* o sobre derechos de propiedad intelectual. Por el contrario, la categoría de la OMC-X comprende las disposiciones normativas de los ACP que se ocupan de cuestiones que quedan fuera del actual mandato de la OMC. Un ejemplo podría ser un

⁴⁰ El pilar comercial del acuerdo constituye «un proyecto ambicioso, que tiene como objetivo reducir a cero los aranceles para el 96% de los bienes durante los próximos diez años y para todos los bienes dentro de quince años. Basado mayormente en la terminología y conceptos de la OMC, el Acuerdo pretende ser un ACR [Acuerdo Comercial Regional] compatible con las disposiciones de la OMC, basándose en una profunda liberalización y con unas disposiciones más desarrolladas sobre barreras al comercio no arancelarias (por ejemplo, barreras técnicas)»: MILUTINOVIĆ, *loc. cit.*, p. 94.

⁴¹ Art. 80 del acuerdo.

⁴² Art. 85 del acuerdo.

⁴³ *Vid.*, por ejemplo, los arts. 126, 132 y 155 del acuerdo.

⁴⁴ *Vid.*, por ejemplo, el art. 230 del acuerdo en materia de protección de la propiedad intelectual.

compromiso en los estándares laborales, obligaciones para la protección del medio ambiente o sobre movimiento de capitales⁴⁵.

Efectivamente, al analizar el articulado del pilar comercial del acuerdo, se puede observar que la mayoría de las disposiciones normativas contienen normas jurídicas OMC+ y la minoría son normas jurídicas OMC-X. En concreto, MILUTINOVIĆ expresa que en «términos generales, las normas OMC+ en el AA [Acuerdo de Asociación] suelen referirse a los intercambios de bienes y servicios, así como a los aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual; mientras que las disposiciones OMC-X versan sobre la liberalización de los servicios de mensajería, las telecomunicaciones, la protección de la competencia y la contratación pública»⁴⁶.

Eso sí, la UE estableció dos condiciones básicas para poder concluir el Acuerdo de Asociación con CA: la plena incorporación de Panamá al llamado subsistema económico del SICA (es decir, al proceso de integración económica formando parte de la zona de libre comercio centroamericana aún incompleta e imperfecta), lo cual se ha cumplido; y la creación y perfeccionamiento de la unión aduanera centroamericana, lo cual obviamente no se ha cumplido a la fecha.

Esa situación generaría que una mercancía procedente de la UE sí tendría libre circulación en el subsistema económico del SICA, pero, paradójicamente, los productos de origen centroamericano en la actualidad muchas veces sufren obstáculos entre los mismos Estados miembros del SICA, ya sea por flagrante incumplimiento de la normativa vigente en materia de Derecho de integración, a causa de la desconfianza entre ellos mismos, o para proteger de forma manifiesta o encubierta a sus empresas nacionales afectadas por la competencia.

Esto significa que los Estados miembros del SICA deben tomarse más en serio su propio proceso de integración así como, por lo visto o aparentemente, se toman muy en serio su acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos o el propio acuerdo de asociación con la UE; acuerdos que, precisamen-

⁴⁵ Vid. HORN *et al.*, *loc. cit.*, p. 8. Sobre esta clasificación de las disposiciones en OMC+ y OMC-X, *vid.* también LÓPEZ-JURADO, C., «La oferta comercial preferencial de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo: modalidades e interacciones» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 39, Madrid (2011), 443-483, p. 472; y AHEARN, R.J., *Europe's preferential trade agreements: status, content, and implications*, 2011, Congressional Research Service, 7-5700, www.crs.gov R41143, pp. 14-18; disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41143.pdf>

⁴⁶ MILUTINOVIĆ, *loc. cit.*, p. 95.

te para su aplicación total y efectiva en los plazos establecidos, conllevan una serie de grandes desafíos a los Estados centroamericanos, como países en vías de desarrollo, a causa de diversas limitaciones estructurales que enfrentan y a comportamientos específicos de cada uno de ellos⁴⁷.

Ahora bien, en relación con las principales motivaciones tanto de la UE como de los Estados centroamericanos para celebrar y concluir un acuerdo de este alcance, especialmente en materia comercial⁴⁸, en primer lugar, se señalan que por parte de la UE

«tres factores fundamentales explican su decisión de impulsar la negociación del AA [Acuerdo de Asociación]. En primer lugar, las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son cada vez más lentas y difíciles de controlar, lo que ha incentivado que los países industrializados —como la UE y Estados Unidos— comiencen a apoyar procesos de liberalización plurilateral del comercio internacional —como son los casos de la negociación del AA y la firma del RD-CAFTA— [UE – CA y Estados Unidos – CA respectivamente]. En segundo lugar, la UE ha logrado promover los mencionados procesos de liberalización comercial en América Latina a nivel bilateral —los AAs firmados con México y Chile—, pero no a nivel subregional. Este hecho cuestiona uno de los rasgos característicos de su política exterior, el apoyo a los procesos de integración económica. El difícil momento de la integración subregional

⁴⁷ En ese sentido, se afirma que la última generación de acuerdos comerciales preferenciales cuenta con una diversidad de disposiciones de «integración profunda» (es decir, la puesta en práctica de políticas de regulación complejas en las fronteras y a lo interno de las mismas) que obligan a los países en vías de desarrollo a realizar una serie de reformas normativas e institucionales en los cruces de dichas fronteras y a lo interno de ellas en áreas diversas tales como seguridad alimentaria, regulaciones técnicas, administración aduanera, contratación pública, política de competencia y liberalización de los servicios, para lo cual dichos países deben superar limitaciones estructurales y generar cambios de conductas locales, pues, a menudo las autoridades se enfrentan a un *status quo* normativo e institucional obsoleto, a un sector privado poco desarrollado y graves limitaciones de recursos. Vid. CHAOFFOUR, J.P. and KLEIMANN, D., «The challenge of implementing preferential trade agreements in developing countries. Lessons for rule design» en D. KLEIMANN (Ed.), *EU preferential trade agreements: commerce, foreign policy, and development aspects*, Florencia, 2013, 43-55, *passim* y específicamente pp. 46 y 53 (e-book: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27661/EU-Preferential-Trade-Agreements.pdf?sequence=2>).

⁴⁸ Los llamados «acuerdos de cuarta generación».

en Sudamérica y las dificultades que ello genera en la negociación de un AA con el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones, han facilitado sustancialmente la decisión de iniciar las negociaciones con Centroamérica. El tercer y último factor está ligado al potencial valor estratégico que podría llegar a adquirir Centroamérica como eje de comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos. Aunque los intereses económicos de la UE son reducidos, los países europeos no desean estar en desventaja en ese eje con respecto a Estados Unidos y Asia, particularmente en un escenario futuro en el que la zona de libre comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) sea una realidad. El valor estratégico de la región se incrementaría sustancialmente si los países centroamericanos acabaran participando en APEC o suscribieran TLCs con alguno de sus miembros asiáticos, como por ejemplo China. El hecho histórico de que Costa Rica haya decidido alejarse de Taiwán e iniciar un acercamiento hacia China —que incluye la negociación de un TLC— es una importante apuesta estratégica de la principal economía receptora de IED en Centroamérica»⁴⁹.

En segundo lugar, por parte de los Estados centroamericanos,

«éstos contemplan la firma de un AA que incluya un TLC, como una vía para mejorar su inserción en la economía internacional. Desde la perspectiva del paradigma dominante de política económica, los antiguos recelos de las economías centroamericanas a participar en un TLC entre socios asimétricos son injustificados. Se sostiene que el acceso a un mayor mercado de exportación por medio de un TLC, tiene el potencial de beneficiar relativamente más a las economías más pequeñas que a las de mayor dimensión económica, ya que el limitado tamaño de sus mercados impide contar con una demanda nacional que impulse y sostenga su oferta de bienes y servicios. Adicionalmente, esta ampliación de los mercados nacionales permite a estas economías pequeñas ser más capaces de atraer IED, necesaria para compensar el déficit de ahorro nacional en la financiación de su inversión»⁵⁰.

⁴⁹ RUEDA-JUNQUERA, F., «La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: ¿Una oportunidad para la Asociación Estratégica Birregional?», en J. ROY y R. DOMÍNGUEZ (Comps.), *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Miami, 2010, 205-226, pp. 219 y 220.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 220.

Sobre los principales beneficios comerciales para CA derivados del Acuerdo de Asociación con la UE, se puede valorar que, sin lugar a dudas, la consolidación de las preferencias otorgadas bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) constituye un paso fundamental en el comercio interregional, ya que otorga seguridad jurídica a la parte centroamericana (y también le otorga mayores preferencias comerciales), pues, a partir de la entrada en vigor del acuerdo, ya no dependerá de las decisiones o actos unilaterales de la UE el otorgamiento o no de dichas preferencias arancelarias para los productos centroamericanos.

Por tanto, desde la perspectiva de la UE, se pasa así de un sistema de preferencias arancelarias autónomas (SGP+) a un sistema de preferencias arancelarias convencionales (pilar de comercio del Acuerdo de Asociación) con exigencia de reciprocidad entre las partes⁵¹, pero con un tratamiento asimétrico, bajo el principio del trato especial y diferenciado, por parte de la UE a los Estados centroamericanos como países en vías de desarrollo⁵² teniendo como referencia las normas de la OMC⁵³.

Entre otros beneficios comerciales para CA⁵⁴, concretamente se pueden destacar también el establecimiento de cero aranceles para productos de con-

⁵¹ Se dice que «la oferta comercial preferencial de la UE combina las medidas de carácter autónomo del SPG [o SGP] con otras de naturaleza convencional, esto es, otorgadas en el marco de diversos acuerdos de liberalización económica celebrados entre la UE y los PVD [países en vías de desarrollo]. En la interrelación de estos instrumentos normativos, de diferente naturaleza y alcance, el SPG comunitario ocupa una posición residual»: LÓPEZ-JURADO, *loc. cit.*, p. 468.

⁵² Se dice que, a diferencia de los Estados Unidos, en términos generales los acuerdos comerciales preferenciales celebrados por la UE con terceros se han caracterizado por la diferenciación, la asimetría en los compromisos adquiridos, la flexibilidad y la ambición relativamente modesta en la apertura de los mercados; y en los que la diferenciación de las disposiciones y compromisos adquiridos con sus socios ha variado en función de una serie de factores, tales como el nivel de desarrollo de su contraparte (como en el caso centroamericano), lo importante que son para la seguridad europea y los desafíos que los socios pueden representar en términos competitivos para determinados sectores de la economía europea: AHEARN, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

⁵³ *Vid.*, principalmente sobre las diversas formas de trato especial y diferenciado y los distintos enfoques sobre el diseño y la gestión del acceso a dicho tratamiento en el marco de la OMC, KECK, A. and LOW, P., *Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?*, Staff Working Paper ERSD-2004-03, Genève, WTO.

⁵⁴ Según informe ejecutivo interno sobre los resultados de las mesas de negociación del pilar comercial emitido por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua.

fección, papas, cebollas y otras hortalizas, miel, café tostado e instantáneo, así como el acceso inmediato para otros productos previamente excluidos del SGP+ tales como el maní, aceites y camarones.

Como acciones defensivas, CA excluyó del programa de desgravación arancelaria «productos sensibles» para la economía y el consumo de los países centroamericanos, tales como la carne bovina y porcina, carne de pollo, arroz, aceites, frijoles, cebollas, papas, maíz, embutidos, ron, leche fluida, mantequillas y yogurt. En el caso de la leche en polvo y quesos, a excepción del queso fresco, se otorgaron cuotas de importación sin desgravación de arancel fuera de cuota, de manera diferenciada por país.

Entre otros mecanismos, CA otorgó también una cuota de importación de jamones curados, salados y en salmuera, paletas y sus trozos y tocino entreverado, con un incremento anual del 5 por ciento a 15 años de desgravación. Se eliminaron los subsidios para todos los productos que se importen a la región con 0 por ciento de arancel. Asimismo, CA logró acceso preferencial con desgravación a corto plazo para el ron, quesos y carne porcina; y cuotas de exportación con arancel cero para la carne bovina, azúcar y productos con alto contenido de azúcar, arroz y banano.

En resumen, «el balance general de la negociación resulta favorable para la región centroamericana, por cuanto se alcanzaron niveles de asimetría a favor de la región en los tratamientos arancelarios acordados en el programa de desgravación. A manera de ejemplo, se puede citar que mientras Centroamérica acordó un 47.9% del universo arancelario en libre comercio, la Unión Europea otorgó el 91%; por otro lado los plazos de desgravación acordados por Centroamérica se ampliaron entre 5 y 15 años, mientras la Unión Europea lo hará en plazos entre 3 y 10 años»⁵⁵.

Por tanto, los elementos claves del pilar comercial son: 1) sustancial mejora en el acceso al mercado tanto para la UE como para CA (bajo el principio de trato especial y diferenciado en beneficio de los Estados centroamericanos como países en vías de desarrollo) con la eliminación mutua de una serie de aranceles y de obstáculos técnicos al comercio, así como acceso a los mercados de contratación pública, servicios e inversiones; 2) normas comunes para «nivelar el campo de juego» entre ambos bloques con la adopción de disposiciones sobre protección de los derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas⁵⁶, mayor competencia y transparencia de las subven-

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Por ejemplo, Costa Rica y El Salvador enfrentaron problemas técnicos (que finalmente resolvieron) para el registro de indicaciones geográficas de quesos italianos, lo cual im-

ciones y un procedimiento con sus órganos correspondientes para resolver las disputas comerciales; 3) fortalecer la integración centroamericana, lo cual implica el cumplimiento, aún pendiente, del compromiso centroamericano de crear y fortalecer la unión aduanera en CA⁵⁷.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de lo analizado y expuesto en el presente trabajo sobre el contenido, significado y valoración general del Acuerdo de Asociación UE – CA, se puede concluir haciendo las siguientes consideraciones:

1. Que efectivamente, en términos generales, el Acuerdo de Asociación entre la UE y CA reafirma, fortalece y consolida las estrechas relaciones políticas y principalmente de cooperación entre ambas regiones, relaciones que se «institucionalizaron» desde el llamado «Diálogo de San José».
2. Pero que, sin lugar a dudas, son los aspectos comerciales los que abarcan la mayor parte del acuerdo en el que también se institucionalizan y amplían (y por tanto se hacen permanentes) por primera vez una serie de preferencias y beneficios comerciales y arancelarios que unilateralmente la UE venía concediendo a CA, lo cual proporciona seguridad jurídica a los Estados centroamericanos en sus relaciones comerciales con sus socios europeos.
3. Que los Estados centroamericanos deben aprovechar al máximo ese trato asimétrico muy favorable que han recibido en términos comercia-

pedía la entrada en vigor provisional del pilar comercial del Acuerdo de Asociación para dichos países, pues, en el seno del Consejo de la UE, Italia bloqueó inicialmente la decisión que permitiría la entrada en vigor provisional del Acuerdo, y que debía adoptarse por unanimidad (art. 218.8 TFUE), mientras no se resolvieran satisfactoriamente el respeto de las denominaciones geográficas de varios tipos de quesos italianos.

⁵⁷ Así pues, se señala que el Acuerdo de Asociación UE-CA «puede ser un instrumento interesante para que la región [centroamericana] desarrolle su capacidad de aprovechamiento de las oportunidades que el contexto internacional le presta. Así, el istmo debe aprovechar la experiencia de la UE en materia de integración, y afianzar su proceso teniendo en cuenta los conocimientos y experiencias de su socio [europeo]. Ahora, a pesar de que este bloque es un referente internacional en materia de integración, no debe imponer su modelo o sus realidades para la toma de decisiones, a pesar de que una de las exigencias del acuerdo sea la consecución de una unión aduanera entre las economías [centroamericanas] implicadas»: VÁZQUEZ VICENTE, G., *Integración económica y apertura comercial en Centroamérica*, 1.ª ed., pról. de José Antonio Sanahuja, Madrid, 2012, p. 265.

- les por parte de la UE bajo el principio del trato especial y diferenciado de acuerdo con los principios y normas de la OMC.
4. La oportunidad excepcional que representa el acuerdo de asociación con la UE para que Centroamérica desarrolle su esquema de integración regional, principalmente a través de la puesta en marcha (de forma gradual pero decidida y con seriedad) de un proyecto de mejora, fortalecimiento y consolidación del sistema institucional, normativo y jurisdiccional del SICA (en el aspecto jurídico formal) y de un proyecto de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de creación y desarrollo de la unión aduanera y de una auténtica política comercial común (en el aspecto jurídico material).
 5. Que el acuerdo de asociación con la UE, en lo que respecta a su pilar comercial, se enmarca también en una decisión de los países centroamericanos de desarrollar progresivamente una estrategia de búsqueda y consolidación de mercados a nivel mundial, lo cual les ha permitido promover la diversificación de los destinos de su oferta exportable, aumentando evidentemente el valor y el volumen de sus exportaciones, y desarrollar la inversión extranjera directa en la región.
 6. Que por la parte europea, aunque sus intereses económicos en CA son relativamente reducidos, geoestratégicamente la UE no puede permitirse el lujo de estar en desventaja en relación principalmente con los Estados Unidos, China y Rusia ante las posibilidades reales de que CA se convierta en un futuro no muy lejano en una importante región estratégica en el comercio entre Asia, Europa y América del Norte.

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA – CENTROAMÉRICA: CONTENIDO, SIGNIFICADO Y VALORACIÓN GENERAL

RESUMEN: En este trabajo se hace un análisis y explicación sobre el contenido y significado del Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros con seis Estados centroamericanos, así como una valoración sobre el alcance de dicho acuerdo en las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre ambas regiones.

PALABRAS CLAVE: acuerdo de asociación; libre comercio; cooperación; diálogo político; Unión Europea; Centroamérica.

PARTNERSHIP AGREEMENT EUROPEAN UNION – CENTRAL AMERICA:
CONTENT, GENERAL MEANING AND EVALUATION

ABSTRACT: It is made in this paper an analysis and explanation of the content and meaning of the Partnership Agreement between the European Union and its Member States with six Central American countries, as well as an assessment of the scope of the agreement in the political, economic and cooperation between the two regions.

KEY WORDS: partnership agreement; free trade; cooperation; political dialogue; European Union; Central America.

ACCORD DE PARTENARIAT DE L'UNION EUROPÉENNE – AMÉRIQUE
CENTRALE: CONTENU, SENS GÉNÉRAL ET ÉVALUATION

RÉSUMÉ: Dans cet article il est fait une analyse et une explication du contenu et du sens de l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres et six pays d'Amérique centrale, ainsi que l'évaluation de la portée de l'accord dans les relations politiques, économiques et de coopération entre les deux régions.

MOTS CLÉS: accord de partenariat; le libre-échange; la coopération; le dialogue politique; l'Union Européenne; l'Amérique centrale.