

Puente Sobre Aguas Turbulentas:

El papel de España en la negociación de los Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica y la Comunidad Andina

27 de octubre de 2008

La Unión Europea y los países de la Comunidad Andina de Naciones y de Centroamérica están negociando unos Acuerdos de Asociación que podrían representar una buena oportunidad para fortalecer el desarrollo de estas regiones. Sin embargo, el actual rumbo de las negociaciones no nos permite ser muy optimistas, pues no ofrecen apenas beneficios para las regiones, reducirían su capacidad para poner sus sectores estratégicos al servicio del desarrollo y aumentarían la vulnerabilidad de sus poblaciones más pobres ante la actual crisis financiera y alimentaria.

España tiene la oportunidad de servir de puente entre ambos continentes y de liderar en el seno de la Unión Europea un giro en las negociaciones hacia un acuerdo que contribuya a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, debe pasar de las declaraciones a la acción, de los mensajes en pro del desarrollo a una apuesta firme para que las reglas comerciales que rijan estos acuerdos no expongan a estos países a una mayor vulnerabilidad y les permitan a estas regiones integrarse en la economía global de una forma más justa y equitativa.

Introducción

“Iberoamérica ocupará una posición relevante entre nuestras prioridades. Trabajaremos para consolidar allí la democracia, para fortalecer la cohesión social, y para luchar contra la desigualdad y la pobreza.”

José Luis Rodríguez Zapatero, Discurso de investidura, 8 de abril de 2008

La Unión Europea (UE) se encuentra inmersa en la negociación de una batería de “Acuerdos de Asociación” regionales con un gran número de países en desarrollo y emergentes de América Latina, Asia y África, Caribe y Pacífico (ACP).

Este contexto de proliferación de acuerdos bilaterales y regionales viene motivado por el estancamiento de las negociaciones a nivel multilateral en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como por la necesidad de las potencias económicas tradicionales de mantener sus cuotas de mercado y recuperar el espacio perdido en los últimos años frente a las nuevas potencias emergentes. Esto es precisamente lo que se deriva de la Estrategia que la UE presentó en 2006 bajo el nombre de “Europa Global: Competir en el Mundo”¹, cuyo objetivo es la liberalización del comercio mediante la apertura de mercados, con el fin de ofrecer a las empresas europeas el espacio y el clima de negocios necesarios para fomentar el crecimiento de la economía de la Unión.

Las reglas que rigen las relaciones comerciales, ya sean éstas bilaterales, regionales o multilaterales, son instrumentos esenciales para poner el comercio y las inversiones al servicio del desarrollo, y deben permitir y fomentar la aplicación de las políticas que los países necesitan para luchar contra la pobreza.

Con este telón de fondo, la UE está en fase de negociación de unos acuerdos con América Latina, determinantes para el futuro de la región. Las negociaciones con Centroamérica y con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son las que se encuentran en fase más avanzada².

Las relaciones bi-regionales entre la UE y América Latina y el Caribe arrancan en los años ochenta y se han institucionalizado a través de las Cumbres Presidenciales y de Jefes de Estado de América Latina, Caribe y la UE. En el año 2002, en la Cumbre de Madrid se decide lanzar la negociación del “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación” como una primera etapa hacia una asociación posterior más amplia. Es en la Cumbre de Viena de 2006 cuando, a iniciativa española, se decide iniciar el camino hacia un Acuerdo de Asociación (AdA) con la inclusión de una zona de libre comercio. En abril de 2007, el Consejo de Ministros europeo aprobó los mandatos negociadores³ y dio el pistoletazo de salida a las rondas de negociación, con el objetivo de concluir las a lo largo de 2009.

El mandato negociador: tres pilares y un compromiso con el desarrollo

El objetivo que la Comisión Europea se propuso alcanzar con estos AdA es, entre otros aspectos, ayudar al desarrollo político, social y económico de las regiones latinoamericanas a través de las relaciones bi-regionales y apoyarles en su integración

en la economía global. Para ello, estos acuerdos se han dividido en tres pilares de negociación: Diálogo Político, Cooperación y Comercio.

- El pilar de Diálogo Político persigue consolidar la relación existente, desarrollar su potencial y beneficio mutuo y desarrollar una asociación privilegiada basada en el respeto y promoción de los derechos humanos y otros temas de preocupación e interés común.
- El pilar de Cooperación busca mejorar la cooperación bi-regional para reforzar la estabilidad política, económica y social de las regiones latinoamericanas, profundizar en el proceso de integración y ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover el trabajo decente y un acceso más igualitario a los servicios sociales, entre otros.
- El pilar Comercial buscaría el establecimiento de un área de libre comercio bi-regional.

El mandato negociador indica que “los tres pilares están estrechamente relacionados entre sí y deben contribuir al propósito de lograr un acuerdo equilibrado y beneficioso para las dos partes”. Los tres pilares que conforman los AdA deberían tener, por tanto, la misma importancia y deberían articularse de manera que se integraran y reforzaran entre ellos.

Respecto al pilar comercial, el mandato negociador europeo es claro en cuanto al alcance del mismo: además de la negociación de bienes hay interés en negociar servicios, inversiones, propiedad intelectual, competencia, compra pública y otros temas relacionados con el comercio. Es decir, se pretende ir más allá de la liberalización acordada a nivel multilateral en la OMC y negociar también los denominados “temas de Singapur”⁴. Esto parece indicar que la UE pretende firmar un tratado de libre comercio (TLC) con los mismos alcances que los negociados por Estados Unidos con RD-CAFTA en Centroamérica y con Perú y Colombia (éste aún sin entrar en vigor) en el caso de CAN, yendo en algunos casos más allá de lo que estos países han negociado con EEUU.

Sin embargo, el propio mandato europeo se auto-limita y estipula que “se debe facilitar y asegurar el respeto a los estándares sociales y ambientales y maximizar cualquier impacto positivo y minimizar cualquier impacto negativo que el comercio pudiera tener en la sociedad y el medio ambiente”.

España, puente entre regiones

Como ya se ha señalado, fue a iniciativa española que en 2006 se decidiera comenzar la andadura hacia un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones.

Los vínculos históricos, la afinidad cultural y su importante presencia como inversor, donante y socio comercial sitúan a España en una posición natural y estratégica de mediación y enlace entre ambas regiones. De España se espera el liderazgo para conducir las negociaciones hacia un acuerdo favorable para el desarrollo de la región latinoamericana.

¿Socios desiguales, acuerdos recíprocos?

La exigencia de reciprocidad por parte de la UE en la negociación de los AdA no se ajusta a la realidad de las partes negociadoras. La UE no debe perder de vista con quién está negociando. Como demuestran los siguientes indicadores, los bloques negociadores de estos acuerdos son absolutamente dispares y desequilibrados:

- La renta per cápita de las poblaciones de Centroamérica y Comunidad Andina es entre 30 y 15 veces inferior a la de la UE⁵.
- En torno a la mitad de las poblaciones de ambas regiones latinoamericanas vive en la pobreza. En Centroamérica un 23 por ciento de la población vive en la extrema pobreza y, entre los países andinos, un 23 por ciento de la población de Bolivia y casi un 18 por ciento de la de Ecuador vive con menos de 1\$ al día⁶.
- En torno a una cuarta parte de los pobres de la región andina son de origen indígena. El hecho de que sus medios de vida sean completamente dependientes de los recursos naturales les hace más vulnerables a los problemas medioambientales, agravando así la falta de cohesión social. Además, los servicios de protección social para las poblaciones más pobres y vulnerables en estos países son inadecuados, ineficientes y precarios⁷.
- La seguridad alimentaria sigue siendo un problema muy importante en estas regiones, lo que expone a estas poblaciones a una mayor vulnerabilidad ante crisis como la alimentaria. Las tasas de malnutrición van desde el 23 por ciento en Bolivia y el 25 por ciento en Nicaragua, hasta un 30 por ciento en Honduras y un 50 por ciento en Guatemala⁸. En ciertas zonas de este país la tasa se dispara hasta alcanzar el 80 por ciento, según fuentes del Programa Mundial de Alimentación⁹.
- Prácticamente todos los países de ambas regiones se sitúan en un Índice de Desarrollo Humano medio¹⁰.
- La desigualdad en la distribución de la riqueza es muy pronunciada en ambas regiones. La CAN posee uno de los índices de concentración de renta más elevados de toda Latinoamérica y en Centroamérica el 40 por ciento más pobre sólo posee el 8 por ciento de los ingresos, mientras que el 10 por ciento más rico dispone del 47 por ciento de los ingresos.

Estos indicadores muestran los grandes desequilibrios de partida entre los bloques negociadores de los AdA y, por tanto, la necesidad de que un “trato especial y diferenciado” guíe todo el proceso de negociación. Cualquier acuerdo que no reconozca el abismo que separa las realidades de los países europeos con los centroamericanos y andinos, y pretenda asegurarse un trato recíproco en las condiciones comerciales, dejará a estas regiones en una situación de mayor vulnerabilidad, afectando especialmente a las personas más pobres de los países latinoamericanos.

Lo que hay sobre la mesa no es plato de buen gusto: contenido de la negociación sobre bienes, inversiones y servicios

Los primeros análisis de la actual crisis financiera mundial señalan que la ausencia de instrumentos reguladores adecuados puede pervertir el funcionamiento mismo del sistema y reducir al mínimo sus beneficios sociales. Esta lección bien puede aplicarse al debate sobre los acuerdos de liberalización comercial. Así, una apertura excesivamente profunda y rápida de las barreras comerciales de los países en desarrollo antes de que estos hayan podido realizar las reformas estructurales necesarias y fortalecido sus sistemas públicos, puede poner en riesgo sus posibilidades de integrarse correctamente en la economía global, amén de los impactos sobre la pobreza y la vulnerabilidad en el corto plazo. El desmantelamiento de la capacidad nacional para producir alimentos básicos o la pérdida de acceso a crédito en zonas rurales en países en desarrollo tras procesos intensos de liberalización, no son más que dos muestras de esta innegable realidad¹¹.

Todos los asuntos incluidos en el calendario de negociaciones del pilar comercial tienen gran relevancia tanto si atendemos a aspectos estrictamente económicos como si los valoramos por su potencial impacto en el desarrollo humano de los habitantes de las regiones latinoamericanas.

Aún así, hemos escogido el comercio de bienes y la liberalización de inversiones y servicios como ejemplos para destacar la importancia de alcanzar un acuerdo justo, adaptado a la realidad de las regiones implicadas y comprometido con el futuro de sus poblaciones más desfavorecidas. Además, España es un actor relevante en las dos regiones en estos tres sectores.

Comercio de bienes: compendio de males

“Los alimentos no son una materia prima cualquiera. Debiéramos regresar a políticas de máxima seguridad alimentaria. Sería una locura pensar que los países alrededor del mundo se pueden desarrollar sin aumentar su capacidad de alimentarse a sí mismos”.

Bill Clinton, ex Presidente de Gobierno de EEUU, octubre de 2008

El comercio de bienes entre los países andinos y centroamericanos y la UE tiene una importancia casi anecdótica para el total del intercambio comercial que la UE realiza con el mundo, donde Centroamérica y la CAN no suponen más del 0,3 por ciento y el 0,6 por ciento¹² respectivamente.

Del lado latinoamericano el peso es mayor y aunque la UE no llegue a ser el socio comercial principal de ninguno de estos países sí adquiere una relevancia más que significativa. Así, el 14,8 por ciento de las exportaciones y el 12,6 por ciento de las importaciones andinas tuvieron como destino u origen la UE. Para Centroamérica, las cifras son similares, con un 13,8 y un 9,1 por ciento, respectivamente¹³.

En contra de lo que pudieran sugerir estas cifras, las reglas que en el futuro rijan las relaciones comerciales entre la UE y este grupo de países tienen una gran relevancia para sus perspectivas de desarrollo y para el futuro de sus poblaciones más desfavorecidas.

Desde 2005, gran parte de los productos de los países andinos y centroamericanos tienen acceso al mercado europeo bajo el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza, conocido como "SGP-plus". Bajo este régimen, más de 7.000 tipos de productos entran libres de aranceles de importación al mercado europeo. A pesar de ser un régimen preferencial y privilegiado no queda exento de importantes críticas. En primer lugar, muchos de los productos estratégicos para las economías andinas y centroamericanas (el plátano, el azúcar, los cítricos, el café, la carne de res, algunos tubérculos o el ron) son excluidos de este régimen de acceso privilegiado por su carácter sensible en el mercado europeo. En segundo lugar, las Reglas de Origen que determinan las condiciones para que un producto sea considerado originario de un país determinado y pueda ser exportado como tal, son muy estrictas y no facilitan la agregación de valor localmente a base de insumos provenientes de otras regiones. Por último, la UE establece unas normas, principalmente sanitarias y fitosanitarias, muy difíciles de satisfacer y que sirven de barrera de entrada para los bienes de muchos productores latinoamericanos.

Las primeras Rondas de Negociación que la UE ha realizado separadamente con Centroamérica y la CAN han permitido conocer el alcance de las intenciones de la UE en este pilar comercial de los AdA. En relación con el acceso de bienes europeos a los mercados andinos y centroamericanos, la UE ha solicitado la apertura total, aunque paulatina, de estos mercados al 90 por ciento de sus exportaciones. De satisfacerse las exigencias de la UE, los países andinos y centroamericanos renunciarían a la posibilidad de proteger a 9 de cada 10 productos de la competencia europea presente y futura en un plazo de máximo de 10 años, obligándoles a elegir entre la protección actual de sectores sensibles o la protección estratégica de industrias nacientes o emergentes. Este plazo es aún más breve que el exigido por EEUU en el acuerdo RD-CAFTA. Esta es una situación en la que ninguna de las partes, y aún menos la débil, se debiera tener que ver en un acuerdo que pretenda ser un motor de desarrollo y llamado "de asociación".

Un acuerdo aprobado en estos términos, además de poner en peligro las perspectivas comerciales y la capacidad de generar empleo de muchos sectores exportadores en las dos regiones latinoamericanas, puede tener un efecto mucho más importante en términos de pobreza, al contribuir al aumento de la vulnerabilidad frente a posibles subidas de los precios de los alimentos o a la escasez de su oferta. Así, la desaparición de aranceles frente al 90 por ciento de los productos europeos combinada con los subsidios europeos a productos estratégicos, puede fomentar la sustitución de productos locales por productos importados y el desmantelamiento progresivo del tejido productivo de alimentos que tan necesario ha resultado ser frente a la reciente crisis de precios. En Honduras, por ejemplo, tras una década de liberalización *voluntaria* de sus mercados agrícolas, se redujo en un 86 por ciento la producción de arroz y el gasto destinado a importarlo se multiplicó por 20¹⁴. En Guatemala desde la

firma del DR-CAFTA con EEUU en 2006 las importaciones agrícolas han aumentado en un 19 por ciento y dependen de ellas para casi todos los granos básicos¹⁵.

Por otro lado, el sistema de Mecanismos Especiales de Salvaguarda (SSM, en sus siglas en inglés) que la UE ha ofrecido a los países ACP en las negociaciones de sus acuerdos comerciales (EPA), y que podría replicar en los AdA, es incapaz de responder a los retos para los cuales fue ideado: dotar a los países en desarrollo con un instrumento de respuesta rápida ante un aumento de importaciones o una bajada de precios de productos estratégicos que exigiera un aumento repentino de los aranceles para proteger a pequeños productores, industrias nacientes, seguridad alimentaria, etc. Dichos mecanismos carecen de la flexibilidad, simplicidad y accesibilidad necesaria para poder ser un instrumento útil en países en desarrollo.

La UE debiera, a través de estos AdA:

- Consolidar el acceso de los países andinos y centroamericanos al régimen SGP-plus, para no hacerles depender de un sistema unilateral, temporal y condicional que no ofrece la necesaria confianza a inversores y demás actores implicados, y mejorar el acceso de los productos excluidos de dicho acceso preferencial.
- Comprometerse al desmantelamiento urgente de las ayudas y subvenciones distorsionadoras del mercado, que provocan la exportación de excedentes y dificultan la competitividad de los productos de países en desarrollo.
- Retirar la exigencia de apertura de mercado de bienes que está actualmente sobre la mesa de negociación, por ser impropia de un acuerdo que busca fomentar el desarrollo de sus socios más débiles a través del comercio y que reconoce la asimetría entre las partes negociadoras.
- Ofrecer un régimen de SSM que sea capaz de responder a la situación y a las necesidades específicas de los países en desarrollo y que proteja la existencia de producción nacional y que en un escenario de precios altos de los alimentos pueda facilitar la existencia de producción local a precios asequibles.

AdA más BIT, combinación fatal

“El mundo necesita ahora una contra-contrareforma contra el absolutismo del libre mercado”

Paul Krugman, Premio Nobel de Economía 2008

Como parte esencial del pilar comercial de los AdA, la UE ha insistido en incluir la apertura de las inversiones y los servicios en las negociaciones con la Comunidad Andina y Centroamérica en un importante número de sectores. Latinoamérica es una región de economías emergentes y cuna de muchos sectores estratégicos, y la UE está muy interesada en asegurar e incrementar su presencia empresarial en la región. Entre 1995 y 2004 la UE fue el principal socio inversor en los países de la CAN y España es el origen del 45 por ciento de las inversiones que la UE hizo en la región, con especial presencia en el sector extractivo y en empresas de servicios (telecomunicaciones, sector financiero, energía eléctrica...). El horizonte de posibilidades de inversión para las

empresas andinas y centroamericanas en la UE, aunque existente, es marginal en comparación con el existente en sentido contrario.

Aunque las negociaciones de los AdA aún no han avanzado lo suficiente como para realizar un análisis detallado de los términos de un posible acuerdo en inversiones y servicios, la UE acaba de firmar un acuerdo gemelo con la región del Caribe¹⁶, que nos permite adelantar las características del contenido de un futuro acuerdo en inversiones con la región andina y centroamericana, y prever sus debilidades y peligros.

En caso de alcanzarse un AdA entre la UE y alguna de estas regiones, sus relaciones de inversión y servicios quedarían estructuradas de la siguiente manera: con los AdA desaparecerán las restricciones a la entrada y presencia extranjera en aquellos sectores incluidos en los acuerdos. Con los Acuerdos Bilaterales de Inversión (BIT, en sus siglas en inglés), ya en vigor entre países de ambas regiones, desaparecieron en la práctica las restricciones a la actuación de los inversores una vez asentados en el país de destino. En definitiva, los AdA abren la puerta a unos mercados cuya entrada estaba hasta ahora restringida, pero donde una vez dentro existían pocos límites a la actuación de los inversores extranjeros en materia medioambiental, tributaria, laboral, etc.

La combinación de estos dos instrumentos se prevé fatal para los intereses de los países latinoamericanos y, sobre todo, para su capacidad de regular sus sectores más estratégicos y ponerlos al servicio de sus poblaciones más desfavorecidas. Esta situación se debe a:

- Los AdA y la pérdida de espacio político clave: Los AdA prohibirían en los sectores liberalizados establecer condiciones a la entrada de empresas extranjeras con el objetivo de aumentar los beneficios para la economía nacional o fomentar sinergias con los actores locales. Así, por ejemplo, los países no podrían establecer un límite a la proporción de control extranjero sobre una empresa o industria estratégica. Tampoco podrían exigir la contratación de personal o el uso de materia prima local.
- Los BIT y la pérdida de la capacidad de gobierno: Los BIT, con su repercusión amplificada por la apertura conseguida con los AdA, contienen una serie de cláusulas que representarían en la práctica la pérdida en los países en desarrollo de su capacidad de gobierno sobre una parte esencial de sus sectores estratégicos. Paradójicamente los países en desarrollo son los que más restricciones han aceptado a través de los BIT, a pesar de ser los que más necesitan de sus sectores estratégicos. Así, a modo de ejemplo, la cláusula de “trato nacional” exige al país receptor tratar a las empresas extranjeras de forma “no menos favorable” que a las empresas nacionales o la de “trato justo y equitativo” a garantizar “plena protección y seguridad” a las empresas extranjeras, con independencia del trato dado a las empresas nacionales. Esta última cláusula es la que más demandas ha generado contra países en desarrollo, debido a que la amplitud con la que ha sido interpretada sitúa la “plena protección y seguridad” del inversor por delante del interés general del país receptor (como se muestra en el cuadro 1).
- Parcialidad en la resolución de conflictos: Si hay una característica que convierte al tándem AdA-BIT en un instrumento contrario al desarrollo ésta es la disposición por la cual la resolución de conflictos que puedan surgir a raíz de una inversión o prestación de servicios se canalizará a través de denuncias inversor-Estado, que se resolverá ante un órgano arbitral privado internacional. La manifiesta

orientación a favor de las empresas extranjeras de las interpretaciones de estos árbitros, junto con el coste que para los países en desarrollo supone presentar su defensa y la amenaza de las multas multimillonarias a las que se enfrentan, han servido eficazmente para disuadir a muchos países en desarrollo de regular soberanamente en interés de sus ciudadanos en aquellos sectores en los que hubiera presencia extranjera. A mayor acceso a mercados conseguido por el AdA, menor margen político les quedará a los gobiernos de las dos regiones latinoamericanas para regular según sus prioridades e intereses.

Cuadro 1. ¿Por qué la resolución de conflictos en los BIT es una amenaza para el desarrollo?

1. Órganos arbitrales poco imparciales

Los órganos encargados de escoger privadamente a los árbitros son controlados por representantes de las empresas multinacionales o de los países exportadores de capital y sus dictámenes tienden a favorecer sus intereses. Así, en el caso *"Occidental 1"*, el árbitro dictó una multa multimillonaria contra Ecuador por introducir una reforma fiscal cuyos términos no eran discriminatorios contra la empresa extranjera pero cuya aplicación sí le era desfavorable. En el caso *"CMS contra Argentina"*, el árbitro consideró que la devaluación del Peso en medio de la crisis financiera violaba la obligación de Argentina de mantener un entorno legal y empresarial estable adquirida a través del BIT y dictaminó una indemnización millonaria, abriendo un peligroso precedente que fue aprovechado por otras empresas extranjeras.

2. Contenido positivo de los AdA subsidiario frente a contenido mercantilista de los BIT.

Las excepciones incluidas en los AdA para permitir la adopción de medidas por razones de interés general, protección medioambiental, seguridad alimentaria, etc. no serán de aplicación ante las obligaciones contraídas por los países a través de los BIT, quedando por lo tanto sin efecto.

3. Cualquier expresión soberana, susceptible de ser denunciada

La interpretación extensiva de los BIT realizada habitualmente por los árbitros, hace que prácticamente cualquier medida de cualquier órgano público en cualquier nivel administrativo pueda ser susceptible de demanda y posterior indemnización. Esto supone una gran limitación para el país demandado, pues incluso las sentencias judiciales firmes y los actos legislativos pueden ser cuestionadas por órganos privados extranjeros, incluso cuando son conformes a sus leyes y Constituciones.

4. Coste desmesurado de los litigios

El coste de defenderse ante una sola denuncia representó en 2005 la mitad del presupuesto de Justicia de un país en desarrollo. En 2005, la República Checa destinó 10 millones de dólares a preparar la defensa ante una demanda de arbitraje.

5. Multas millonarias

De las 27 indemnizaciones dictadas en contra de países en transición y en vía de desarrollo tres fueron de menos de 1 millón de dólares, 13 entre un millón y 10 millones de dólares, cuatro entre 10 y 50 millones de dólares, nueve de más de 50 millones de dólares y una de más de 1000 millones de dólares. 50 millones de dólares es aproximadamente el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo neta que España destinó a Bolivia en 2006 y más de lo que destinó a Ecuador ese mismo año. El impacto de estas indemnizaciones no sólo puede hacer que se resientan las cuentas de un Estado, sino que da un vuelco dramático a las relaciones de poder en los países en desarrollo a favor del sector privado extranjero.

Fuente: Gus Van Harten. "Policy Impacts of Investment Agreements for Andean Community States". 2008.

La combinación de los BIT preexistentes con el contenido esperado en inversiones y servicios de los nuevos AdA crea un escenario que se aleja mucho de lo que se podría esperar de un planteamiento que aspire a responder a las necesidades y legítimas aspiraciones de los países en desarrollo sin dejar de lado las pretensiones del sector privado europeo. Esto es: garantizar la seguridad jurídica necesaria para atraer y otorgar confianza a los inversores extranjeros al tiempo que se reconocen e integran en los acuerdos las asimetrías existentes entre los niveles de riqueza y desarrollo de ambas regiones. Respetando, de este modo, el derecho de los Gobiernos de los países en desarrollo a llevar a cabo reformas y regulaciones orientadas a defender los intereses de sus ciudadanos y la calidad y accesibilidad de sus servicios básicos, y a revertir en beneficio del país los frutos de la explotación de sus sectores estratégicos. En definitiva, a no retirar de sus manos las herramientas de las que disponen para dar a sus países un mejor porvenir.

La UE debiera, por tanto:

- Reservar la negociación de los temas de Singapur a los foros multilaterales, garantizando en todo caso que estos acuerdos respetan la capacidad de los países andinos y centroamericanos para regular en defensa de los intereses de sus ciudadanos y se retiran las cláusulas más dañinas. Especial atención merecen los sectores relacionados con los servicios sociales básicos (educación, agua, salud, energía...) y con las industrias extractivas, de donde deben obtenerse los recursos propios para financiar el desarrollo de estos países.
- Conscientes de la trascendencia que pueden adquirir los BIT, catalizados por el contenido en inversiones y servicios de los AdA, revisarlos a la luz de la nueva situación con especial atención al mecanismo de resolución de diferencias, poniéndolo en manos de órganos que puedan garantizar su imparcialidad con procedimientos adaptados a la realidad de los Estados parte.

Desequilibrio entre pilares y falta de coherencia

“En momentos de crisis es cuando se ve la importancia y la utilidad de la integración regional que permite a los países actuar en bloque y salir mejor librados de contingencias mundiales como la problemática financiera actual”

Joao Aguiar Machado, negociador jefe de la UE con América Latina, Guatemala, octubre 2008

Tres pilares con desigual atención

A pesar de la claridad con la que el mandato negociador europeo señala la importancia de la integración y sinergia entre los tres pilares (político, comercial y de cooperación) y de su articulación para conseguir un acuerdo equilibrado y beneficioso para las dos partes, la realidad dista mucho de este objetivo. Hasta la fecha, la posición europea no ha ofrecido más que retórica al decir que en las negociaciones los tres pilares son igual

de importantes. El transcurso de las negociaciones está demostrando que el interés real de la UE está puesto en el pilar comercial y, por ende, en alcanzar un acuerdo comercial recíproco.

Como señala el Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL)¹⁷, “enfocarse en lo comercial entendiendo lo político y de cooperación como marginal, le está dando a la negociación un carácter más técnico que político, lo cual es un error estratégico de ambas regiones” y una oportunidad perdida de crear una alianza estratégica con implicaciones positivas en el desarrollo de ambas regiones y en la lucha contra la pobreza.

Los EPA, un mal ejemplo

Como ya se ha destacado, el mandato europeo también señala la necesidad de maximizar cualquier impacto positivo y minimizar cualquier impacto negativo que el comercio pudiera tener en la sociedad y el medio ambiente. El precedente de los acuerdos entre la UE y los países ACP (los denominados EPA) suponen un claro ejemplo de cómo no debieran ser conducidas unas negociaciones para cumplir con dicho mandato. Múltiples análisis han demostrado que estos acuerdos amenazan con despojar a los países ACP de muchas de las herramientas políticas y económicas que necesitan para conducir a sus países hacia el desarrollo, herramientas que muchos países ahora desarrollados usaron para establecer los pilares de su progreso. Los EPA no ofrecen a los países ACP las condiciones para hacer que la apertura de mercados sirva para crear trabajos y medios de vida dignos ni para fortalecer su seguridad alimentaria. Además, han puesto en peligro varios procesos de integración regional de gran potencial (ECOWAS en África Occidental, por ejemplo) y no han incorporado financiación adicional para abordar los problemas de competitividad y de debilidad institucional ni para mejorar la capacidad regulatoria de estos países.

Una de cal...y tres de arena

Si las reglas comerciales que se establecen en los AdA no son justas para los países latinoamericanos implicados, sus impactos podrían echar por tierra muchos de los esfuerzos que se han venido y se están realizando en las regiones a través de los programas de cooperación y de ayuda al desarrollo, así como muchos de los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región. De poco sirve disponer de una política de ayuda al desarrollo comprometida y de calidad por parte de la UE si su política comercial va dissociada de ella, e incluso socava los logros de aquélla.

Por ejemplo, en las Estrategias Regionales 2007-2013 que la UE ha definido para CAN y Centroamérica hay una clara apuesta, en recursos y en programas, por apoyar sus procesos de integración. Sin embargo, la propia negociación de los AdA corre el peligro de convertirse en un elemento desestabilizador del ya delicado proceso de integración andina. La decisión política de la UE de presionar por incluir en el pilar comercial disposiciones que van más allá de la liberalización acordada multilateralmente es un claro elemento desestabilizador en la región andina. Sirva

como ejemplo la negativa de Bolivia a aceptar la propuesta europea sobre Propiedad Intelectual. A pesar de ello, la UE no ha cesado en su postura e incluso ha llegado a admitir la posibilidad de continuar las negociaciones bilateralmente con los países que así lo soliciten.

La integración regional en Latinoamérica tiene un potencial que va mucho más allá que los acuerdos con la UE. Ésta debe esforzarse para que sus relaciones con América Latina continúen siendo un factor integrador en la región y para que las negociaciones de los AdA no contribuyan en ningún caso a potenciar dinámicas desestabilizadoras. Sólo así conseguirá la UE coherencia en sus políticas y tener un rol cohesionador, fortaleciendo los procesos de integración regional.

La doctrina liberalizadora de la UE no afecta a todos los factores productivos por igual. Mientras que las barreras al movimiento de bienes y capitales deben desaparecer, la UE no tiene la misma opinión respecto a las barreras al movimiento de trabajadores. Paradójicamente es de esta liberalización de la que más se podrían beneficiar los países en desarrollo. Las divisas procedentes de las remesas en Centroamérica son casi el doble que las obtenidas de sus exportaciones y casi cinco veces las procedentes de la Inversión Directa Extranjera¹⁸. Ya con las negociaciones en marcha, tanto Centroamérica como la CAN manifestaron la importancia que para ellos tendría un régimen más abierto de acceso de sus trabajadores al mercado laboral europeo. La respuesta de la UE no tardó en llegar: en junio de este año el Parlamento Europeo aprobó la Directiva de Retorno, con la que se da marcha atrás en la protección de los derechos y libertades de los inmigrantes en Europa y se impide que los flujos migratorios se adapten con naturalidad a la evolución de los mercados de trabajo.

Cuadro 2. Pescadores artesanales centroamericanos: mucho que perder y poco que ganar

El sector de pesca artesanal en Centroamérica es muy sensible al resultado del AdA. Está formado por cerca de 95.000 trabajadores que generan el 18por ciento de la producción total del sector pesquero centroamericano y se caracteriza por tener elevados niveles de pobreza, escasa cobertura social, precarias condiciones laborales y bajo apoyo institucional. La falta de equipo, tecnología y métodos modernos de extracción provocan la incapacidad para aumentar y diversificar la producción, haciendo que el sector se oriente fundamentalmente al mercado local.

Los pescadores del sector temen que a través del AdA la UE busque concesiones similares a las que se otorgaron a Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio República Dominicana-CAFTA, donde se liberalizaron plenamente los productos pesqueros sin apenas lograr contraprestaciones. A pesar de que los productos pesqueros centroamericanos actualmente entran libres de aranceles de importación al mercado europeo, las barreras no arancelarias (normas sanitarias, fitosanitarias y medidas técnicas) limitan de forma importante su acceso a este mercado. Por tanto, una apertura comercial del sector beneficiaría principalmente a los productores pesqueros europeos que, teniendo libre acceso a los mercados locales centroamericanos, siendo mucho más competitivos y subsidiados por su Política Pesquera Común, podrían acabar desplazando a los pescadores artesanales locales.

Resulta contradictorio, sin embargo, que los mismos pescadores artesanales que se pueden ver perjudicados por las negociaciones de estos AdA, son a su vez unos de los principales beneficiarios de la AOD española en la región. Desde hace más de cuatro años, la AECID viene impulsando un "Programa de Cooperación Regional con Centroamérica" que, bajo la línea de "Fortalecimiento de los Sectores Productivos" incluye entre sus prioridades un "Plan de Apoyo a la Pesca Centroamericana" dirigido al sector de pesca artesanal.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Análisis y Propuestas del Sector Pesquero Artesanal de Centroamérica ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea" y el informe "Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las negociaciones de una Acuerdo de Asociación con la Unión Europea", CIFCA.

España debe pasar en estas negociaciones de las declaraciones a la acción, de los mensajes en pro del desarrollo a la apuesta firme para que las reglas comerciales que rijan estos AdA no perjudiquen a las poblaciones más vulnerables de CAN y Centroamérica y permitan a estas regiones integrarse en la economía global de una forma más justa y equitativa.

En un ejercicio necesario de coherencia, España debe vigilar que en la negociación comercial de estos acuerdos no se echen por tierra los esfuerzos que a nivel de cooperación viene desarrollando en las regiones, especialmente con los sectores y poblaciones que ha identificado como vulnerables y que son por tanto beneficiarios de su cooperación. Como recoge el Plan Director 2005-2008: “Por interés en la eficacia de la cooperación, por mandato legal y por compromiso internacional, España está obligada a dedicar mayor atención a la coherencia de las políticas y a su impacto sobre los países en desarrollo”.

El desarrollo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad deben estar en el núcleo central de estas negociaciones. España no puede permitir que los intereses comerciales de la UE se conviertan en un valor absoluto en la negociación de estos acuerdos bi-regionales. Debe poner el comercio al servicio del desarrollo y no al revés.

Conclusiones y Recomendaciones

La UE y los países de la Comunidad Andina de Naciones y de Centroamérica están negociando unos Acuerdos de Asociación que podrían representar una buena oportunidad para fortalecer las relaciones bi-regionales y el desarrollo de estas regiones latinoamericanas. Sin embargo, el actual rumbo de las negociaciones no nos permite ser muy optimistas pues no ofrecen apenas beneficios para las regiones, reducirían su capacidad para poner sus sectores estratégicos al servicio del desarrollo y aumentarían la vulnerabilidad de sus poblaciones más pobres ante la actual crisis financiera o alimentaria.

En estos momentos de incertidumbre económica mundial, pedimos al Gobierno español coherencia y visión de futuro. Si en estos acuerdos prima el contenido ofensivo en defensa de los intereses cortoplacistas de las empresas europeas, cuando la actual crisis amaine, los acuerdos y su contenido contrario a los intereses de desarrollo de las regiones permanecerán. Una vez más serán los más débiles los que saldrán peor parados de una crisis de cuyas causas son totalmente ajenos. Intermón Oxfam comparte la opinión del Presidente Zapatero de que en la actual crisis económica “es inaceptable que paguen las dificultades los más vulnerables”¹⁹.

España, como país miembro de la UE, debe pasar de los mensajes en pro del desarrollo a la apuesta firme para que las reglas comerciales que rijan estos AdA no perjudiquen a las poblaciones más vulnerables de la Comunidad Andina y Centroamérica, y permitan a estas regiones integrarse en la economía global de una forma más justa y equitativa. El desarrollo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad que el gobierno español ha declarado prioridades de su política exterior, deben estar en el núcleo central de las negociaciones comerciales.

Las propuestas de Intermón Oxfam para lograr unos AdA justos con la Comunidad Andina y Centroamérica son las siguientes:

- El Gobierno español debe liderar en el seno de la UE un giro a favor del desarrollo en las negociaciones de los AdA. La relación histórica, política y económica tan estrecha de España con las regiones latinoamericanas le dan la oportunidad de servir de puente entre los dos continentes y alcanzar un acuerdo que incida de forma positiva en el desarrollo de las regiones y en la lucha contra la pobreza.
- Los tres pilares del AdA tienen carácter unitario y deben estar integrados de manera que se refuercen mutuamente. El Gobierno español no debe priorizar lo comercial sobre los otros dos pilares, ya que con ello contribuye a que la negociación adquiera un perfil más técnico que político, perdiendo así la oportunidad de crear una alianza estratégica capaz de colocar el desarrollo en el centro de las negociaciones.
- La negociación del AdA de ninguna manera puede contribuir a activar las dinámicas que debilitan los procesos de integración regionales en Latinoamérica. El Gobierno español debe velar porque la UE tenga un rol integrador y sea coherente con sus estrategias de cooperación al desarrollo en la región.
- El Gobierno español debe abogar por un ritmo de negociaciones más lento que permita a ambas partes replantear los términos de los acuerdos tantas veces como se considere necesario para alcanzar un resultado justo. Esto, además, facilitaría la participación y el seguimiento de la sociedad civil, como parte de “un buen gobierno” que incluya diálogo y transparencia.

Respecto al pilar comercial del AdA:

- Previo a continuar con las negociaciones, el Gobierno español debe exigir la realización urgente de un estudio de impacto socio-ambiental que debería ser el referente en el marco de las negociaciones.
- Reconociendo los grandes desequilibrios existentes entre las partes negociadoras, el Gobierno español debe defender la consolidación plena del acceso SGP-plus a los países centroamericanos y andinos, estudiar la pertinencia de mejorar el acceso de los productos excluidos y no exigir reciprocidad a cambio, asegurando así que el AdA no incrementa la vulnerabilidad de las poblaciones y los sectores más desfavorecidos de estas regiones.
- El Gobierno español debe defender la negociación de los Temas de Singapur en el seno de la OMC, garantizando en todo caso que estos acuerdos no limiten el espacio político de los países andinos y centroamericanos para gestionar sus recursos y sectores estratégicos en beneficio de los intereses de sus ciudadanos y sus necesidades de desarrollo.
- El Gobierno español debe integrar la perspectiva del desarrollo en las negociaciones comerciales con un papel más protagonista en las mismas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

NOTAS

¹ Dirección General de Comercio Exterior de la Comisión Europea, "Global Europe Competing in the World: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy".

² La Comunidad Andina de Naciones fue creada en 1969 y cuenta en la actualidad con cuatro miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El bloque negociador centroamericano, a su vez, está integrado por: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (la participación de Panamá en el proceso está supeditada a su adhesión al proceso de integración económica de Centroamérica denominado SIECA).

³ Consejo Europeo de Ministros de 23 de abril de 2007.

⁴ Los temas de Singapur incluyen la negociación de inversiones, compras públicas y políticas de competencia. Estos temas fueron rechazados por los países en desarrollo en la reunión de la OMC en Cancún en 2003.

⁵ Excepto para Costa Rica, que es 7 veces menor. Documento de Estrategia Regional 2007-2013 de la Unión Europea.

⁶ Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2007-2008.

⁷ Borrador del mandato negociador EU-CAN de la Comisión Europea, "Recommendation from the Comisión to the Council " 2007.

⁸ Informe del PNUD 2007-2008.

⁹ Documento de Estrategia Regional 2007-2013 de la Unión Europea.

¹⁰ Excepto Costa Rica y Panamá, cuyo IDH se considera alto. Indicadores de Desarrollo Humano del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007-2008 "La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido".

¹¹ E. Detragiache, T. Tressel y P. Gupta (2007) "Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence", Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

¹² Estadísticas de Comercio de la Dirección General de Comercio Exterior de la Unión Europea.

¹³ Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL): "América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva". 2007. Pág: 61.

¹⁴ "Precios de Doble Filo". Intermón Oxfam. Octubre, 2008.

¹⁵ La dependencia de importaciones de EEUU ha llegado a ser del 100 por ciento en maíz amarillo, del 96 por ciento en arroz y del 74 por ciento en maíz blanco. "Precios de Doble Filo". Intermón Oxfam. Octubre, 2008.

¹⁶ Acuerdo de Partenariado Económico (EPA) entre la Unión Europea y 12 países de CARIFORUM más República Dominicana, suscrito el 15 de octubre de 2008.

¹⁷ OBREAL, 2007.

¹⁸ Elaborado por el Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) en base a datos del Manual de Estadísticas de la UNCTAD (2005).

¹⁹ Comparecencia del Presidente de Gobierno ante el Congreso de los Diputados el miércoles 2 de julio de 2008.

© Intermón Oxfam, octubre de 2008.

Este documento ha sido escrito por Javier Pérez y Laura Iruretagoyena. Intermón Oxfam agradece la contribución de Jose Antonio Hernández, Carlos Goñalons, Juan José Alvarez, Rachel Couto, Gus Van Harten, Asier Malax, Constantino Casasbuenas, Ana Eugenia Marín, Carlos Zepeda y Erik Van Mele en su elaboración. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada. Para más información, por favor envíe un correo a info@IntermonOxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Alemania, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite HT www.oxfam.org.

<p>Oxfam América 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, EE UU +1 800-77-OXFAM +1 617-482-1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Bélgica Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruselas, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublín 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1145, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Francia - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 París, Francia Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Holanda) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, Holanda Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlín, Alemania Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Quebec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam Reino Unido Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK. Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oficinas de advocacy de OI: E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA Tel: +1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel: +1.212.687.2091.

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India Tel: + 91.11.26693 763. E-mail:

info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene estatus de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración:
Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.
Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org
Web site: www.rostrosyvoces.org