

EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (SICA) Y LA UNIÓN EUROPEA (UE) ANTE EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN (ADA): UNA VISIÓN DESDE EUROPA

Liminar

En abril de 2018, investigadores de España (del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid) y de Nicaragua (de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana de Managua) se citaron en la Universidad Centroamericana de Managua, en Nicaragua, para participar en el XIII Coloquio Internacional –el IV Coloquio Centroamericano– sobre integración iberoamericana y europea. Se trataba, en concreto, de valorar el estado de las relaciones entre el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Unión Europea (UE) en relación al Acuerdo de Asociación (AdA) firmado por ambas uniones regionales, y explicar, entre otros aspectos, cómo surgió, sus intereses, objetivos, impacto y alcance del mismo. Correspondió a los investigadores del Instituto de la Universidad de Valladolid aportar la visión desde Europa –en función del papel desempeñado por las Comunidades Europeas, luego por la Unión Europea– del proceso histórico de acercamiento y colaboración entre dichas uniones regionales, desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta la firma del Acuerdo de Asociación (AdA) al principiar la segunda década de la actual centuria.

Las relaciones entre las Comunidades Europeas y Centroamérica a partir de la década de 1980

Como en su momento recordó Christopher Patten, a la sazón Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, a la hora de estudiar el proceso de integración centroamericano se puede “establecer un paralelismo con el proceso de integración de la Unión Europea, cuyo punto de partida fue la voluntad de preservar la paz mediante la cooperación y la seguridad colectiva y en el que la integración económica ha sido la principal fuerza impulsora que ha llevado a la extensión de la autoridad política y jurídica por encima de las fronteras nacionales”. En todo caso, los vínculos entre las Comunidades Europeas y Centroamérica pudieron consolidarse cuando a lo largo de la década de 1980 esta región inició el camino de la paz y la reconciliación, al darse por cerrados los conflictos armados que se habían producido en la zona en las décadas anteriores (guerras civiles en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, la guerra entre el Salvador y Honduras). Sin lugar a dudas, ese “paralelismo” y el ejemplo positivo que se quería “exportar” de la integración europea, influyó en el interés de las Comunidades Europeas por la integración del istmo centroamericano. De este modo, el “compromiso” de la Unión Europea con Centroamérica, que se ha mantenido en el tiempo hasta nuestros días, tomó carta de naturaleza a partir del denominado “Diálogo de San José”, puesto en marcha el 28 de septiembre de 1984. En palabras de Patten, el propósito fundamental de dicho Diálogo “era

aprovechar la labor del Grupo [o Proceso] de Contadora para impulsar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo social y económico en toda Centroamérica”. Así las cosas, en noviembre de 1985 se firmó en Luxemburgo el “Acuerdo de Cooperación” entre las Comunidades Europeas y los países miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Como sostienen Silvia Miranda y Roberto Echandi (en la obra colectiva *Un puente para el crecimiento. Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, editado por Jaime Granados, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo), precisamente la experiencia traumática de tan reciente conflicto “y la necesidad de colaborar con el proceso de pacificación orientaron la cooperación europea en la región, que posiblemente no habría alcanzado tal magnitud si no hubiese existido dicha crisis. Esta situación ha fortalecido definitivamente los lazos entre ambas regiones y les ha permitido atender sus propios intereses”. En efecto, como se señaló más arriba, el Proceso de Contadora (8 y 9 de enero de 1983), pasando por “Esquipulas I” (mayo de 1986) y “Esquipulas II” (cumbre de Presidentes de Centroamérica, 6 y 7 de agosto de 1987), llevó finalmente al Acuerdo de Guatemala por el que se ponía en marcha el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” (firmado el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Al entrar en la década de 1990, el trabajo llevado a cabo en las “cumbres presidenciales” desembocó en el establecimiento de un nuevo marco político y jurídico en la integración de la región centroamericana impulsado por el denominado “Protocolo de Tegucigalpa” de 1991. De este modo, y en teniendo en cuenta que la integración centroamericana apostaba por su consolidación al transformar en 1993 el antiguo Mercado Común Centroamericano (creado en 1963) en el novedoso Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Unión Europea y los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) firmaban en 1993 el “Acuerdo Marco de Cooperación” (que entró en vigor el 1 de marzo de 1999), que años después, como se demostró en los encuentros de Florencia, en 1996, y en Madrid, en 2002, influyó en la nueva orientación del Diálogo hacia el desarrollo sostenible y una mayor integración en la subregión centroamericana. Fue en mayo de ese último año, cuando en el marco de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Centroamérica y la Unión Europea pusieron en marcha la negociación para formalizar un “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación” que se firmó en Roma el 15 de diciembre de 2003.

La Unión Europea y el SICA hacia el establecimiento del Acuerdo de Asociación (AdA)

Al año siguiente, en el marco de la III Cumbre entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara en mayo de 2004, ambas Partes acordaron establecer un mecanismo de evaluación conjunta con el objetivo de examinar el proceso de integración económica regional centroamericana, como paso previo al inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación (AdA). Para formalizar dicho proceso y definir los objetivos y metodología del mismo, ambas Partes se reunieron el 19 de enero de 2005 en Bruselas con ocasión de la celebración de la XIII Comisión Mixta Unión Europea-Centroamérica.

En la Cumbre Unión Europea-Centroamérica, celebrada en Viena en mayo de 2006, se reiteró el compromiso de establecer el mencionado AdA; y al año siguiente, los días 28 y 29 de junio, las Partes en cuestión acordaron el inicio de las negociaciones en tal sentido. La primera ronda de negociaciones para el establecimiento del AdA tuvo lugar en octubre de 2007 en San José de Costa Rica. En total se celebraron nueve rondas de negociaciones para tratar sobre los considerados tres pilares básicos (Pilar Político, Pilar de Cooperación y Pilar Comercial) y siete reuniones técnicas comerciales. Durante las negociaciones se realizó un amplio proceso de consulta con los distintos organismos de la administración pública afectados, y con los sectores productivos, académicos, organizaciones no gubernamentales y demás grupos interesados. Según los expertos del Banco Interamericano de Desarrollo, el establecimiento de este AdA con la Unión Europea es el mejor “puente para el desarrollo” de Centroamérica, el “más adecuado para profundizar las relaciones comerciales entre ambas regiones, fortalecer los vínculos políticos, consolidar la cooperación europea en la región y profundizar el proceso de integración regional”, y supone al mismo tiempo tanto una oportunidad como un desafío para la región.

En mayo de 2010, en menos de tres años de trabajo, en la IV Cumbre Unión Europea-América Central celebrada en Madrid, las negociaciones para el AdA llegaron a buen puerto. En el comunicado conjunto emitido el 19 de mayo, se señalaba que en dicha Cumbre las Partes afectadas “han destacado la naturaleza fructífera de las relaciones existentes entre ambas regiones, que se ha desarrollado en el marco del Diálogo de San José, establecido en 1984, y han confirmado los puntos de vista y los compromisos manifestados en Lima el 17 de mayo de 2008”. En función de lo anterior, dichas Partes celebraban la conclusión de las negociaciones y señalaban lo siguiente: “Dicho Acuerdo, que abarca todos los aspectos de las relaciones birregionales, el diálogo político, la cooperación y el comercio, constituye la manifestación más concreta de la fuerza de nuestro vínculos. Al fomentar el diálogo político y la cooperación en asuntos de interés común y al impulsar nuestro respectivos flujos comerciales e inversiones, el Acuerdo de Asociación anuncia una nueva era en las relaciones entre la Unión Europea y América Central”. También se destacaba en el comunicado que nos ocupa que para las Partes “la seguridad es uno de los aspectos prioritarios de su plan de trabajo común y en que la inseguridad plantea graves riesgos para el desarrollo humano, social y económico, y, por consiguiente, para la estabilidad democrática en América Central”. En este sentido, las Partes “han estado de acuerdo en que el ejercicio efectivo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son esenciales para la seguridad de las personas”.

El AdA entre la Unión Europea y el SICA

Menos de un año después, el 22 de marzo de 2011, los representantes de la Unión Europea y de América Central completaban el proceso de revisión legal del AdA y rubricaron los textos negociados. En palabras de la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, este AdA “es una prueba concreta de nuestro siempre presente compromiso con la región de Centroamérica. Nos permitirá profundizar aún más nuestro diálogo y reforzar nuestra presencia en la región, donde la UE es ya el mayor donante, inversor y socio”. Por su parte, para el Comisario de Comercio de la Comisión Europea, Karel De Gucht, la firma del AdA “es un

paso importante hacia la entrada en vigor de este acuerdo verdaderamente interregional. En un acuerdo ambicioso y muy amplio, que impulsará el comercio y la inversión entre las Partes, que ayudará al crecimiento y a la creación de empleo, como también a la integración regional de América Central”. Formalmente, el AdA fue firmado por la Partes en Tegucigalpa, el 29 de junio de 2012 (el Parlamento Europeo lo aprobó el 11 de diciembre del mismo año), y de los tres pilares que, como sabemos, lo conforman (el de Diálogo Político, el de Cooperación y el del Comercio), el primero en entrar en vigor para la mayor parte de los países centroamericanos ha sido el Pilar del Comercio, en concreto el 1 de agosto de 2013. Como resaltó Hugo Martínez Bonilla, Secretario General del SICA, el AdA es “único en su género”, además de ser “el primero que suscribe la Unión Europea de región a región”, lo cual redundará en una mejor relación comercial, además de potenciar las inversiones, todo lo cual coadyuvará a impulsar el desarrollo social y, en definitiva, a mejorar de las condiciones de vida y de trabajo de los centroamericanos. Lo anterior –en especial el carácter de ser el primer acuerdo que suscribe la Unión Europea de región a región– también fue resaltado por la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung en una primera valoración presentada por su oficina en Costa Rica y Panamá.

Según los responsables del SICA, el verdadero significado del AdA se encuentra en la pujanza que se otorga a la futuras relaciones entre la Unión Europea y la región de Centroamérica de las que se obtendrán beneficios potenciales y grandes posibilidades: “En principio, algunas de ellas incluyen aumentar las exportaciones hacia un mercado amplio, de alta capacidad de compra, sofisticado y exigente; a la vez que se espera un incremento de inversión europea en nuevas empresas. Otro de los efectos que se debe esperar es el fortalecimiento y profundización de la integración Centroamericana, que sin duda nos abre las posibilidades de inducir un proceso de desarrollo más acelerado. Ello si estamos convencidos, como deberíamos estarlo, de que integrados tenemos más posibilidades de competir en este mundo globalizado que si lo hiciéramos de manera aislada”.

Ese carácter “único en su género” al que nos referíamos anteriormente, se percibe también, según Rómulo Caballeros Otero (Experto de PAIRCA II/GOPA), en la “dimensión integral” del AdA, es decir, “que los tres temas de la relación [políticas, de cooperación y comerciales] se encuentran íntimamente interrelacionados y el contenido de los Tres Pilares [diálogo político, cooperación y comercio] detalla esa interconexión”. Ni siquiera una interpretación crítica del proceso (por ejemplo, la expresada por Bidaurratzaga, Eduardo y Zabalo, Patxi, “Efectos potenciales del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea sobre el desarrollo de Centroamérica”) puede dejar de reconocer que dicho AdA “encaja bien con la idea de la Unión Europea de impulsar acuerdos con bloques subregionales que eventualmente puedan confluir en un gran acuerdo de alcance regional. Esto dotaría de coherencia al discurso oficial de la UE de apostar por una forma de *regionalismo abierto* que fortalezca los procesos de integración regional de Latinoamérica.” Para un estudio comparado de ambos procesos, remitimos a la obra de Orlando José Mejía Herrera: *La Unión Europea como modelos de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*.

A modo de conclusión

Para cerrar, pues, esta presentación, y siguiendo a Caballeros Otero, podemos indicar lo siguiente: el AdA presenta unas características sobresalientes: “certeza jurídica”, “reciprocidad”, “integridad” e “institucionalidad”; unos objetivos principales a conseguir: “consolidar una relación”, “desarrollar una asociación”, “mejorar la cooperación birregional”, “incrementar el intercambio comercial” e “impulsar la integración regional”; una estructura definida: con “una base –organización institucional–”, “tres pilares –diálogo político, cooperación y comercio–” y “dos dinámicas –dimensión nacional y proyección regional–”. En todo caso, para que el AdA resulte operativo y se mantenga en el tiempo, más allá de las dificultades estructurales propias de una región en desarrollo, será preciso que los países miembros del SICA extraigan de la experiencia europea el valor positivo de lo supranacional, en coexistencia con lo intergubernamental, como norma suprema del proceso de integración.

Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez
Instituto Universitario de Estudios Europeos.
Universidad de Valladolid