

DEPARTAMENTO ÁFRICA

Cumbre Unión Europea-África: El Reclamo Por Un Comercio Justo

Luz Marina Mateo

“Existe un riesgo grave de que la Cumbre de Lisboa transcurra sin pena ni gloria. Las consecuencias de un fracaso de este tipo van más allá de un mero traspíe diplomático. Centenares de millones de africanos se enfrentan cada día a la carga de la pobreza y la inseguridad personal (...) para Europa contribuir al desarrollo de África no sólo es una obligación ética, sino parte de un bien entendido interés propio”¹. Así concluye un trabajo realizado por investigadores españoles del *Real Instituto El Cano*, previo a la Cumbre de Lisboa, llevada a cabo entre la Unión Europea y África los días 8 y 9 de diciembre de 2007. Este encuentro es el segundo de estas características (el anterior se llevó a cabo los días 3 y 4 de abril de 2000, en El Cairo); participaron cincuenta y tres países africanos y los veintisiete miembros de la Unión. En él se acordaron tres documentos: un Plan de Acción 2008-2010, un Acuerdo de Cooperación Estratégica y, como en todo encuentro, la Declaración Final.

Temas como seguridad, paz, colonialismo, migraciones y comercio, adquirieron particular relevancia dentro de la agenda. Sin embargo, hubo varios desacuerdos que hicieron que el clima en el que transcurrió la Cumbre esté muy lejos de poder calificarse como distendido. La más destacable de las discordancias giró en torno a los aspectos comerciales, centrados en los Acuerdos de Asociación Económica (*EPA*, por sus siglas en inglés) pretendidos por Europa y que generaron el rechazo de la mayoría de los africanos.

En lo político, la presencia del presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe -acusado de graves violaciones a los derechos humanos- motivó la ausencia del Primer Ministro británico Gordon Brown. Además, el mandatario africano recibió críticas de varios líderes europeos como la canciller alemana, Angela Merkel, quien lo caracterizó como “un mal ejemplo”.

También el tema de Sudán -la crisis humanitaria de Darfur- ocupó parte de la agenda de discusión: la Unión Europea le exigió a Jartum que acepte la presencia de tropas de la OTAN y de la Unión Africana y que “tome las medidas necesarias para acelerar las negociaciones y lograr un acuerdo de paz definitivo”.

A continuación presentaremos las aspiraciones previas a la cumbre por parte de cada sector, haciendo hincapié en los aspectos comerciales, para compararlas luego con los documentos efectivamente aprobados.

Desde la UE

Con la intención de crear una *nueva asociación euroafricana*, la Unión Europea se presentó con una agenda de ocho puntos: paz y seguridad, democracia y derechos humanos, comercio, Objetivos de Desarrollo del Milenio, energía, cambio climático, migraciones y avance científico tecnológico.

¹ Teresa Cavero, Gonzalo Fanjul, Isabel Kreisler y Javier Pérez. *La Cumbre de Lisboa: una agenda para el desarrollo y la seguridad de África*. En: ARI N° 127/2007 - 03/12/2007. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI127-2007

Sin dudas, la cuestión comercial es uno de los tópicos más preocupantes para Europa por el rechazo de África a los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) por un lado y, por otro, ante la creciente presencia de China como nuevo actor en la economía africana, a punto tal de haberse celebrado en 2006 una cumbre China-África que dio como resultado que el país asiático haya proyectado unas quinientas inversiones en casi todos los países africanos.

Una de las principales exigencias europeas para el éxito de estos acuerdos, era la baja de aranceles en el ingreso de los productos europeos (tanto industriales como agrícolas) al continente, lo cual perjudicaría a los productores locales y, además, disminuiría el ingreso por importaciones de varios Estados africanos.

Para morigerar los perjuicios que esto podría ocasionar, se barajó entonces la posibilidad de una liberalización gradual de las economías africanas, no incluyendo la totalidad de los productos y completando el proceso recién en 2025. También se habló de suscribir acuerdos bilaterales diferenciales con aquellos países que no estuviesen en condiciones económicas y/o sociales de ingresar en los acuerdos.

El día de la apertura del encuentro, el Primer Ministro portugués, José Sócrates, dijo que se trataba de una "Cumbre entre iguales", lo cual nos remite a aquella conocida frase que circula en el ámbito de las relaciones internacionales y que expresa que nada hay más injusto que tratar como iguales a los que no lo son. Y en este sentido, recordaremos también lo expresado sobre esta cumbre por José Ángel Sotillo Lorenzo, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid: "hay quien sostiene que buena parte de los problemas políticos (como la corrupción) y económicos (como el subdesarrollo) que sufre África están originados en Europa, especialmente por el proteccionismo agrario, una de cuyas consecuencias es la miseria y la pobreza que alimenta la emigración hacia la propia Europa, con lo que se cierra un círculo perverso. Hipocresía y cinismo son algunos de los calificativos con los que se enjuicia la actuación europea hacia África"².

Desde África

La mayoría de los países africanos llegaron también reclamando una nueva relación (aunque, claro, en un sentido distinto al europeo), tal y como lo expresó el presidente de la Unión Africana y primer mandatario de Ghana, John Kufuor, quien exhortó a superar el pasado colonial.

El titular de la Comisión de la Unión Africana, Alpha Oumar Konaré, se expresó en el mismo sentido que Kufuor: pidió a la UE que deje de emplear mecanismos de épocas pasadas basados en negociaciones bilaterales que afectarían la integración regional, ya que ningún país de África podría prosperar solo porque todos tienen ligados sus destinos como continente.

Desde Senegal, Abdelayé Wade, acusó a Europa de mantener una actitud unilateral en materia de comercio, a lo cual agregó que los países africanos no pueden desarticular sus aduanas dejando de recibir importantes ingresos en concepto de aranceles. Asimismo, calificó a los acuerdos concebidos desde el norte como fruto de "un mal enfoque que podría desencadenar en un sismo en África, donde muchos países no pueden mantener un libre comercio con la Unión Europea".

Ya promediando el segundo día del encuentro, se sabía que la Cumbre de Lisboa era para la UE una derrota, sumado esto a la presión de que el 31 de diciembre de 2007 culminaría

² Sotillo Lorenzo, J. *Crónica de Lisboa. La cumbre Unión Europea-África. Encuentros y desencuentros euroafricanos*. Fundación Carolina, Madrid. Pp. 3. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/2FE68C5D-87AF-4D85-8FBE-E0E68E1B1CF6/1884/Art%C3%ADculoSotillo108FC.pdf>

la exención temporal que la Organización Mundial de Comercio había establecido para la vigencia de los acuerdos preferenciales.

Los documentos aprobados

Como ya se ha señalado, luego de dos jornadas de discusiones y divergencias, se aprobaron tres documentos. La *Declaración de Lisboa*, un *Acuerdo de Cooperación Estratégica* y el *Plan de Acción 2008-2010*.

a) *La Declaración de Lisboa*

La *Declaración de Lisboa* expresa que la Cumbre significó “una oportunidad única para abordar juntos los desafíos comunes con que hoy se enfrentan nuestros continentes”. Asimismo recuerda la primera reunión de El Cairo (2000) reconociendo que desde entonces muchas cosas han cambiado: “En África, asistimos a la creación de la Unión Africana, que proporciona un nuevo cuadro continental para abordar las cuestiones africanas y se convirtió en una voz respetada del continente, así como su instrumento económico, la NEPAD³. En Europa, la UE creció en número de miembros y en esfera de acción, profundizando su proceso de integración y adquiriendo nuevas responsabilidades en el mundo. A escala mundial, tenemos hoy una conciencia más clara de nuestra interdependencia vital y estamos decididos a congregarnos para enfrentar los principales desafíos políticos de nuestro tiempo, como la energía y el cambio climático, las migraciones o las cuestiones de género”.

Continúa el texto hablando de la necesidad de romper la relación tradicional “donante-receptor” y construir una asociación “de iguales” en el contexto de “compromisos fundamentales, a saber: la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); la constitución de una sólida arquitectura de paz y seguridad en África; el refuerzo de la inversión, del crecimiento y de la prosperidad a través de la integración regional y del estrechamiento de los lazos económicos; la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos y la creación de oportunidades para moldear la gobernanza mundial en un cuadro abierto y multilateral”.

El texto finaliza mencionando el *Acuerdo de Cooperación Estratégica* y el *Plan de Acción 2008-2010*. Asimismo, anuncia la Tercera Cumbre UE-UA, que se llevará a cabo en 2010.

b) *El Acuerdo de Cooperación Estratégica*

El acuerdo se centra en cuatro objetivos: reforzar la asociación política entre África y la UE; promover la paz, la seguridad, el buen gobierno y los derechos humanos; promover y sustentar un sistema constituido por un multilateralismo efectivo y facilitar un asociación de base amplia y abarcativa, centrada en las personas.

Estos cuatro objetivos, a la vez, determinan el cuadro global dentro del cual deben ser creadas estrategias específicas en los siguientes dominios: paz y seguridad; buen gobierno y derechos humanos; comercio e integración regional y cuestiones clave sobre desarrollo.

Sobre el tema puntual del comercio, el acuerdo identifica como factores esenciales para el desarrollo de la capacidad económica del continente “una gestión económica más eficaz y un clima apropiado para las inversiones”. Y destaca que “una de las prioridades de la asociación África-UE consistirá en ayudar a África a aumentar su capacidad de producción, a ascender en la escala del valor agregado y tornarse menos dependiente de las materias primas y los productos transformados simples lo que, a largo plazo, será la mejor forma de evitar el deterioro de las condiciones de intercambios comerciales, de participar en la economía global y beneficiarse de ella”.

³ *New Partnership for African Development.*

También señala tres objetivos principales en el ámbito del diálogo África-UE sobre comercio e integración regional: a) desarrollo del sector privado apoyado por la inversión extranjera, para consolidar a las economías africanas del lado de la oferta; b) desarrollo y refuerzo de las redes de infraestructuras y servicios indispensables para la circulación de personas, bienes e información y c) integración comercial, esencial para intensificar los flujos comerciales, tanto Sur-Sur como Norte-Sur.

El punto referido a comercio e integración hace mención al Tratado de Abuja, que establece la Comunidad Económica Africana. Asimismo se refiere a las Comunidades Económicas Regionales, a las que les adjudica un papel "crucial" en el proceso de integración continental. Además, expresa que, para ello "la UE y África trabajarán en conjunto en pro de una mayor coherencia y armonización de la reglamentación y de los regímenes comerciales, lo que implicará la armonización gradual de las políticas, la legislación, la reglamentación y los procedimientos en los sectores comercial, aduanero e industrial".

Finalmente, cita las bases de la cooperación África-UE, asentándola en relaciones comerciales bilaterales más fuertes y orientadas al desarrollo de varios modos: a) mediante Acuerdos de Asociación Económica con regiones (África Occidental, Central, Oriental y Austral) y la implementación del Acuerdo de Libre Comercio Euro-Mediterráneo con los países del norte del continente; b) mediante el apoyo a las empresas africanas en sus esfuerzos para cumplir las normas y patrones europeos y desarrollar, así, su capacidad productiva y c) cooperando en el desarrollo de estrategias de exportación y de relaciones entre empresas.

c) El Plan de Acción 2008-2010

El documento se basa en la necesidad de implementar en conjunto las acciones prioritarias para cumplir con los objetivos estratégicos, a través de asociaciones a nivel mundial, continental y regional, funcionando bajo la responsabilidad política de las esferas ministeriales de ambos continentes. Se habla también de implementar un cuadro institucional, cuyos progresos serán evaluados por el Grupo de Acción Común UE-UA.

Las acciones que realicen cada una de las asociaciones, serán financiadas con recursos nuevos o ya existentes, que pueden incluir la intervención del Fondo Europeo de Desarrollo y otros instrumentos de cooperación.

Así, se definieron asociaciones y acciones prioritarias en distintas materias:

- 1) *Paz y seguridad*: reforzar el diálogo, dar operatividad a la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad y asegurar la financiación a las operaciones de apoyo a la paz lideradas por fuerzas africanas.
- 2) *Gobierno democrático y derechos humanos*: reforzar el diálogo a nivel mundial y en las instancias internacionales; promover el Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares y apoyar la Carta Africana de la Democracia, las elecciones y la Gobernanza; reforzar la cooperación en el dominio de los bienes culturales.
- 3) *Comercio, integración regional e infraestructuras*: apoyar la agenda de integración africana; reforzar las capacidades africanas en materia de reglas, normas y control de calidad; implementar la asociación UE-UA en el dominio de las infraestructuras.
- 4) *Objetivos de Desarrollo del Milenio*: garantizar la base política y financiera para la realización de los ODM; acelerar la realización de las metas de los ODM relativas a la seguridad alimentaria, la salud y la educación.
- 5) *Energía*: implementar la Asociación Energética para intensificar la cooperación en el dominio de la seguridad energética y el acceso a la energía.

6) *Cambio climático*: elaborar una agenda común para las políticas y la cooperación en el dominio de las alteraciones climáticas; cooperar para combatir la degradación de los suelos y la sequía creciente, incluyendo en eso a la iniciativa *Muralla Verde para el Sahara*.

7) *Migración, movilidad y empleo*: implementar la Declaración de la Conferencia de Trípoli sobre Migración y Desarrollo; implementar el Plan de Acción UE-África sobre el tráfico de seres humanos; implementar y asegurar el seguimiento de la Declaración de Ouagadougou de 2004 y del Plan de Acción sobre el Empleo y la Reducción de la Pobreza en África.

8) *Ciencia, sociedad de la información y espacio*: apoyar el desarrollo de una sociedad de la información inclusiva en África; apoyar el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas en África e implementar el Plan de Acción consolidado africano para la ciencia y la tecnología; reforzar la cooperación en materia de aplicaciones y tecnologías espaciales.

Luego, el texto se centra en la arquitectura institucional y la implementación para lo cual se comprometen a tener contactos más frecuentes entre los dirigentes políticos de África y la UE, entre los Parlamentos regionales (el Panafricano y el Europeo) y entre los Consejos Económicos. Además, se propone establecer un mapeo de las redes de la sociedad civil existentes entre África y la UE e invitar a sus miembros a las reuniones ministeriales y, entre otras cosas, se anuncia la Tercera Cumbre en 2010.

Algunas consideraciones

Como se puede apreciar, los documentos suscritos distan bastante de las posiciones iniciales y las aspiraciones previas a la Cumbre por parte de cada sector. Las enormes diferencias en materia comercial hicieron que este encuentro efectivamente -y tal como se había anunciado- transcurriera sin pena ni gloria. Para los líderes africanos, estos acuerdos comerciales hechos a medida europea no significan ningún tipo de desarrollo. La presión por liberalizar los mercados fue definida por varios de ellos como "acoso", ya que se amenazó con el aumento de los aranceles aduaneros a quienes se negaran a ello. Asimismo se denunció que esto afecta de modo directo la integración regional porque se suscriben acuerdos favorecidos por la debilidad en la unidad de los Estados africanos y, a la vez, debilitan su capacidad de negociación multilateral en la Organización Mundial de Comercio.

Aunque Senegal y Nigeria -entre muchos otros- se opusieron taxativamente a la firma de estos acuerdos, hubo aproximadamente diez países africanos que sí los rubricaron. El primero de ellos fue Costa de Marfil, hecho cuestionado tanto por el presidente de la CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental), Mohammed Ibn Chambas, como por la ONG Oxfam, que expresó su disconformidad diciendo que ese país puede "estar arriesgándose a destruir una comunidad económica en construcción en una de las regiones más pobres del mundo"⁴.

Ninguna "nueva relación" ha nacido y mucho menos "entre iguales". Difícil es ver como iguales a dos regiones con enormes abismos en lo que se refiere a ingresos, producto bruto, esperanza de vida, niveles educativos, acceso a la tecnología y estabilidad política. Europa no parece dispuesta a abandonar sus viejas prácticas de sacar ventajas y riquezas de fuera de su territorio y, por otra parte, África continúa con su compleja realidad de pobreza, violencia y corrupción⁵ (aunque es bueno destacar que la sociedad civil africana está tomando cada vez mayor intervención en la discusión de los temas clave). Con el

⁴ Gbadamassi, F (2007) *Cumbre de Lisboa: África y la Unión Europea chocan en los acuerdos de asociación económica*. Disponible en: <http://www.tlaxcala.es/pp.asp?lg=es&reference=4312>

⁵ Favorecida en gran parte por muchos de los líderes africanos pero también por el mundo rico que sigue poniendo en marcha el conocido concepto de uso político del desorden.

escenario así planteado, difícil resulta el cumplimiento del *Plan Estratégico 2008-2010* y mucho más difícil es creer que los países pobres puedan algún día beneficiarse con las reglas de un comercio justo.