

DEPARTAMENTO ÁFRICA

Nuevas relaciones económicas de regionalismo abierto en el marco de la OMC. La negociación del Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los grupos de Estados de África, el Caribe y el Pacífico

Gustavo Pelegrin

La OMC como rectora del comercio mundial

Luego de la caída del paraguas del esquema bipolar, las relaciones comerciales de los Estados de África Occidental debieron encontrar su inserción en el marco del capitalismo prescindiendo de la ayuda económica con objetivos estratégicos que recibían de ambos bloques. Además, debieron conjugar esta disminución de ingresos con programas de ajuste estructural impulsados por organismos multilaterales de crédito y por las principales potencias occidentales.

En términos políticos, los regímenes autocráticos que fueron funcionales al esquema bipolar comenzaron a experimentar presiones internacionales en favor de la democratización dando lugar a extraños regímenes de competencia autocrática que derivaron en conflictos armados, tanto civiles como internacionales, en muchos puntos de la región.

En el nuevo marco de relacionamiento internacional y como resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT (1986-1994) se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) para regir el comercio internacional. Esta organización, a través de la participación de sus Estados Miembros, establece reglas y principios multilaterales que exceden ampliamente al GATT ya que regula los intercambios de bienes, servicios, regímenes de compras del Estado, regímenes de inversión extranjera y otros aspectos relacionados al comercio y el movimiento de capital. Si bien la participación en las negociaciones para la definición del marco normativo es cuasi-paritaria, las capacidades de influir en los resultados están condicionadas por el tamaño de los mercados y fundamentalmente por los recursos que los Estados puedan destinar para afrontar los costos de representación.

En este sentido, muchas de las nuevas normas del marco regulatorio de la OMC evidencian una nueva serie de trabas al comercio de los Estados más pobres del planeta. A diferencia del GATT, la OMC emerge como un sujeto de derecho que se independiza de los Estados que negocian su marco regulatorio y adquiere la capacidad autónoma de velar por el cumplimiento de los lineamientos independientemente de las reclamaciones que los Estados presenten ante el Órgano de Solución de Diferencias¹.

¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC*, anexo 3 "Mecanismo de examen de las políticas comerciales". Disponible en Web: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/anexo3_s.htm

Otra de las diferencias esenciales que establece la OMC en sus Tratados es la necesidad de la reciprocidad en las concesiones² y en que la creación de Áreas de Libre Comercio comprendan la liberalización de prácticamente todo el comercio entre los contratantes.

En este marco, se encuentra aun en etapa de negociación, un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre la Unión Europea (UE) y seis grupos de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) entre los que se hallan tanto los llamados Least Developed Countries (LDC)³ como países en vías de desarrollo. Entre estos grupos se encuentra el que nuclea a 16 Estados de África Occidental. De los 6 grupos, solo el del Caribe suscribió el AAE en diciembre pasado.

Generalmente, los AAE como el presente comprenden varios aspectos que exceden el intercambio de bienes tales como el comercio de servicios, el régimen legal de protección de la propiedad intelectual, el régimen de políticas de competencia, el régimen de compras del Estado y políticas de protección de inversiones entre otros capítulos.

La naturaleza heterogénea de los Estados que componen cada grupo es central en el establecimiento o concesión de preferencias arancelarias ya que, al negociarse en bloques regionales, las preferencias deben otorgarse a todos los Estados que conforman el bloque. Si bien en el marco regulatorio de la OMC los LDCs no están obligados a otorgar reducciones arancelarias de manera recíproca, los demás Estados que conforman el bloque sí lo están.

En este contexto de transformación de las relaciones políticas y comerciales entre los Estados ACP y la UE es importante destacar los orígenes del vínculo entre ambos grupos de Estados. A partir del proceso de descolonización, la UE⁴ y los Estados ACP, principalmente los africanos, han tenido un marco de relacionamiento signado por Convenciones que establecieron compromisos plurianuales que comenzaron en 1963 con las Convenciones de Yaundé (I y II) y que a partir de 1975 fueron reemplazadas por las cinco Convenciones de Lomé hasta 2000. En tal año, y a partir de las nuevas exigencias de la OMC, se firmó el Acuerdo de Cotonou que, en líneas generales, mantenía las concesiones vigentes pero ponía como fecha límite el fin de 2007 para la adopción de un marco de relacionamiento comercial acorde con los requerimientos de la nueva normativa. Para la fecha pactada, se debía llegar a un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que mantuviera las preferencias otorgadas.⁵

Sin embargo, existen dos regímenes alternativos a las concesiones del marco UE-ACP vigente hasta 2007. Por un lado, se trata de la iniciativa *Everything But Arms* (EBA) por medio de la cual la UE unilateralmente permite que virtualmente todas las exportaciones de los LDCs ingresen libres del pago de tarifas aduaneras, con excepción de las armas⁶. Este esquema se limita a los LDCs por lo que restringe su participación a los Estados que

² OMC, *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC*. Preámbulo. Disponible en Web: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm

³ Los LDC, o países menos adelantados, son 50 Estados que Naciones Unidas enlista de acuerdo a su Índice de Desarrollo Humano y que están caracterizados por tener un PBI per cápita inferior a US \$750, carecer de recursos humanos preparados y una alta vulnerabilidad en el plano económico.

⁴ El desarrollo institucional de la UE tuvo su correlato también en la relación con los Estados ACP. En su momento, las Convenciones de Yaundé fueron suscriptas por la CEE.

⁵ El 14 de noviembre de 2001 la OMC hace lugar al pedido de las Comunidades Europeas y de los Estados ACP miembros de la organización en virtud del cual las Comunidades Europeas renuncian a la aplicación de los principios de la OMC en materia de reciprocidad de las concesiones, entre otras, con respecto al Acuerdo de Cotonou y fijando, por el mismo Acuerdo, la finalización de tal renuncia a la finalización de vigencia del mismo el 31 de diciembre de 2007. Decisión de la Conferencia Ministerial de la OMC. Disponible en Web: http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_aqp_ec_agre_e.htm

⁶ En realidad, el arancel cero se extiende a productos de escaso valor agregado y de consumo masivo tales como bananas o cacao. Para los productos manufacturados existen aranceles que son relativamente bajos.

conforman un bloque de negociación y que no figuran en la lista de LDCs, como es el caso de Ghana, Costa de Marfil o Nigeria.

Por otra parte, a partir de 1979 se encuentra vigente el Sistema Generalizado de Preferencias por medio del cual los Estados desarrollados conceden a los países en vías de desarrollo una serie de preferencias arancelarias no recíprocas basándose en la extensión del principio de la Nación Más Favorecida (NMF). Sin embargo, las concesiones de este marco varían de Estado a Estado pudiendo introducirse excepciones o modificaciones unilaterales. Además, las concesiones arancelarias más importantes se ciernen sobre exportaciones de escaso valor agregado mientras que a medida que se incrementa el valor agregado de las mismas, las tasas aduaneras se incrementan notablemente.⁷

El año pasado, el Comisario Europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Louis Michel, manifestaba en una entrevista a la revista EU-ACP Courier, que en ausencia de un AAE, ninguno de los treinta y seis Estados ACP más desarrollados contaría con nada más que el Sistema Generalizado de Preferencias a disposición de todos los Estados en desarrollo. Esto es claramente menos ventajoso que el acceso sin aranceles y sin cuotas para casi todos los productos (con la excepción del arroz y el azúcar) ofrecido desde el 1 de enero de 2008 a todos los Estados ACP que firman el AAE.⁸

Sin embargo, el plazo límite para la adopción de tal Acuerdo llegó a su fin poco después de la Cumbre de Lisboa en diciembre de 2007.

Las negociaciones durante el último año

En el último año tuvieron lugar tres instancias de negociación en que, entre otros temas, se trató la adopción del AAE. Se trata de las Asambleas Parlamentarias Paritarias ACP-UE celebradas en Kigali, Rwanda y en Ljubljana, Eslovenia y fundamentalmente la Cumbre África-UE de Lisboa.

A pesar de la creciente vinculación y diversificación de la cooperación entre ambos bloques no se hicieron grandes avances en favor de alcanzar un AAE antes de la expiración de la renuncia de la aplicación del nuevo marco de la OMC.

La 14^o Asamblea Parlamentaria Paritaria en Kigali, Rwanda

La Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE está conformada por miembros del Parlamento Europeo, por un lado, y miembros de los Parlamentos nacionales o, en su defecto, representantes designados por los Estados ACP.

En la 14^o Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE celebrada en Kigali, Rwanda del 19 al 22 de noviembre de 2007, el principal tema de conversación fue la celebración del AAE dada la fecha de finalización del régimen de concesiones no recíprocas de Cotonou.

Como resultado de la Asamblea se adoptaron resoluciones referidas a los siguientes temas:

- Elecciones y procesos electorales en los Estados ACP y en la UE;
- El impacto de las inversiones externas directas en los Estados ACP;
- Acceso a la salud y a medicinas;
- Desastres naturales en Estados ACP: fondos de cooperación de la UE;
- La situación en la República Democrática del Congo y

⁷ A medida que determinadas exportaciones se van haciendo competitivas en el mercado europeo, las tasas se incrementan al punto de eliminar la preferencia elevando las tasas hasta el nivel de las de NMF. UE, *On the scheme of generalised tariff preferences (the GSP) in the years 2009-2011*. Disponible en Web: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138680.pdf

⁸ UE-ACP Courier [En línea] N°3, Bruselas, noviembre-diciembre de 2007. [Traducción del autor] Disponible en Web: <http://www.acp-eucourier.info/fileadmin/issues/TheCourier2007-03.pdf>

- La Declaración de Kigali para un AAE enfocado al desarrollo.

La Cumbre de Lisboa

Los días 8 y 9 de diciembre de 2007 se reunieron en Lisboa, bajo la presidencia portuguesa del Consejo de la UE, los jefes de Estado y de Gobierno de 52 Estados de la Unión Africana y el Reino de Marruecos, representantes de la Comisión Africana, representantes de 27 Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea y el Secretario General del Consejo de la UE. Esta constituyó la segunda Cumbre África-UE continuando el proceso iniciado en la Cumbre de El Cairo en 2000.

Como resultado de la Cumbre se elaboró un documento bajo el título *La Asociación Estratégica África-UE: Estrategia Conjunta África-UE y Plan de Acción*.⁹ El documento muestra una preocupación común en diferentes áreas en las que se consensúan posiciones sobre temas generales tales como:

- Paz y seguridad;
- Gobernanza democrática y derechos humanos;
- Infraestructuras, comercio e integración regional;
- Desarrollo;
- Energía;
- Cambio climático;
- Migraciones, movilidad y empleo y
- Ciencia, sociedad de la información y espacio.

En lo relativo al AAE en cuestión, la Cumbre de Lisboa no hizo grandes progresos para concretarlos con los grupos de Estados africanos, por el contrario, los líderes africanos, en general, manifestaron que el AAE debía estar orientado al desarrollo del continente africano y que esas condiciones aun no se veían plasmadas en las negociaciones.

Al comenzar la reunión José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, decía lo siguiente:

“Los Acuerdos de Asociación Económica son, entonces, no solo acuerdos comerciales; constituyen el instrumento clave de una agenda económica y política reforzada. Son herramientas al servicio de nuestros objetivos comunes de desarrollo”¹⁰.

La postura africana se encolumnó detrás del discurso de Alpha Oumar Konaré, Presidente de la Comisión de la Unión Africana quien sostuvo que:

“Es importante, sobre todo en estos tiempos de negociación de AAEs, evitar la utilización de esquemas de otras épocas, contrarias a las elecciones legítimas africanas, comenzar las negociaciones de manera aislada pudiendo oponer a las regiones africanas entre sí o entre países de la misma región. Ningún país puede salir sin los otros. El destino de los más dotados está vinculado al de los menos dotados”¹¹.

Esta fue la postura que mantuvieron los LDCs mientras que Estados como Ghana o Costa de Marfil (no LDC) debieron hacer un paso adelante y quebrar el bloque de negociación al concluir un AAE interino relativo al comercio de bienes para proteger el régimen

⁹ *The Africa-EU Strategic Partnership: Joint Africa-EU Strategy and Action Plan* [Traducción del autor]

Disponibles en Web: http://www.eu2007.pt/UE/ven/Noticias_Documentos/20071209PARCEST.htm

¹⁰ Barroso, José Manuel *From working for Africa to working with Africa: an EU/Africa partnership for the 21st century* EU-Africa Summit, Lisboa 8/12/2007. [Traducción del autor]. Disponible en Web:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/801&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹¹ Konaré, Alpha Oumar [Presidente de la Comisión de la Unión Africana], Segunda Cumbre África-Europa, Lisboa, 7/12/07 [Traducción del autor]. Disponible en Web: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/3C7E3A6D-8EFB-4634-A937-89F0C6FC8ADA/0/DISCURSOCOMISSÃOAFRICANA.pdf>

arancelario de sus exportaciones, principalmente de banana y cacao, a los niveles del Acuerdo de Cotonou.

Costa de Marfil firmó el Acuerdo Interino relativo al comercio de bienes el 7 de diciembre, un día antes de que iniciara la Cumbre. Ghana hizo lo propio el día 13 de diciembre. Esto marcó una ruptura al interior del bloque negociador de África Occidental ya que bajo estas condiciones los demás Estados de la región ven comprometidas sus oportunidades de alcanzar un AAE acorde a sus intereses de desarrollo.

Más adelante Konaré sostenía: "si no, al cabo de esta presión, esta será ciertamente una victoria, pero una *victoria pírrica* basada en las divisiones, a costos desastrosos para las poblaciones rurales africanas y los industriales africanos. Los intercambios comerciales no tienen inevitablemente el sentido de que cuando hay reciprocidad conducen necesariamente a un verdadero desarrollo"¹².

En conferencia de prensa el 9 de diciembre de 2007, el Presidente de Senegal Abdoulaye Wade afirmaba "Ya no hablamos más de AAE, los hemos rechazado"¹³.

La 15^o Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE en Liubliana, Eslovenia

Entre los días 15 y 20 de marzo del presente año tuvo lugar la decimoquinta Asamblea Parlamentaria Paritaria en la ciudad eslovena de Liubliana, ocasión en que como era de esperarse, los asuntos relacionados a la celebración de los AAE estuvieron presentes en los discursos de los principales oradores aunque tal debate no se plasmara en las resoluciones elaboradas.

En Liubliana se adoptaron cuatro resoluciones:

- Sobre experiencias relevantes para los Estados ACP acerca del proceso de integración regional europeo;
- Sobre asuntos de seguridad alimentaria en los Estados ACP y el rol de la cooperación ACP-UE;
- Sobre las consecuencias sociales y ambientales de los programas de ajuste estructural; y
- Sobre la situación en Kenia.

El Comisario Louis Michel expresó nuevamente la necesidad de celebrar Acuerdos completos, es decir, que comprendan todos los aspectos arriba mencionados tales como los regímenes de protección de inversiones o la liberalización de los regímenes de compras del Estado en tanto instrumentos para asegurar el desarrollo en los Estados ACP. Al respecto destacó la celebración de uno de tales tratados con el grupo del Caribe y los Acuerdos Interinos individuales celebrados con Estados como Ghana y Costa de Marfil.

Esta es la razón por la que me alegro de que un acuerdo completo haya podido rubricarse con la región del Caribe en diciembre. Esta es la razón por la que es esencial que los Acuerdos Interinos, también rubricados en diciembre, sean completados a su debido tiempo por disposiciones que correspondan más directamente a los objetivos de desarrollo e integración regional de estos Acuerdos¹⁴.

¹² Konaré, Alpha Oumar, [Presidente de la Comisión de la Unión Africana], Segunda Cumbre África-Europa, Lisboa, 7/12/07 [Traducción del autor]. Disponible en Web: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/3C7E3A6D-8EFB-4634-A937-89F0C6FC8ADA/0/DISCURSOCOMISSÃOAFRICANA.pdf>

¹³ Abdoulaye Wade. Cumbre de Lisboa, Conferencia de prensa [Traducción del autor]. Disponible en Web: <http://www.nytimes.com/2007/12/10/world/africa/10summit.html?fta=y>

¹⁴ Michel, Louis [Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la UE], 15^o Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, Liubliana, marzo de 2008 [Traducción del autor]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_15/pdf/michel_fr.pdf

Y agregaba: “Estoy lejos -ustedes lo ven- de ser un *gran sacerdote* del liberalismo salvaje y la globalización sin normas. A mi modo de ver, la globalización es la realidad del mundo de hoy¹⁵.”

Sin embargo, la parlamentaria europea y Co-presidenta de la Asamblea Parlamentaria Paritaria, Glenys Kinnock, manifestaba acerca de la necesidad de AAE completos sostenida por Michel que:

“Los Estados ACP no deben ser forzados a negociar compromisos obligatorios en las áreas que no requieren conformidad [con las normas de la] OMC, tales como la liberalización de los servicios, inversiones y compras del Estado”¹⁶.

Y con respecto a la adopción de los Acuerdos celebrados hasta el momento decía: “A excepción del Caribe, los Acuerdos fueron reducidos, y Acuerdos Interinos compatibles [con el régimen de la] OMC fueron celebrados, principalmente sobre el comercio de bienes, y firmados con prisa. De hecho, menos de un tercio de los países ACP acordaron AAEs Interinos en la fecha límite. Quizás la víctima más importante de todo el proceso ha sido la integración regional¹⁷.”

Palabras finales

La próxima Asamblea Parlamentaria Paritaria tendrá lugar en Port Moresby, Papúa-Nueva Guinea en noviembre de 2008, en fecha muy próxima a la finalización de los Acuerdos Interinos. En esta coyuntura, será determinante observar la suerte que corren los procesos de integración regional que ya llevan varias décadas, como el de África Occidental, y que no han podido consolidar sus esquemas de protección y liberalización intrazona a la vez que negocian Acuerdos para abrir el comercio extrazona. Esta apertura puede acarrear resultados fiscales inciertos y efectos perjudiciales para la construcción de regiones sólidas para la competencia en el marco del regionalismo abierto.

Es precisamente éste el punto donde entran en contradicción las partes de un mismo modelo de vinculación económica. Mientras la convergencia entre bloques profundamente desiguales y la apertura de mercados aparecen como la llave maestra para llevar el desarrollo al continente africano, la integración sub-regional aparece como una precondition para tal convergencia. Estas son las aristas del debate que no se pueden escindir a la hora de analizar el futuro de los Estados de África Occidental, su integración sub-regional y su vinculación política y comercial con el mundo.

Fuentes

Alpha, Arlène y Le Bret, Marie-Christine *Agriculture and the WTO in Africa: Understand to act* [En línea]. CTA/GRET, Paris, 2007. ISBN : 978-2-86844-175-1. Disponible en Web: http://www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc/index_en.html

Naciones Unidas, UNCTAD, Sistema Generalizado de preferencias. Disponible en Web: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=1>

¹⁵ Michel, Louis. 15º Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, Ljubliana, marzo de 2008 [Traducción del autor]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_15/pdf/michel_fr.pdf

¹⁶ Kinnock, Glenys [Parlamentaria europea y Co-presidenta de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE], 15º Asamblea Parlamentaria Paritaria, Ljubliana, Eslovenia. Marzo de 2008 [Traducción del autor]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_15/pdf/kinnock_en.pdf

¹⁷ Kinnock, Glenys, 15º Asamblea Parlamentaria Paritaria, Ljubliana, Eslovenia. Marzo de 2008 [Traducción del autor]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_15/pdf/kinnock_en.pdf

Secretaría del Grupo de los Estados ACP. Disponible en Web:

<http://www.acpsec.org/index.htm>

Banco Mundial, *The Enhanced HIPC Initiative*. Disponible en Web:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260411~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>

acp-eu-trade.org. Disponible en Web <http://www.acp-eu-trade.org/>

Euforic: European's Forum on International Cooperation. Disponible en Web:

<http://www.euforic.org/>

ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. Disponible en Web:

<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/>

Comisión Europea, The EU-Africa Strategic Partnership. Disponible en Web:

http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/press_releases_en.cfm