

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA UE-ACP: UN ENFOQUE PRO-DESARROLLO

M.^a ELISA CASANOVA DOMÈNECH*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. MARCO GENERAL.
- III. RAZONES PARA CAMBIAR EL RÉGIMEN COMERCIAL.
- IV. LA NUEVA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL.
- V. LAS NEGOCIACIONES DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACION ECONÓMICA.
- VI. LOS ACUERDOS DE ASOCIACION ECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO.
- VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se centra en el análisis de la nueva cooperación económica y comercial entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y en la reflexión sobre su aplicación siguiendo un enfoque pro-desarrollo. Con este propósito, a esta introducción, le sigue un segundo apartado en el que se muestra la evolución general de las relaciones de cooperación UE-ACP, las cuales comenzaron con el primer Convenio de Lomé en 1975 y continúan bajo el actual Acuerdo de Cotonú desde 2000. En el tercer apartado, se argumenta la

* Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona. Profesora colaboradora de Integración Europea, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universidad de Barcelona. E-mail: elisacasanova@ub.edu. La autora agradece los comentarios críticos realizados por el Dr. Francesc Granell Trias, Catedrático de Organización Económica Internacional e Integración Europea de la Universidad de Barcelona.

necesidad de poner fin al sistema de preferencias comerciales establecidas en el anterior Convenio de Lomé, lo que da paso a la nueva cooperación económica y comercial regulada en el actual Acuerdo de Cotonú, cuyos elementos fundamentales se describen en el cuarto apartado. Posteriormente, en el quinto apartado, se dan a conocer aspectos generales del proceso de negociación ya que todavía no se han alcanzado compromisos concretos. Ante esta realidad, en el sexto apartado, se valoran elementos fundamentales en la aplicación de la nueva cooperación comercial de Cotonú para orientarla a favor del desarrollo de los Estados ACP. En el séptimo y último apartado se presentan las conclusiones del artículo.

II. MARCO GENERAL

Las primeras relaciones de cooperación entre la UE y los países ACP se regularon en el Acuerdo de Asociación¹ entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y el grupo de países ACP², firmado en Lomé el 28 de febrero de 1975³. Este Acuerdo, conocido como el Convenio de Lomé, vinculó la Comunidad Europea (CE), formada por 9 Estados miembros en ese momento, a los entonces 46 países ACP, integrados por los 18 Estados africanos, siendo la mayoría de ellos francófonos que habían estado asociados a la CEE mediante los anteriores Convenios de Yaundé I (1964-68) y II (1969-74), y 28 países de la *Commonwealth*, los cuales mantenían relaciones económicas privilegiadas con Gran Bretaña.

El Convenio de Lomé fue renovándose cada cinco años con vistas a mejorar lo pactado en el acuerdo predecesor, hasta situarse finalmente en el cuarto Convenio⁴. A este último se le dio una duración de 10 años (1990-2000), aunque con la posibilidad de revisarlo a mitad del periodo. En este sentido, el cuarto Convenio fue revisado en Mauricio el 4

¹ Según los art. 300 y 310 (antiguos art. 228 y 238) del TCE.

² El grupo de países ACP no formó una única entidad política hasta la firma del Acuerdo de Georgetown el 6 de junio de 1975. Asimismo, dicho Acuerdo instituyó el Consejo de Ministros ACP, el Comité de Embajadores ACP y la Secretaría ACP.

³ DO, L 25, 30.1.1976.

⁴ Para conocer la evolución histórica de los sucesivos Convenios de Lomé, puede consultarse la bibliografía citada en MORSON, S., «ACP - Accord de Cotonou. Aspects historiques et généralités», *JurisClasseur Europe Traité*, 6, fasc. 2240, 2006, pp. 1-22.

de noviembre de 1995 y representó el último Convenio dentro del sistema de Lomé. Los países signatarios de Lomé IV revisado fueron la UE, incluyendo la CE y sus 15 Estados miembros, y los 70 países ACP en aquel momento. Así pues, a partir de 1975 se iniciaron las relaciones de cooperación UE-ACP y se prolongaron formalmente hasta el año 2000, bajo las cuatro etapas del Convenio de Lomé.

Desde un principio, se puso en práctica un sistema de cooperación al desarrollo a favor del grupo ACP en base a tres grandes instrumentos: la cooperación comercial, la cooperación en el ámbito de los productos específicos, la cooperación financiera y técnica para el desarrollo y la dimensión política. Éstos se fueron perfeccionando en las sucesivas revisiones del Convenio, al tiempo que se ampliaron las áreas de actuación a favor del desarrollo de los países ACP. Todo ello permitió que, con el paso del tiempo, el sistema de Lomé representara la cooperación al desarrollo más elaborada, segura y global de las existentes en el mundo.

No obstante, la aplicación del Convenio de Lomé ha cosechado más fracasos que triunfos en el logro de sus objetivos, a pesar de su correcto funcionamiento institucional. Las preferencias comerciales de Lomé no fueron capaces, en general, de fomentar la expansión y la diversificación de las exportaciones ACP para conseguir, en último término, una mayor integración de los países ACP en la economía mundial. Por consiguiente, cuando se fue acercando la expiración del cuarto Convenio de Lomé, se inició una etapa de mayor concienciación respecto a la necesidad de una evaluación y una reforma de la cooperación comunitaria para el desarrollo de los países ACP.

Ello explicó la complejidad de las negociaciones UE-ACP encaminadas a examinar el contenido del nuevo Acuerdo⁵, que deberían comenzar dieciocho meses antes de la finalización del Convenio de Lomé, es decir, en septiembre de 1998⁶. Después de la primera Conferencia Ministerial de negociación celebrada en Dakar en febrero de 1999, otras tres

⁵ Previamente se llevó a cabo un proceso de consulta sobre el futuro de las relaciones UE-ACP en el seno de la Comisión Europea, que culminó con el documento titulado: *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI* (COM (96) 570 final). A partir de la discusión estimulada tras dicha publicación, la Comisión adoptó, en 1997, la Comunicación: *Orientaciones para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)* (COM (97) 537 final), que sirvió de guía en las negociaciones del nuevo Acuerdo de Asociación.

⁶ Según el art. 366.1 del cuarto Convenio de Lomé revisado.

Conferencias⁷ se requirieron a lo largo de un periodo que alcanzó casi los dos años, para lograr un acuerdo respecto a todos los ámbitos de la cooperación UE-ACP. Finalmente, se logró la firma en Cotonú (Benin) el 23 de junio de 2000, del Acuerdo de Asociación, comúnmente denominado Acuerdo de Cotonú⁸, entre los 77 Estados ACP en aquel momento, por una parte, y la UE, por otra parte.

Hoy en día, los países que se incluyen en ambas Partes del Acuerdo son, por un lado, los 25 Estados de la UE y, por otro lado, los actuales 78 países ACP⁹, dejando de lado a Cuba¹⁰, los cuales agrupan casi 800 millones de habitantes, de alrededor de los 6.000 millones de la población mundial. Además, estos países representan conjuntamente más de una tercera parte de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El actual Acuerdo tiene prevista una duración de 20 años desde el 1 de marzo de 2000 (ya que Lomé IV debía terminar el 29 de febrero de 2000). Desde el 1 de abril de 2003¹¹, el Acuerdo de Asociación UE-ACP está en vigor tras haberse completado el proceso necesario de ratificación¹². A pesar del largo periodo de vigencia, se establece la posi-

⁷ Todas ellas tuvieron lugar en Bruselas los días: 29 y 30 de julio de 1999, 7 y 8 de diciembre de 1999, y 2 y 3 de febrero de 2000.

⁸ Para un análisis detallado de los instrumentos y las áreas de cooperación de la UE a favor del desarrollo de los países ACP bajo el Acuerdo de Cotonú, véase GRANELL, F., *La Coopération au développement de la Communauté Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2005. También puede verse BRACQ, S., «ACP – Accord de Cotonou. Coopération économique et commerciale», *Juris Classeur Europe Traité*, 6, fasc. 2241, 2006, pp. 1-28.

⁹ Éstos son los 48 países de África Subsahariana, 15 países, la gran mayoría insulares, en la zona del Caribe y 15 países insulares en el área del Pacífico. Timor-Leste ha sido el último Estado en adherirse al Acuerdo de Asociación UE-ACP el 16 de mayo de 2003 (Decisión n.º 1/2003 del Consejo de Ministros UE-ACP, DO, L 141, 7.6.2003).

¹⁰ Desde diciembre de 2000, Cuba pertenece al grupo ACP aunque no es signataria del Acuerdo de Asociación UE-ACP.

¹¹ Esta fecha corresponde «al primer día del segundo mes siguiente a la fecha en la que se depositaron los instrumentos de ratificación de los Estados miembros y de al menos dos tercios de los Estados ACP, así como el instrumento de aprobación del presente Acuerdo por la Comunidad» (art. 93.3 del Acuerdo de Cotonú).

¹² En particular, la fecha notificada de entrada en vigor del Acuerdo en España fue el 19 de junio de 2002, si bien la publicación de su instrumento de ratificación en el BOE (n.º 82) tuvo lugar el 6 de abril de 2006, en el que se especifica que el Acuerdo había entrado en vigor también para España desde el 1 de abril de 2003 (art. 100).

bilidad de revisar el Acuerdo cada cinco años, si así lo solicita la UE o los países ACP, a excepción del articulado sobre cooperación económica y comercial para el cual se establece un procedimiento específico de revisión¹³. En conformidad con dicha disposición, en diciembre de 2003, la Comisión Europea presentó al Consejo y a los Estados miembros los temas del Acuerdo de Cotonú que consideraba que se debían modificar. En febrero de 2004, se presentó al grupo ACP la propuesta de la CE relativa a la posible modificación del Acuerdo. Las negociaciones comenzaron tras su aprobación por el Consejo de Ministros UE-ACP en mayo de 2004, y finalizaron en febrero de 2005. El Acuerdo de Cotonú revisado¹⁴ se firmó en Luxemburgo el 25 de junio de 2005 y ya se aplican algunas de sus disposiciones de forma transitoria hasta completar el proceso de ratificación¹⁵.

III. RAZONES PARA CAMBIAR EL RÉGIMEN COMERCIAL

El actual Acuerdo de Asociación UE-ACP regula nuevas relaciones de cooperación comercial entre ambas Partes en aras a mejorar el modesto balance del sistema de preferencias arancelarias creado en el anterior Convenio de Lomé y, al mismo tiempo, ser totalmente compatibles con las normas de la OMC.

En este sentido, dos grandes motivos justifican el nuevo régimen comercial. Por un lado, la falta de eficacia de las preferencias comerciales establecidas en el Convenio de Lomé como instrumento orientado a fomentar las relaciones comerciales entre ambas Partes y a lograr una gradual integración de los países ACP en la economía mundial. Por otro

¹³ Art. 95 del Acuerdo de Cotonú.

¹⁴ DO, L 209, 11.8.2005. La revisión no ha alterado los elementos esenciales referentes a la dimensión política y la estrategia de desarrollo del Acuerdo de Cotonú, pero sí que pretende mejorar la eficacia de las relaciones de cooperación UE-ACP. Así, se ha enfatizado el diálogo político centrado en las cuestiones de derechos humanos, principios democráticos y el Estado de derecho. También se ha profundizado sobre ciertos aspectos de las estrategias para el desarrollo, haciendo especial referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promoviendo nuevas iniciativas de participación de los actores no gubernamentales en la cooperación al desarrollo (WYATT, D., «¿Qué cooperación para qué desarrollo? El futuro de la política europea de cooperación al desarrollo», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 34, 2006, pp. 167-186).

¹⁵ Decisión n.º 5/2005 del Consejo de Ministros UE-ACP (DO, L 287, 28.10.2005).

lado, el hecho de que el modelo de intercambios comerciales instituido en Lomé necesitaba de la concesión de una exención (*waiver*) a las normas generales de la OMC, ante su incompatibilidad con los principios básicos de la Institución.

El sistema de preferencias de Lomé se basó en que los productos originarios de los países ACP accedieran al mercado de la UE, en su mayor parte, exentos de derechos de aduana y medidas de efecto equivalente¹⁶. Por su parte, los Estados ACP se comprometieron a otorgar a la Comunidad el trato comercial no menos favorable que el régimen concedido bajo la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), además de no imponer medidas discriminatorias a la entrada de productos procedentes de la UE¹⁷. Por lo tanto, en Lomé no se siguió el principio de reciprocidad en la cooperación comercial.

En la práctica, este sistema comercial se tradujo en un acceso, libre de barreras comerciales, al mercado europeo para la mayoría de productos manufacturados y para algunos productos agrícolas, originarios del grupo ACP¹⁸. La entrada a la UE de otros bienes agrícolas de origen ACP se tuvo que compatibilizar con los intereses proteccionistas de la Política Agrícola Común (PAC). En concreto, respecto a 990 partidas arancelarias sobre productos agrícolas de base y transformados¹⁹, la Comunidad se comprometió a conceder el régimen de acceso agrícola más favorable respecto al que mantenía con los terceros países que se beneficiaban de la cláusula de la NMF.

Las preferencias comerciales más valiosas fueron, desde el inicio del Convenio de Lomé, las contenidas en acuerdos de productos específicos al permitir el mejor acceso al mercado europeo para un determinado

¹⁶ Art. 168.1 del cuarto Convenio de Lomé revisado.

¹⁷ Art. 174.2a del cuarto Convenio de Lomé revisado.

¹⁸ Los productos agrícolas tropicales que no competían con los productos europeos (como el café o el cacao) entraron libres de barreras comerciales. De ahí que varios países ACP expansionaran con éxito las exportaciones de productos no tradicionales (flores cortadas, plantas tropicales, etc.) al beneficiarse de las mejores concesiones comerciales. En general, el trato otorgado a los Estados ACP se fue mejorando a lo largo del tiempo al reducirse y/o eliminarse los derechos de aduana sobre un considerable grupo de productos, algunos sumamente importantes para estos países (tabaco, café, maíz, arroz, frutas y hortalizas).

¹⁹ HINKLE, L. E. y NEWFARMER, R., *Risks and Rewards of Regional Trading Arrangements in Africa: Economic Partnership Agreements (EPAs) Between the EU and SSA*, Development Economics Department, Banco Mundial, 2005.

volumen de exportaciones ACP. Los productos cubiertos por dichos acuerdos fueron: el azúcar²⁰ (art. 213 y Protocolo n.º 8), la carne de vacuno (Protocolo n.º 7), el ron (art. 182 y Protocolo n.º 6) y el plátano (art. 183 y Protocolo n.º 5)²¹. Estos compromisos conllevaron significativos ingresos económicos a los productores ACP de dichos productos, a pesar de existir a la vez una importante producción comunitaria de algunos de ellos.

En conjunto, la gran mayoría de los productos industriales ACP fueron los que se favorecieron de este sistema de libre entrada a la Comunidad. Sin embargo, como muchos de estos productos eran poco competitivos con relación a los de la Unión, fueron escasos los beneficios que el grupo ACP obtuvo de esta provisión. En cambio, los productos agrícolas sustitutivos de los europeos no disfrutaron de este trato debido a la incompatibilidad con algunos aspectos de la PAC, por lo que la UE se limitó a conceder a los Estados ACP el régimen de acceso agrícola más favorable que mantenía con países terceros.

Existen, pues, suficientes argumentos para cuestionar los beneficios obtenidos por parte del grupo ACP de la aplicación del sistema de concesiones comerciales de Lomé. A pesar de que este sistema se ha caracterizado por ser de índole liberal, realmente sólo lo ha sido en aquellos productos compatibles con los intereses de la CE. Además, hay que tener en cuenta, por el lado de la oferta, que la falta de infraestructura y de espíritu empresarial, los bajos niveles de capital físico y humano, el escaso nivel de ahorro e inversión, y unos sectores financieros subdesarrollados, han limitado los beneficios que hubieran podido generar las preferencias arancelarias. En consecuencia, la participación de los productos ACP en las importaciones de la UE se ha reducido con el paso del tiempo y no se ha producido un cambio significativo del patrón de comercio de los países ACP²².

²⁰ Para un análisis y una evaluación de los compromisos especiales sobre el azúcar entre la UE y los países ACP, puede verse CASANOVA, M. E., *Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2005, http://tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-0407105-122429/

²¹ La enumeración de dichas disposiciones y Protocolos responde a la establecida en el cuarto Convenio de Lomé revisado.

²² Según los datos de Eurostat (*Commerce extérieur et intra-Union Européenne*), en 1976, las importaciones de la UE de productos originarios de los países ACP representaban el 6,7 % del comercio extra-comunitario, mientras que esta proporción se redujo a un mero 3 % en 2003. Al mismo tiempo, la mayor parte (el 65 %) de estas importaciones siguen concentradas en productos primarios caracterizados por un

Desde el punto de vista jurídico, el sistema de preferencias arancelarias establecido en los sucesivos Convenios de Lomé no cumplió con el principio del trato de la NMF del GATT, establecido en su artículo I.1. Tampoco se sustentó en las excepciones previstas a dicho principio básico, las cuales se regulan en el artículo XXIV (que fija las condiciones para la creación de áreas de libre comercio o uniones aduaneras) y en la Parte IV conocida como cláusula de habilitación (que se refiere al trato diferenciado y más favorable para todos los países en desarrollo, o en particular para el grupo de países menos avanzados, sin discriminación). Ello fue así debido a que, por un lado, las concesiones de Lomé no se caracterizaron por un trato recíproco entre ambas Partes y, por otro lado, éstas fueron discriminatorias en contra de ciertos países en vías de desarrollo (PVD) no pertenecientes al grupo ACP, los cuales se beneficiaron de provisiones comerciales menos favorables. Tampoco, dichas concesiones pudieron encajar en el sistema europeo de preferencias generalizadas (SPG), al limitarse al grupo ACP.

La Comunidad Europea justificó la compatibilidad de la cooperación comercial de Lomé con las normas del GATT sobre la base de la combinación de los artículos XXIV y XXXVI.8 de la Parte IV (en este último se establece que los países desarrollados no esperan reciprocidad en sus compromisos de reducción o eliminación de las barreras sobre el comercio con los países en desarrollo). Sin embargo, dicha justificación fue atacada en los grupos de trabajo del GATT desde el inicio del Convenio de Lomé, ya que la base de su cooperación comercial no era recíproca y, por consiguiente, la provisión del artículo XXIV no se podía aplicar. Por lo que respecta a la Parte IV, ésta no podía utilizarse para restar valor a otras obligaciones del GATT, así que sólo podía aplicarse de forma no discriminatoria al conjunto de PVD.

La argumentación anterior se vio reforzada, en 1993, con el primer y el segundo Panel sobre el conflicto surgido por la aplicación del régimen de importaciones europeas preferentes de plátanos. Ambos grupos especiales dictaminaron a favor de los países latinoamericanos perjudicados y, por lo tanto, en contra de los países ACP tradicionalmente suministradores de plátanos a la UE. Se dictaminó que el artículo XXIV, por sí solo o en conjunción con la Parte IV, no se podía utilizar en su

escaso valor añadido, un bajo crecimiento de la demanda y una marcada inestabilidad de los precios. Asimismo, sólo 10 productos cubren alrededor del 60% de las importaciones europeas procedentes del grupo ACP.

defensa. Ante ese hecho, en diciembre de 1994, la Comunidad Europea consideró que era necesario obtener una exención al artículo I.1 para continuar aplicando el sistema comercial de Lomé, bajo el artículo XXV (sobre acciones conjuntas de las Partes contratantes), con el objetivo de proporcionarle una mayor seguridad legal.

IV. LA NUEVA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL

El Acuerdo de Cotonú es un acuerdo marco que establece la creación gradual de un nuevo sistema comercial bajo el respeto del principio de reciprocidad, que debe ser totalmente compatible con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC²³. Este nuevo sistema descansa en la formalización de acuerdos de asociación económica (AAE) orientados a la puesta en funcionamiento de uniones aduaneras o zonas de libre comercio entre ambas Partes, con la finalidad de estimular la inserción progresiva de los Estados ACP en la economía internacional²⁴. Se pretende, pues, construir esquemas de integración económica UE-ACP sobre la base jurídica, especialmente, del artículo XXIV del GATT, con vistas a conseguir una mayor participación de los países ACP en el comercio mundial.

Este nuevo régimen comercial supone, sin lugar a dudas, una modificación radical respecto al sistema de preferencias arancelarias de Lomé. Sin embargo, es interesante destacar que la idea de suprimir los obstáculos al comercio de forma recíproca entre Europa y África, en particular, es precisamente una visión antigua que se remonta al régimen comercial establecido en el primer Convenio de Yaundé²⁵.

El Acuerdo de Asociación UE-ACP establece que las negociaciones formales de los AAE se hagan de forma paulatina durante un periodo

²³ Art. 34.4.

²⁴ Art. 34.1.

²⁵ En este Convenio, el régimen comercial se basó en los principios de reciprocidad y no discriminación, de modo que cumplía teóricamente con los requisitos exigidos en el GATT. El Convenio estableció la creación de 18 áreas de libre comercio entre la CEE y cada uno de los 18 Estados africanos asociados. No obstante, a lo largo del periodo de aplicación de Yaundé I y II, no se logró finalmente la puesta en marcha de las zonas de libre comercio CEE-África. En concreto, los productos agrícolas africanos se encontraron con el funcionamiento de organizaciones comunes de mercado en el interior de la CEE, viéndose limitados al mejor trato que la Comunidad ofrecía para la entrada de productos básicos de terceros países.

preparatorio²⁶, que comenzó el 27 de septiembre de 2002 y que finalizará como muy tarde el 31 de diciembre de 2007²⁷. A lo largo de dicho periodo, se mantendrán las preferencias arancelarias no recíprocas, aplicadas en el marco del cuarto Convenio de Lomé, para todos los productos ACP. Por eso, la UE tuvo que solicitar a la OMC una segunda exención al cumplimiento del artículo I.1 del GATT. Fue en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Katar) el 14 de noviembre de 2001, cuando los Ministros decidieron otorgar a la UE una exención de sus obligaciones a la cláusula de la NMF, a fin de que pudiera otorgar dichas concesiones arancelarias preferentes a los países ACP hasta el año 2007, inclusive²⁸.

La negociación de los AAE se debe realizar sobre la base de los grupos regionales ACP. Ésta fue, de hecho, la opción preferida por la CE durante las negociaciones oficiales del Acuerdo de Cotonú para poder incentivar la integración regional en el grupo ACP y, de este modo, responder mejor a las necesidades y las dificultades de estos PVD. Se considera que «la cooperación económica y comercial se basará en las iniciativas de integración regional de los Estados ACP, teniendo en cuenta que la integración regional es un instrumento clave de su integración en la economía mundial»²⁹. No obstante, no se descarta la opción de negociación individual de los AAE entre la UE y un solo Estado ACP, aunque se pretenda limitarla a casos puntuales, en línea con el Acuerdo alcanzado, en 1999, entre la UE y Sudáfrica³⁰. En cualquier caso, las

²⁶ Art. 36.2.

²⁷ Art. 37.1.

²⁸ Hay que tener en cuenta que un *waiver* no ofrece una protección segura de las preferencias arancelarias, en el sentido de que, tras la concesión del mismo, el trato comercial preferente a favor de un determinado grupo de países se puede cuestionar o denunciar por iniciativa de cualquier Estado miembro de la OMC.

²⁹ Art. 35.2.

³⁰ Con el objetivo particular de establecer una zona de libre comercio entre ambas Partes, tanto para los productos manufacturados como para la mayoría de bienes agrícolas, después de un periodo transitorio de 10 años para la Comunidad y de 12 años para Sudáfrica, desde la entrada en vigor del Acuerdo (DO, L 311, 4.12.1999) el 1 de enero de 2000. También, sobre la base del principio de asimetría, la UE acordó liberalizar el 95 % de su comercio con Sudáfrica, mientras que este último se comprometió a liberalizar el 86 % de sus importaciones procedentes de la UE (KARINGI, S., LANG, R., OULMANE, N., PÉREZ, R., SADNI JALLAB, M. y BEN HAMMOUDA, H., *Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements*, ATPC Work in Progress n.º 10, PNUD, 2005).

negociaciones regionales o individuales de AAE se tienen que efectuar con los Estados ACP que se consideren preparados para ello, bajo el nivel de integración que estimen adecuado y según los procedimientos establecidos por el grupo ACP³¹.

Respecto a los países menos avanzados del grupo ACP (PMA ACP), se les pretende ofrecer un trato especial³². La UE debe asegurarles el acceso libre de derechos de aduana al mercado europeo para prácticamente todos los productos originarios en dichos países y de acuerdo con el principio de no reciprocidad. Asimismo, las reglas de origen se deben reexaminar y simplificar, incluidas las referentes a acumulación de origen, que se aplican a las exportaciones de los PMA ACP hacia la UE. Estas relaciones comerciales especiales que la Comunidad quiere establecer con los Estados ACP de menor nivel de desarrollo se deben implantar según un proceso a comenzar en el año 2000 y a finalizar, como muy tarde, en 2005³³. Sin embargo, esta disposición fue modificada tras la entrada en vigor de la iniciativa «Todo menos armas» (TMA) de la Comisión Europea³⁴ por la que se permite, ya desde el 5 de marzo de 2001, el libre acceso no recíproco al mercado europeo a casi todos los productos procedentes de los actuales 50 PMA del mundo, de los cuales 41 pertenecen al grupo ACP³⁵. Así pues, la CE ha establecido unilateralmente un sistema de preferencias no recíproco que favorece a todos los PMA sin infringir las normas de la OMC (Parte IV del GATT). Por consiguiente, los PMA se pueden beneficiar de las preferencias TMA mientras sigan catalogados como países de menor desarrollo.

Tras finalizar el periodo de negociación de los AAE, las concesiones de Lomé se irán sustituyendo progresivamente por los esquemas de integración comercial que se alcancen entre la UE y los países ACP, de acuerdo con las normas internacionales que regulan el comercio, por lo que ya no será necesario solicitar una nueva exención a la OMC. Este proceso se acompañará de la mayor flexibilidad posible a la hora de determinar el periodo transitorio de aplicación de los AAE como la

³¹ Art. 37.5.

³² Art. 35.3.

³³ Art. 37.9.

³⁴ Reglamento (CE) n.º 416/2001 del Consejo, DO, L 60, 1.3.2001.

³⁵ Se establece un periodo transitorio de liberalización comercial para los productos agrícolas considerados más afectados por esta iniciativa: los plátanos (comienza el 1.1.2002 y finaliza el 1.1.2006), el azúcar (del 1.7.2006 al 1.7.2009) y el arroz (del 1.10.2006 al 1.10.2009).

cobertura final de los productos. Asimismo, se tendrá en cuenta el desmantelamiento gradual y asimétrico de los aranceles, los sectores más sensibles y la reconsideración de las normas de origen³⁶.

Los nuevos acuerdos de integración económica UE-ACP deberán entrar en vigor en enero de 2008, fijándose un periodo transitorio de aplicación de duración suficiente, que podrá abarcar hasta 12 años, como máximo, es decir hasta el año 2020, momento en que el actual Acuerdo de Cotonú expirará. No se considera que este periodo de transición hasta completar los regímenes de integración vaya en contra de la normativa del GATT, a pesar de la ambigüedad con la que se trata esta cuestión en su artículo XXIV, en el que sólo se establece que se deben realizar durante «un periodo razonable». Al no existir una interpretación legal u oficial sobre esta cuestión, convencionalmente se entiende que se trata de una duración de 10 años³⁷. Pero si se tienen en cuenta los distintos niveles de desarrollo entre la UE y los países ACP, se puede aceptar que la duración necesaria para aplicar los AAE UE-ACP vaya un poco más allá de los 10 años.

El comercio de servicios también se pretende incorporar en los AAE. En este contexto, ambas Partes se han fijado el objetivo de liberalizar, de forma recíproca, el comercio de servicios respetando las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)³⁸. Con este fin, la Comunidad ayudará a las economías ACP a mejorar su capacidad de prestación de servicios, especialmente los vinculados a las empresas, el turismo y los servicios de construcción e ingeniería, para incrementar la competitividad de los servicios ACP y así aumentar su peso en el conjunto de los intercambios comerciales³⁹. Se hace mención explícita de los servicios de transporte marítimo⁴⁰ y de los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación y de la sociedad de la información⁴¹. Por consiguiente, los AAE no van a cubrir sólo el comercio de bienes, sino también el de servicios, aunque no sea necesario para

³⁶ Art. 37.7.

³⁷ Esta falta de precisión del artículo XXIV puede utilizarse para introducir un cierto grado de asimetría en el diseño de los esquemas de integración. Por ejemplo, ya se ha comentado que Sudáfrica dispone de 12 años para implementar el área de libre comercio con la UE, a diferencia de los 10 años permitidos para la Unión.

³⁸ Art. 41.4.

³⁹ Art. 41.5.

⁴⁰ Art. 42.

⁴¹ Art. 43.

cumplir con las normas internacionales del comercio. La OMC permite que las áreas de libre comercio o uniones aduaneras cubran los bienes, los servicios, o ambos.

Por último, el Acuerdo dedica un capítulo a las cuestiones vinculadas al comercio, que se han convertido, en algunos casos, en serias barreras comerciales no arancelarias. Así, para eliminar barreras técnicas inútiles al comercio, se hace hincapié en la necesidad de aplicar: una política de competencia eficaz para garantizar un clima propicio a la inversión y un acceso transparente a los mercados⁴²; un sistema conveniente y eficaz de protección de los derechos de propiedad intelectual, industrial, comercial y otros derechos cubiertos por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)⁴³; sistemas compatibles entre las Partes en los ámbitos de normalización, certificación y garantía de calidad⁴⁴; un mecanismo de coordinación, consulta e información, referente a la notificación y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, cuando éstas puedan afectar a los intereses de una de las Partes⁴⁵; una vía de cooperación entre ambas Partes sobre la complementariedad de las políticas de comercio y medio ambiente, cumpliendo con los compromisos internacionales sobre este tema⁴⁶; una modalidad de cooperación entre ambas Partes en el ámbito de las normas en materia laboral, establecidas bajo el respeto de las normas fundamentales del trabajo reconocidas a nivel internacional⁴⁷; y un mecanismo de cooperación concerniente a la política de los consumidores y la protección de su salud⁴⁸.

V. LAS NEGOCIACIONES DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACION ECONÓMICA

No hay duda de que el Acuerdo de Cotonú modifica sustancialmente la cooperación económica y comercial a favor de los países ACP. Pero al tratarse de un acuerdo marco, deja muchas cuestiones pendientes por resolver y, por tanto, sujetas a negociación. De este modo, se posibilita

⁴² Art. 45.

⁴³ Art. 46.

⁴⁴ Art. 47.

⁴⁵ Art. 48.

⁴⁶ Art. 49.

⁴⁷ Art. 50.

⁴⁸ Art. 51.

que los AAE se diseñen con la flexibilidad necesaria para cubrir adecuadamente las necesidades de desarrollo de las regiones y los países ACP ayudándoles a integrarse progresivamente en la economía mundial.

En la sesión de apertura de las negociaciones, el 27 de septiembre de 2002, se alcanzó el acuerdo de seguir dos fases consecutivas: la primera fase a nivel de la UE y todos los países ACP para tratar temas de interés a todas las regiones, y la segunda fase a nivel de la UE y regiones o países ACP para discutir temas regionales o individuales específicos. Así, en la primera fase, se trataron temas referentes al contenido y la estructura de base de los AAE, los cuales fueron: el acceso al mercado, los acuerdos en el ámbito de la agricultura y la pesca, el comercio de servicios, los aspectos de cooperación al desarrollo, los ámbitos relacionados con el comercio y temas legales e institucionales. Pero más que alcanzar compromisos sobre dichos temas, se identificaron los puntos de convergencia y divergencia entre ambas Partes, incluso con desacuerdos en algunos aspectos dentro del grupo ACP.

Por consiguiente, se acordó que las discusiones sobre estos temas comunes a los países ACP continuarían durante la segunda fase de forma paralela a las negociaciones a nivel regional o individual. Así, se consideró que los temas de discusión que continuarían abiertos, tras el final de la primera etapa, serían: la compatibilidad con las normas de la OMC; la definición de las Partes de los AAE; las reglas de origen; las barreras técnicas al comercio; salvaguardia, *anti-dumping* y resolución de disputas; los protocolos de productos básicos; un acuerdo marco UE-ACP sobre la pesca; implicaciones económicas y sociales de los AAE; y mecanismos de implementación⁴⁹.

Tras finalizar la primera fase de negociaciones el 2 de octubre de 2003⁵⁰, han comenzado las negociaciones en el ámbito de seis grupos regionales: cuatro de ellos en África (oeste, centro, este y sur), uno en el Caribe y otro en el Pacífico, los cuales comprenden a 75⁵¹ países ACP en conjunto. Ningún Estado ACP ha tratado de formular un AAE individualmente con la UE, ni tampoco ha preferido limitarse a los beneficios

⁴⁹ HINKLE, L. y NEWFARMER, R., *Op. cit.*

⁵⁰ Con el informe: *Joint Report on the all-ACP - EC phase of EPA negotiations*, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43, 2.10.2003.

⁵¹ Solamente, Somalia y Timor-Leste no han sido incluidos en ningún grupo regional para negociar un AAE con la Unión Europea. Por otra parte, ya se ha comentado que Sudáfrica ya formalizó un acuerdo con la UE en 1999.

del SPG mejorado⁵². Desde ese momento, la UE ha iniciado las negociaciones formales regionales con África del oeste (Comunidad Económica de los Estados Africanos del Oeste —ECOWAS— y Mauritania) y con África central (Comunidad Económica y Monetaria de África Central —CEMAC— y Santo Tomé y Príncipe). Posteriormente, la Comunidad ha empezado las negociaciones con África del este (algunos Estados pertenecientes al Mercado Común del Sudeste de África —COMESA—) y África del sur (Comunidad para el Desarrollo de África del Sur —SADC—) desde febrero de 2004, con la región del Caribe (Comunidad Caribeña y Mercado Común —CARICOM— y República Dominicana) desde abril de 2004, y con la región del Pacífico (Acuerdo de Comercio de los Países Insulares del Pacífico —PICTA—) desde septiembre de 2004⁵³.

Desde un principio, la Comisión Europea y cada región ACP han acordado una hoja de ruta para las negociaciones, que incluye los objetivos, los principios, la estructura y la secuencia de las negociaciones dentro de un marco común. A partir de ahí, se ha dedicado un primer año a fomentar la integración regional dentro de cada bloque negociador antes de dar pasos a favor de expandir el comercio externo de estas regiones. Se considera que los AAE se deben construir sobre los esquemas de integración Sur-Sur y, a partir de ahí, extenderlos a una nueva integración Sur-Sur-Norte. En la actualidad se están discutiendo una gran variedad de temas: aranceles e ingresos públicos, reglas de origen, estándares, normas sanitarias y fitosanitarias, facilitación del comercio, pesca, inversiones, competencia, comercio de servicios, etc...

Siguiendo el calendario de negociaciones de cada configuración regional, en general, a partir de comienzos de 2007 se iniciará la tercera y última fase. Por ello, se debe concretar cuanto antes el contenido central de cada AAE y se debe determinar la forma de liberalización del co-

⁵² El actual SPG se aplica desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008 (Reglamento (CE) n.º 980/2005 del Consejo, DO, L169, 30.6.2005). Este Sistema ofrece preferencias no recíprocas menos generosas y afectadas por reglas de origen más estrictas, lo que supondría una erosión de las concesiones comerciales para los países ACP. Además, el SPG no se negocia entre ambas Partes, como la cooperación comercial del Acuerdo de Cotonú, sino que es ofrecido voluntariamente por la UE. La lista de productos cubiertos por el Sistema es menor y está sujeta a revisiones anuales y a retiradas periódicas de productos, creando un ambiente incierto para la inversión privada necesaria para diversificar las exportaciones ACP.

⁵³ Comisión Europea, *The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations*, *Commission Staff Working Document*, SEC (2005) 1459, 9.11.2005.

mercio entre ambas Partes, incluyendo el efecto de estos acuerdos sobre los sectores productivos de las regiones ACP. Se prevé que este examen de los AAE se realice a principios de 2007.

VI. LOS ACUERDOS DE ASOCIACION ECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Hoy en día, el proceso de creación de los AAE UE-ACP parece irreversible, aunque no exista una conclusión global sobre el balance de costes y beneficios derivados de ellos. En este apartado se examinan temas cruciales a resolver sobre la aplicación de los AAE siguiendo un enfoque pro-desarrollo con la finalidad de maximizar los beneficios para los países ACP.

Estos temas se refieren a: la potencial inconsistencia entre los principios de trato especial y diferenciado y de integración regional; el solapamiento de países pertenecientes a varias organizaciones regionales ACP; las significativas barreras al comercio existentes dentro de algunos grupos regionales ACP; los efectos de desviación de comercio; las barreras no arancelarias y los temas de Singapur entre ambas Partes del Acuerdo; las barreras de acceso al mercado europeo para determinados productos agrícolas ACP; la reducción de los ingresos públicos de los países ACP por la supresión de los aranceles sobre los productos europeos y por las áreas de libre comercio entre ellos; y las barreras al comercio de servicios.

Se debe matizar, antes de todo, que todas estas cuestiones no afectan con la misma intensidad a todos los grupos regionales ACP. Esto es de esperar si se tiene cuenta que estos países tienen distintas dimensiones territoriales y características propias (en cuanto a dotación de recursos naturales, condiciones meteorológicas y climatológicas, y nivel de desarrollo). Asimismo, sus economías están especializadas en sectores diferentes y han establecido relaciones comerciales con determinados socios. En este último sentido, mientras que la mayoría de Estados africanos comercian principalmente con la UE, los países del Caribe lo hacen con Estados Unidos y otros países de la región, y los del Pacífico lo realizan sobre todo con Australia y Nueva Zelanda. A pesar de estas diferencias, el patrón de comercio del grupo ACP con la UE se caracteriza por la exportación de productos básicos (petróleo, minerales y productos agrícolas) y la importación de productos manufacturados (vehículos, barcos, maquinaria, etc.).

En primer lugar, para combinar los principios de trato especial y diferenciado y de integración regional, hay que compatibilizar el contenido de la iniciativa TMA con el proceso de creación de los AAE. Para ello, se debe estudiar la manera de incentivar a los PMA ACP, que ya se benefician de dicha iniciativa, para que formen parte de los AAE y, así, lograr un mayor nivel de integración regional entre los países ACP. Estos PMA ACP están situados, sobre todo, en África Subsahariana, siendo miembros de las mismas uniones aduaneras o áreas de libre comercio que los demás países ACP de mayor nivel de desarrollo. El problema está, entonces, en que en uniones aduaneras ACP, como la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA) en ECOWAS o CEMAC, si los PMA ACP no desean liberalizar su política comercial respecto a las importaciones de productos europeos, y los demás países miembros ACP sí que lo hacen, supondrá el fin del arancel exterior común (AEC) y de la unión aduanera, limitándose la integración regional ACP a áreas de libre comercio en el proceso de los AAE.

Tras la aplicación del acuerdo TMA, es muy poco probable que los PMA deseen mejorar el acceso a las importaciones de productos europeos a no ser que reciban otros beneficios por ello. En este sentido, la UE podría concederles incentivos adicionales en base al establecimiento de normas de origen más liberalizadas. Hay que tener presente que las reglas de origen bajo la iniciativa TMA son claramente restrictivas, siendo las mismas que las establecidas en el SPG europeo⁵⁴. Ante esta realidad, si las normas de origen en los AAE UE-ACP se liberalizaran y se simplificaran⁵⁵, se incentivaría a los PMA ACP a que formaran parte de los AAE y se obtendrían mayores beneficios de dichos Acuerdos.

⁵⁴ Los PMA ACP de África Subsahariana utilizan poco las preferencias comerciales concedidas bajo TMA y prefieren exportar a la UE bajo las preferencias de Lomé para el conjunto de países ACP. Así pues, aunque estas últimas preferencias son menos generosas que las primeras, las normas de origen aplicadas son menos restrictivas que las de TMA hasta tal punto que les resultan más atractivas a los exportadores de los PMA ACP (BRENTON, P., *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms*, World Bank Policy Research Working Paper n.º 3018, 2003).

⁵⁵ Unas normas de origen menos restrictivas y más simples podrían consistir en dar a los exportadores ACP la opción de cumplir con la regla del «cambio de partida arancelaria» o la norma de «un valor añadido del 20-25%», además de permitir la plena acumulación de origen entre todos los países ACP, los PMA y la UE (HINKLE, L. y NEWFARMER, R., *Op. cit.*).

Asimismo, la UE podría aumentar la ayuda financiera a los PMA ACP para compensar la pérdida de los ingresos públicos por dejar de recaudar aranceles sobre las importaciones de productos europeos.

En segundo lugar, otro de los principales retos de las negociaciones de los AAE es el solapamiento de miembros de varias organizaciones regionales con agendas de integración divergentes⁵⁶. Con independencia de los AAE con la UE, se necesita solucionar este problema para conseguir un funcionamiento transparente de dichas áreas regionales. No es posible para un país en cuestión ser miembro de dos uniones aduaneras al mismo tiempo. A modo de ejemplo, en África del este y del sur, Kenya, Tanzania y Uganda integran la Comunidad de África del Este (EAC) cuya estructura de integración económica es una unión aduanera desde 2005. Al mismo tiempo, Tanzania pertenece a SADC, pero no a COMESA, mientras que Kenya y Uganda son miembros de COMESA, pero no de SADC. Se prevé que SADC forme un área de libre comercio en 2008 y una unión aduanera en 2010, y que COMESA, que es un área de libre comercio, alcance una unión aduanera en 2008. Aunque ambas organizaciones aspiran a convertirse en uniones aduaneras, debe haber un claro ímpetu de integración regional en ellas, sino se quiere limitar el impacto de los AAE.

Por su parte, la creación de un AAE con los países miembros de la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), dentro de SADC, es particularmente compleja. Cuatro de los cinco miembros de SACU (Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia) están participando en el proceso para un AAE, mientras que el quinto y mayor miembro de SACU, Sudáfrica, no participa en él, pues ya formalizó un acuerdo de libre comercio con la UE en 1999 —tal y como ya se ha comentado en el apartado III—. Pero, dado que Sudáfrica desempeña un papel central a la hora de esta-

⁵⁶ De los 53 países africanos, sólo 6 pertenecen a una organización económica regional, 26 son miembros de dos, 20 pertenecen a tres y 1 (República Democrática del Congo) forma parte de cuatro organizaciones (KARINGI, S. y otros, *Op. cit.*). De los 14 países ACP miembros de CARICOM, 6 pertenecen a la Organización de Países Caribeños del Este (OPCE), y todos ellos junto a la República Dominicana forman parte de la Asociación de Países Caribeños orientada a la cooperación y la integración entre un amplio grupo de 25 países caribeños. De los 14 países integrantes de PICTA, 4 pertenecen también al Grupo Encabezado por Melanesia (MSG), y todos ellos junto a Australia y Nueva Zelanda han firmado el Acuerdo del Pacífico sobre Relaciones Económicas Más Estrechas (PACER) para intensificar la futura cooperación económica y comercial.

blecer la política comercial de SACU, muchos aspectos de su área de libre comercio con la UE se aplican *de facto* a los demás países miembros de la Organización. Por ello, para racionalizar esta situación, los cuatro países elegibles para un AAE, deberían solicitar a la UE un mejor acceso a su mercado, bajo el principio de asimetría, con reglas de origen mejoradas y menos restrictivas⁵⁷.

En tercer lugar, aún existen significativas barreras al comercio intrarregional en las áreas de libre comercio y uniones aduaneras ACP, especialmente africanas, lo que unido a la falta de complementariedad entre sus economías explican que los intercambios comerciales dentro de cada bloque regional sean limitados⁵⁸. A modo de ejemplo, ECOWAS todavía no ha conseguido implementar totalmente un área de libre comercio, debido a que la economía de Nigeria es mayor que la de todos los demás países miembros juntos y al hecho de que su política comercial establece mayores restricciones a la importación que la de UEMOA. Por su lado, algunos países pertenecientes a COMESA siguen obstaculizando el libre comercio intrarregional. A pesar de que CEMAC y UEMOA son uniones aduaneras, siguen aplicando aranceles al comercio en el interior de ambas, además de existir diferencias en el nivel del AEC. De hecho, sólo SACU funciona totalmente como una unión aduanera, con libre comercio interno, un mismo AEC aplicado por todos los países miembros y una administración común de los aranceles⁵⁹. De forma similar, aunque CARICOM ha intensificado su integración económica hasta

⁵⁷ Por otro lado, Egipto pertenece a COMESA y participa de un acuerdo bilateral de libre comercio con la UE. Al no ser un país ACP, está excluido de los potenciales AAE UE-ACP. En principio, esto no llevará a que este país tenga que salir de COMESA, pues como esta organización funciona como un área de libre comercio, sus países miembros pueden establecer políticas comerciales externas independientes. Por contra, esta realidad sí que puede afectar negativamente el proceso de integración regional de COMESA. Así pues, se tendría que extender la cobertura geográfica de los AAE mediante la fusión de los acuerdos existentes. En cambio, es de difícil solución la situación de Libia en COMESA, al no haber formalizado ningún acuerdo bilateral con la UE.

⁵⁸ Sólo el 15% de las exportaciones de bienes africanos se dirigen hacia otros países de la misma región (Hinkle, L., HOPPE, M. y NEWFARMER, R., «Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa», Newfarmer, R. (ed.), *Trade, Doha and Development. A Window into Issues*, Banco Mundial, 2006, pp. 267-280).

⁵⁹ HINKLE, L.E. y SCHIFF, M., «Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and EU: A Development Perspective», *The World Economy*, vol. 27(9), 2004, pp. 1321-1333.

alcanzar un mercado común, todavía existen diferencias en el nivel del AEC adoptado por cada país miembro⁶⁰.

En general, como el AEC no se implementa totalmente por los miembros de la unión aduanera, se recurre a la aplicación de normas de origen sobre el comercio intrarregional para protegerse de importaciones a través de otro país miembro de la misma unión bajo condiciones más favorables. Esto explica que dichas normas existentes en los bloques regionales ACP sean complejas y restrictivas. También, el comercio intrarregional en las áreas de libre comercio ACP está sujeto a reglas de origen, siendo muchas de ellas restrictivas. Así pues, una importante agenda a favor de una efectiva integración regional ACP no sólo debe incluir el desmantelamiento de los aranceles que gravan el comercio intrarregional, sino también, la adopción de normas de origen consistentes.

En cuarto lugar, la liberalización del comercio intrarregional ACP debe ir acompañada de una reducción del arancel correspondiente a la cláusula de la NMF para minimizar los costes derivados de la desviación del comercio, es decir, de la sustitución de oferentes extranjeros de bajo coste (que no sean de la UE) por aquéllos de alto coste (que sean de la UE) ante la apertura de los mercados ACP a los productos europeos. Los aranceles promedio de algunos países de África Subsahariana aún son el doble o el triple de los aplicados en los PVD más competitivos⁶¹. Por su parte, en la región del Caribe, como Estados Unidos es un socio comercial más importante que la UE, se espera que la liberalización multilateral conlleve un mayor aumento de bienestar en la región que la constitución de un AAE con la UE⁶². Es necesaria, pues, la liberalización comercial multilateral para que el mayor comercio intrarregional que se derive de los AAE UE-ACP no se realice a costa de un menor comercio extrarregional y, al mismo tiempo, para reducir las oportunidades de los oferentes europeos de vender en mercados ACP muy protegidos y, así, captar los ingresos de los aranceles como transferencias implícitas.

En quinto lugar, es necesario abordar todos aquellos aspectos que pueden representar efectivas barreras no arancelarias al comercio UE-

⁶⁰ GASIOREK, M. y WINTERS, A., «What role for the EPAs in the Caribbean?», *The World Economy*, vol. 27(9), 2004, pp. 1335-1362.

⁶¹ HINKLE, L., HOPPE, M. y NEWFARMER, R., *Op. cit.*

⁶² GREENAWAY, D. y MILNER, C., *A Grim REPA*, University of Nottingham Internationalisation of Economic Policy Research Paper, n.º 30, 2003.

ACP con vistas a eliminar costes adicionales e impedimentos en las operaciones comerciales entre ambas Partes. En este sentido, hay que actuar en los ámbitos vinculados al comercio, como son las normas sanitarias y fitosanitarias, la normalización, certificación y garantía de calidad y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Además, para dar una mayor seguridad y transparencia a las oportunidades de negocio entre ambas Partes, se deben tratar los llamados «temas de Singapur»⁶³, aunque hayan quedado fuera —salvo la facilitación de comercio— de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha⁶⁴. Estos temas afectan directamente a la toma de decisiones de inversores y comerciantes, pues son: el comercio y las inversiones, el comercio y la política de competencia, la transparencia en la contratación pública y medidas de facilitación del comercio (o de simplificación de procedimientos para la exportación/importación). También se deben definir las medidas de defensa comercial entre ambas Partes (cláusulas de salvaguardia, derechos *anti-dumping* y anti-subsidios y medidas contra mercaderías falsificadas).

En sexto lugar, la reducción de las barreras al comercio de productos agrícolas entre la UE y los países ACP conllevará beneficios a estos últimos al ser, en general, competitivos en la producción de dichos productos. De hecho, los resultados del estudio de KARINGI S. y otros sugieren que a no ser que los AAE incluyan los sectores sensibles de la UE, las economías africanas no van apenas a beneficiarse. Así pues, una ambiciosa liberalización agrícola por parte de la UE con acceso al mercado sin restricciones, incluso con carácter recíproco, es la mejor forma para que los AAE beneficien a los países ACP. No obstante, existe la posibilidad legal de excluir determinados productos agrícolas sensibles de las áreas de libre comercio UE-ACP. Según el artículo XXIV del GATT, los AAE deben cubrir «sustancialmente todo el comercio» de bienes entre las Partes⁶⁵. Ante la ambigüedad de dicha disposición, se suele

⁶³ Fue en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 cuando se decidió iniciar la labor relativa a estos temas, por eso se los conoce como los temas de Singapur.

⁶⁴ Los temas de Singapur figuraron inicialmente en el Programa de Doha. El mandato, detenidamente negociado, era que se celebraran negociaciones después de la Conferencia Ministerial de Cancún (2003). Pero no hubo consenso y los países miembros de la OMC acordaron, el 1 de agosto de 2004, seguir adelante con las negociaciones sobre un solo tema, la facilitación del comercio. Los demás se eliminaron del Programa de Doha.

⁶⁵ Al mismo tiempo, éstos deben tener una «cobertura sustancial por sectores», de acuerdo con el artículo V del GATS.

interpretar que alrededor del 90 % del comercio entre ambas Partes debe quedar cubierto por los esquemas de integración regional⁶⁶. En consecuencia, la Comunidad deberá decidir hasta qué punto está dispuesta a abrir su sector agrícola a la competencia exterior y bajo qué condiciones. Esta decisión dependerá, en gran parte, de los compromisos finales que se adopten en la actual Ronda de negociaciones multilaterales de la OMC (Ronda de Doha) en el ámbito del comercio agrícola, previstos para las mismas fechas en que finalizarán las negociaciones de los AAE UE-ACP. Por otro lado, no será fácil para los países ACP definir una lista común de productos sensibles a excluir de la negociaciones de los AAE con la UE, teniendo en cuenta que la protección arancelaria puede diferir de país a país.

En séptimo lugar, hay que abordar la importante cuestión fiscal referente al impacto sobre los ingresos públicos de la eliminación de los derechos de aduana que los países ACP dejarán de gravar a las importaciones de productos europeos y de determinados productos de dentro de los esquemas de integración ACP. Al ser la UE el principal socio comercial de los países ACP de África Subsahariana, suministrando en promedio el 40 % de las importaciones totales de productos y comprando el 31 % de las exportaciones de dicha área, muchos de estos países están expuestos a perder una considerable recaudación de aranceles al quedar exentas las importaciones de productos europeos. En promedio, un país ACP de esta región recauda ingresos derivados de los aranceles equivalentes a un 2 % de su PIB, por lo que si liberaliza su comercio con la UE, sus ingresos públicos se reducirán cerca de un 1 % de su PIB (lo que corresponde a un 7-10 % de sus ingresos públicos), suponiendo incluso que no se produce desviación de comercio⁶⁷. Por consiguiente, estos países ACP necesitarán mejorar la administración de los aranceles y los demás impuestos existentes⁶⁸ y, al mismo tiempo, refor-

⁶⁶ Pero no hay ninguna confirmación legal sobre este porcentaje.

⁶⁷ HINKLE, L. E. y SCHIFF, M., *Op. cit.*

⁶⁸ Las deficiencias en la recaudación de los aranceles, sobre todo por contrabando y corrupción, pueden llegar a ser muy significativas. Este es el caso, en particular, de los países miembros de ECOWAS que, en promedio, la recaudación efectiva de aranceles es el 70 % o menos de los ingresos arancelarios potenciales. En casos extremos, como en Ghana, Guinea-Bissau y Malí, la eficiencia en la recaudación se sitúa por debajo del 35 % (BUSSE, M., BORRMANN, A. y GROSSMANN, H., *The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects*, Institute of International Economics, Hamburgo, 2004).

mar su sistema de imposición indirecta para compensar la pérdida de los ingresos derivados de los derechos de aduana que dejarán de percibir, con vistas a mantener la solidez de sus finanzas públicas. Además, aquellos países que se enfrenten a grandes pérdidas de ingresos por este motivo necesitarán recurrir a medidas adicionales para reforzar sus sistemas de ingresos públicos, o bien, recortar gastos públicos menos prioritarios o ineficientes.

En octavo lugar, es importante que la liberalización del comercio de servicios forme parte de los AAE UE-ACP porque puede tener un impacto relevante en la productividad y el crecimiento económico de los países ACP. En general, ante el escaso desarrollo de las exportaciones de servicios ACP, los mayores beneficios derivados de la liberalización del comercio de servicios entre ambas Partes se obtendrán probablemente por el lado de las importaciones. Estas últimas se deben liberalizar tanto a nivel multilateral como dentro del bloque regional ACP, al mismo tiempo en que se liberalizan *vis-à-vis* con la UE, para atraer inversiones directas por parte del oferente extranjero de servicios más eficiente y para alcanzar plenas economías de escala en la oferta de servicios. La reforma del sistema regulatorio orientada hacia el logro de una mayor competencia en el mercado de servicios debe acompañar este proceso, y el calendario de liberalización de los distintos sectores de servicios debe fijarse según la capacidad de cada grupo regional ACP para implementar las nuevas normas que regulen el funcionamiento de dichos sectores. Desde el lado de las exportaciones, la UE debe ofrecer un tratamiento más generoso a los servicios ACP bajo los AAE que a los de los demás PVD que tienen acuerdos comerciales con la UE, en aras a que puedan beneficiarse significativamente de un acceso favorable a la Unión Europea.

VII. CONCLUSIONES

Ante el modesto balance del sistema de preferencias arancelarias de Lomé y su incompatibilidad con las normas de la OMC, el Acuerdo de Cotonú establece un nuevo régimen comercial recíproco, sobre la base de los AAE, con la finalidad de servir como instrumento de desarrollo para los países ACP y promover una mayor inserción de dichos países en la economía mundial. El Acuerdo precisa el calendario general de negociación y aplicación de los AAE, pero no concreta ni los bienes y servicios que quedarán cubiertos, ni los regímenes de acceso aplicables

por ambas Partes, ni los plazos previstos para el desarme arancelario, como tampoco se detallan los instrumentos financieros y técnicos que van a acompañar este proceso. En consecuencia, al ser un acuerdo marco, se deben resolver muchas cuestiones durante las negociaciones de los AAE.

En este momento, resulta difícil tener una idea clara sobre la nueva cooperación económica y comercial UE-ACP que prevalecerá a partir de principios de 2008. Desde que las negociaciones comenzaron, se han conseguido especificar los grandes temas a tratar que afectan a todo el grupo ACP, identificar los puntos de convergencia y divergencia entre ambas Partes y determinar los grupos regionales ACP que negocian con la UE. Sin embargo, no se han alcanzado aún compromisos concretos que den respuesta a las cuestiones que afectan al diseño y la aplicación de los AAE, por lo que se deben intensificar las actuales negociaciones. En la medida en que los aspectos de los AAE queden definidos desde el inicio de su aplicación, se conseguirá un marco de cooperación UE-ACP más claro, además de estable por ser compatible con las normas de la OMC, con el ánimo de favorecer las relaciones económicas internacionales de los países ACP.

El proceso de los AAE requiere de una profunda reflexión de los elementos fundamentales para su aplicación sobre la base de la estrategia pro-desarrollo. Como resultado de ello, importantes compromisos deben ser adoptados por la UE, los países ACP y ambos al mismo tiempo. Así, ambas Partes deben eliminar los aranceles en el marco de los AAE y, al mismo tiempo, reducir los aranceles correspondientes a la cláusula NMF, con vistas a contrarrestar el efecto desviación de comercio y la transferencia implícita de los aranceles, recaudados previamente por los países ACP, a los exportadores europeos. Al mismo tiempo, deben reformar las normas que regulan el sector de servicios con vistas a liberalizarlo tanto en el marco de los AAE como a nivel multilateral; deben tratar todos los ámbitos vinculados al comercio con el ánimo de minimizar el uso de barreras no arancelarias entre ambas Partes; y deben concretar las medidas de defensa comercial UE-ACP.

Por su parte, la UE debe ofrecer un trato generoso a las exportaciones ACP respecto a las barreras no arancelarias y reglas de origen, teniendo en cuenta que los países ACP deben realizar un mayor esfuerzo en la reducción de los aranceles. Además este compromiso podrá incentivar la participación de los PMA en los AAE. También, la UE debe liberalizar, cada vez más, sus mercados de productos agrícolas, especialmente los que compiten con los de las economías ACP.

Los países ACP deben, especialmente, reestructurar el sistema de imposición indirecta; liberalizar el comercio de bienes y servicios dentro de cada bloque regional ACP; resolver el problema del solapamiento de Estados en varios grupos regionales; mejorar el clima de inversión; aplicar políticas económicas orientadas a la expansión y diversificación de las exportaciones; implementar una efectiva política de la competencia, asegurar la transparencia en la contratación pública y adoptar medidas de facilitación del comercio. En definitiva, los países ACP deben mejorar las oportunidades de negocio de una forma creíble y sostenible, además de fortalecer sus configuraciones regionales.

En cualquier caso, el logro de todos estos compromisos dependerá de la capacidad institucional y de la voluntad política de reformar principales cuestiones económicas, comerciales y legales, tanto en los países ACP como en la UE. En este último sentido, es necesario que la Unión Europea deje de lado sus intereses comerciales, aumente la ayuda financiera y técnica, y se oriente a maximizar los beneficios que los países ACP podrán obtener de los AAE, siguiendo un enfoque pro-desarrollo. Por su parte, los países ACP deben creer en la gran oportunidad que los AAE representan para mejorar sus niveles de desarrollo y actuar en consecuencia.

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA UE-ACP: UN ENFOQUE PRO-DESARROLLO

RESUMEN: El actual Acuerdo de Cotonú modifica sustancialmente la cooperación económica y comercial UE-ACP debido a los escasos resultados logrados por la cooperación regulada en el anterior Convenio de Lomé y a la incompatibilidad de la misma con las normas de la OMC. Básicamente, se pretende sustituir el sistema de preferencias comerciales unilaterales a favor del conjunto de los países ACP, por un régimen comercial recíproco sobre la base de acuerdos de asociación económica entre la UE y grupos regionales ACP. A lo largo del proceso de negociaciones de los AAE, se deben resolver muchas cuestiones hasta poderlos implementar gradualmente desde 2008 hasta 2020, como muy tarde. En este artículo se analiza la naturaleza de los compromisos a adoptar por ambas Partes para que dichos AAE sean considerados como un verdadero instrumento de desarrollo para los países ACP.

PALABRAS CLAVE: Cooperación económica y comercial UE-ACP. Integración regional ACP. Comercio y desarrollo.

THE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS ACP-EU:
A PRO-DEVELOPMENT APPROACH

ABSTRACT: The Cotonou Agreement substantially modifies the economic and trade cooperation between the ACP and the EU, in view of the poor results attained by the earlier Lomé Convention and the latter's incompatibility with the WTO rules. The aim of the new agreement is to replace the system of unilateral trade preferences in favour of the ACP group with a reciprocal trade regime based on economic partnership agreements between the EU and ACP regional groups. The EPA negotiations must resolve many questions if the system is to be successfully implemented during its projected time span between 2008 and 2020, at the latest. This article analyses the nature of the commitments to be adopted by both Parts to ensure that the EPA is considered a true instrument of development for the ACP countries.

KEYWORDS: ACP-EU economic and trade cooperation. ACP regional integration. Trade and development

LES ACCORDS D'ASSOCIATION ECONOMIQUES UE-ACP:
UNE APPROCHE PRO-DEVELOPPEMENT

RESUME: L'actuel accord de Cotonou modifie sensiblement la coopération économique et commerciale UE-ACP du fait des maigres résultats obtenus par la coopération réglementée par l'ancienne Convention de Lomé et son incompatibilité avec les règles de l'OMC. Fondamentalement, il a visé, pour substituer le système des préférences commerciales unilatérales en faveur du groupe de pays ACP, sur un régime commercial réciproque basé sur des accords d'association économiques entre l'UE et les groupes régionaux ACP. Tout au long du processus des négociations de l'AAE, de nombreuses questions doivent être résolues graduellement avant sa mise en application de 2008 à 2020, au plus tard. Cet article analyse la nature des engagements à adopter des deux côtés afin que l'AAE puisse être considéré comme un véritable instrument du développement pour les pays ACP.