



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**El futuro de las relaciones entre la Unión Europea
y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de
Asociación Económica**

Ainhoa Marín Egoscozabal

Documento de Trabajo (DT) 6 /2005

28/1/2005

Título

Autor *

Resumen: Los sucesivos acuerdos de asociación entre la Unión Europea y África Subsahariana han tenido distintos telones de fondo con el avance de los años. De las Convenciones Yaundé de 1963 y 1969, se pasó en 1975 a las sucesivas Convenciones Lomé y finalmente a la firma del Acuerdo de Cotonú en el año 2000. Cotonú, además de fortalecer la dimensión política de las relaciones, ha establecido las condiciones para un nuevo régimen comercial basado en la reciprocidad, en sustitución del anterior esquema Lomé. El nuevo marco comercial, de carácter bilateral, se fundamenta en la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), en esencia áreas de libre comercio negociadas preferentemente con procesos regionales preexistentes, cuya entrada en vigor se producirá no más tarde del año 2008. Las consecuencias de este nuevo planteamiento se presentan como un importante reto para la UE en su contribución al desarrollo económico y humano de los países africanos. Además, el Acuerdo Cotonú contribuye a la coherencia entre la política de cooperación, la política comercial y la política exterior comunitaria

Índice

1. Introducción
2. El fin de la era Lomé
 - 2.1. El marco de las relaciones comerciales UE-África Subsahariana (1957-2000)
 - 2.2. El fin de Lomé: argumentos para el cambio
3. La nueva agenda comercial (2000-2020): el Acuerdo Cotonú
 - 3.1. El Acuerdo Cotonú: aspectos generales
 - 3.2. Cotonú y la cooperación comercial: un acuerdo para acordar
 - 3.3. El estado de las negociaciones de las áreas de libre comercio
4. Implicaciones potenciales del Acuerdo Cotonú
 - 4.1. La reorganización de los esquemas de integración regional
 - 4.2. Implicaciones comerciales del Acuerdo Cotonú
 - 4.3. Implicaciones sobre la inversión
 - 4.4. Implicaciones fiscales: la pérdida de ingresos arancelarios
 - 4.5. Implicaciones sobre la pobreza
5. Reflexiones finales

* Doctora en Economía por la UNED y profesora de Economía Internacional en la Universidad Antonio de Nebrija. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA).

6. Referencias bibliográficas

7. Webs de consulta

Anexo 1: el Grupo ACP

Anexo 2: Esquema de diferencias entre Lomé y Cotonú

1. Introducción

La erradicación de la pobreza, la conexión en términos económicos con el entorno internacional y el desarrollo humano son los principales retos a los que los países de África Subsahariana se enfrentan desde hace medio siglo, con resultados desiguales y escasos. Como es sabido, África Subsahariana alberga a los países de menor desarrollo humano del mundo según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en criterios de esperanza de vida, educación y renta.

Para África Subsahariana, la UE supone en la actualidad un referente económico y político de primer orden. Europa es el principal socio comercial de África y destino del 51% de las exportaciones del continente. La UE es además el principal inversor y donante de Ayuda Oficial al Desarrollo. África Occidental y Central mantienen vínculos monetarios con el euro. Existen, por otro lado, importantes referencias políticas y culturales de origen colonial con algunas potencias europeas, sin necesidad de hacer referencia a la población de origen europeo que habita el continente. Desde la perspectiva africana, la UE se ha consolidado como principal interlocutor económico, en un marco de dependencia comercial, financiera y sobre todo, de creciente influencia política.

Desde mediados de la década de los setenta, las sucesivas Convenciones Lomé han sido el marco de referencia de las relaciones económicas y financieras entre la UE y África Subsahariana y han estado tradicionalmente enmarcadas en el denominado Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP)¹. El esquema Lomé, considerado durante décadas la pieza fundamental de la Política de Desarrollo comunitaria, ha consistido básicamente en preferencias arancelarias no recíprocas y asistencia técnica y financiera, con el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico y social de los Países ACP. Tras la expiración de los Acuerdos Lomé en febrero del año 2000, la UE ha puesto en marcha un nuevo marco para las relaciones con el Grupo ACP: el Acuerdo de Cotonú.

El Acuerdo Cotonú, firmado en junio de 2000, representa un giro radical en las relaciones comerciales entre ambos bloques y plantea un enfoque novedoso en diferentes vertientes. En primer lugar, implica la sustitución del antiguo régimen comercial no recíproco por preferencias recíprocas, a través del establecimiento de Acuerdos de Asociación Económica (AAE). Estos AAE son en la práctica áreas de libre comercio²

¹ Véase el Anexo 1 para los Estados miembros del denominado grupo ACP.

² La teoría de la integración económica señala una serie de formas clásicas que pueden adoptar los procesos de integración regional (Balassa 1962, y Molle 1990). Como es sabido, existen desde esta perspectiva teórica diferentes formas de eliminación de barreras económicas entre países, que van desde acuerdos preferenciales hasta la unión económica plena, pasando por uniones aduaneras, áreas de libre comercio, mercado único o uniones monetarias (entre otras). Desde una perspectiva práctica, estas formas puras de integración económica se concretan comúnmente en tres formas de integración entre países: uniones aduaneras, áreas de libre comercio y mercados comunes. El área de libre comercio consiste en la puesta en marcha de un espacio libre de barreras comerciales en los que cada país miembro conserva su autonomía en cuestiones de protección frente a países terceros. De esta manera se crean bloques comerciales que no implican cesiones de soberanía en otros ámbitos que no sean los comerciales, e incluso en este aspecto se conserva parte de la

entre la UE y los países ACP, acompañadas de asistencia técnica y financiera. En segundo lugar, Cotonú supone el fin del tratamiento unificado del Grupo ACP, ya que los AAE han de negociarse de forma independiente. En tercer lugar, Cotonú introduce una aproximación regional en la negociación y establecimiento de los diferentes acuerdos comerciales, por la preferencia comunitaria a negociar con bloques comerciales regionales preexistentes. Además, el Acuerdo provoca un considerable fortalecimiento de la dimensión política en el marco normativo de las relaciones UE-ACP, respecto a las anteriores Convenciones.

En definitiva, los cambios que introduce el Acuerdo Cotonú y específicamente las implicaciones derivadas de la implantación efectiva de las áreas de libre comercio, se presentan como un importante reto negociador para ambas partes y una gran oportunidad para la UE en su contribución al desarrollo económico y humano de los países africanos. La poderosa influencia europea en África Subsahariana otorga de esta forma a la UE, un papel clave en el impulso del necesario desarrollo de estos países y su conexión a la actividad económica internacional.

2. El fin de la era Lomé

2.1. El marco de las relaciones comerciales UE- África Subsahariana (1957-2000)

Las relaciones económicas y políticas entre la UE y África Subsahariana se han desarrollado desde 1957 hasta la fecha sobre la base de la combinación de tres factores: ayuda al desarrollo, cooperación comercial y cooperación política. Desde una perspectiva normativa, estas relaciones se encuadraron inicialmente en el marco de relaciones con los Países y Territorios de Ultramar (PTU) y posteriormente en las Convenciones Yaundé y Lomé, según el siguiente esquema:

Figura 1. Marco de las relaciones UE-África Subsahariana, 1957-2020

(Ver página siguiente)

autonomía normativa. Es por ello que las áreas de libre comercio han sido más factibles para su creación que otros tipos de integración económica más avanzados.

Países africanos adheridos		
1957	Tratado de Roma Asociación con los Países y Territorios de Ultramar	Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benin, Burkina Faso, Somalia, R. Centroafricana, Camerún, Niger, Mali, Madagascar, Chad, Gabón, Ruanda, Burundi, Congo y R. D. Congo.
1963	Convención de Yaundé I	Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benin, Burkina Faso, Somalia, R. Centroafricana, Camerún, Niger, Mali, Madagascar, Chad, Gabón, Ruanda, Burundi, Congo y R. D. Congo.
1969	Convención de Yaundé II	Los anteriores más: Tanzania, Kenia y Uganda.
1975-80	Primer Convenio Convenio de Lomé I	Ídem: Lesoto, Nigeria, Suazilandia, Ghana, Botsuana, Liberia, Islas Mauricio, Sierra Leona, Zambia, Guinea, Guinea- Bissau, Malawi, Gambia, Etiopía y Sudán.
1981-85	Segundo Convenio Convenio de Lomé II	Ídem: Comoras, Seychelles, S. Tomé y Príncipe, Yibuti y Cabo Verde.
1986-90	Tercer Convenio Convenio de Lomé III Lomé, 8 de diciembre, 1984	Ídem: Zimbabue.
1991-95	Cuarto Convenio Convenio de Lomé IV Lomé, 15 de diciembre, 1989	Ídem: Angola y Guinea Ecuatorial.
1996- feb.2000	Acuerdo de Mauricio, Revisión de Lomé IV, 4 de noviembre de 1995	Ídem: Namibia, Mozambique y Eritrea.
2000-20	Quinto Convenio Acuerdo de Cotonú Cotonú, 23 de junio, 2000.	Ídem: Sudáfrica (<i>status especial</i>)

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2004)

El marco de las relaciones entre la UE y los países africanos entre 1957 y 1975 puede dividirse en dos períodos diferentes. El primer período comprende de 1958 a 1963, en lo que se ha denominado los años de la “asociación otorgada” por el Tratado de Roma. Durante estos años, los países africanos elegidos para la relación preferencial son colonias de países europeos (Francia y Bélgica). De esta forma, 18 países de África Subsahariana se asociaron inicialmente con la entonces Comunidad Económica Europea, en el marco PTU³. El régimen de asociación presentaba dos rasgos esenciales: por un lado, un régimen comercial no recíproco que otorgaba acceso preferente de los productos africanos al mercado europeo y, por otro, un compromiso de asistencia técnica y financiera. El enfoque de funcionamiento era de carácter unilateral y carecía de base negociadora entre los dos grupos de países.

³ El interés de la CEE por la asociación con el continente africano, respondía en primer lugar a la voluntad de algunos países del Grupo de los Seis (fundamentalmente Bélgica y Francia), de salvaguardar los intereses trazados con los territorios africanos y las privilegiadas relaciones de comercio. Por otro lado, el continente africano poseía abundantes recursos naturales y estaba considerado en la década de los cincuenta como un área de gran dinamismo. Las expectativas de crecimiento y estabilidad de la era poscolonial, hacían de África un continente atractivo y de enorme potencial.

La segunda etapa de este periodo pre-Lomé comprende de 1963 a 1975. En estos años, los países africanos, como Estados independientes, negociaron las convenciones de Yaundé I y Yaundé II. Las Convenciones se firmaron el 20 de julio de 1963 y el 29 de julio de 1969, entre la Comunidad Económica Europea por un lado y los 18 países (posteriormente 19 tras la incorporación de Mauricio) de la denominada Asociación de Estados Africanos y Madagascar⁴. Desde el punto de vista comercial, ambas convenciones presentaban pocas diferencias respecto a los acuerdos establecidos en 1958, manteniéndose el acceso preferencial de algunos productos africanos exportados junto con los fondos financieros y la asistencia técnica⁵.

Desde 1975 hasta la fecha⁶, las relaciones comerciales entre África Subsahariana y la UE se han desarrollado en el contexto de las distintas revisiones del acuerdo Lomé I firmado en 1975, esto es: Lomé II (1981), Lomé III (1985) y Lomé IV (firmado en 1989 y revisado en 1995 por el Acuerdo de Mauricio). Los Acuerdos Lomé se establecieron entre la UE por un lado y los países del Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) por otro, siendo 48 de ellos africanos⁷.

Los pilares básicos de las Convenciones Lomé son los esquemas heredados de Yaundé de acceso preferencial no recíproco a los mercados europeos, asistencia técnica y financiera, junto con algunos instrumentos novedosos para el mantenimiento de los ingresos por exportaciones.

En el apartado comercial, el acceso preferente ha sido tradicionalmente otorgado a los productos agrícolas ACP no cubiertos por la Política Agrícola Comunitaria. En el caso de bienes industriales, se han eliminado las cuotas siempre que los bienes cumplieran unas determinadas reglas de origen. Como resultado del tratamiento preferencial de Lomé, más del 90% de las exportaciones procedente del Grupo ACP ha tenido acceso libre a los mercados europeos⁸.

⁴ *Associated African States and Madagascar* (AASM). Formada en 1963 por Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benin, Burkina Faso, Somalia, República Centroafricana, Camerún, Níger, Malí, Madagascar, Chad, Gabón, Ruanda, Burundi, Congo y República Democrática del Congo. Isla Mauricio pasaría a formar parte de la Convención de Yaundé en junio de 1973. La mayoría de los países de este grupo eran países francófonos y antiguas colonias de Bélgica y Francia, lo que explica el papel clave jugado por este país en lo que a la voluntad europea de asociación con África se refiere.

⁵ Para algunos autores (Hurt 2003, Ravenhill 1995), las Convenciones Yaundé suponen una continuación de las relaciones económicas coloniales, como una forma de neo-colonialismo orientado al mantenimiento de un sistema de provisión de materias primas a los países europeos a bajo coste.

⁶ A pesar de que el Acuerdo Lomé ha expirado en el año 2000, muchos de los aspectos esenciales de su funcionamiento se mantienen en la actualidad. La razón que explica este mantenimiento es el carácter progresivo del nuevo acuerdo firmado. El acuerdo Cotonú establece un periodo de preparación hasta el establecimiento definitivo de acuerdos individualizados, de carácter bilateral. Por ello, y durante este periodo transitorio se mantiene el funcionamiento a grandes rasgos del marco comercial establecido en las distintas Convenciones Lomé con carácter transitorio.

⁷ Del total de 53 países del continente africano, sólo quedan fuera de los acuerdos de Lomé cinco países de África del Norte: Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

⁸ Sin embargo, conviene matizar que el grado de privilegios comerciales es mayor para los productos manufacturados que para los agrícolas. El 100% de los productos manufacturados accede al mercado europeo libre de trabas arancelarias, mientras que para los productos agrícolas esta cifra es del 80%. Los productos agrícolas más favorecidos por el régimen de Lomé han sido los tropicales, que gozan de acceso sin restricciones al mercado europeo.

Este nivel de preferencias otorgadas al Grupo ACP se ha situado tradicionalmente en la cúspide de la pirámide de privilegios comerciales de la UE. A pesar de esto, este carácter excepcional de preferencias ha quedado progresivamente erosionado. Con el avance de los años, la UE ha ido incrementando las concesiones comerciales a países en desarrollo en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (a instancias de los compromisos adquiridos en el seno del GATT y posteriormente en la OMC), y de forma paralela han aumentado además los acuerdos bilaterales firmados entre la UE y otros países y regiones.

La ayuda al desarrollo ha sido otro de los pilares fundamentales de las relaciones económicas entre la UE y África Subsahariana. Las aportaciones de fondos se han encuadrado en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La asistencia técnica ha estado dirigida fundamentalmente a la promoción del comercio, investigación de mercados y desarrollo de sistemas informáticos.

Por otro lado, el marco Lomé estableció mecanismos de compensación de las pérdidas derivadas de la exportación de productos agrícolas (STABEX) y minerales (SYSMIN), además de una serie de protocolos sobre determinados productos de los países ACP (azúcar, plátano, ron y carne de vacuno) que han asegurado la compra de cantidades fijas, a precios garantizados y un acceso preferente al mercado europeo.

Todos estos aspectos han conferido a Lomé un carácter marcadamente económico, aunque con visibilidad creciente de los temas políticos⁹. Las tres primeras convenciones (esto es, Lomé I, II y III) se basan casi en exclusiva en la cooperación económica, introduciendo Lomé IV criterios políticos referidos al buen gobierno y los derechos humanos¹⁰ como condicionantes de las ayudas financieras.

2.2. El fin de Lomé: argumentos para el cambio

El paso de Lomé a Cotonú es el resultado de un proceso que se inicia formalmente con la publicación, el 14 de noviembre de 1996, del Libro Verde sobre las relaciones de la UE con los países ACP (*Green Paper on Relations Between the European Union and the ACP Countries On the Eve of the 21st Century, Challenges and Options for a New Partnership*).

El Libro Verde de la Comisión, exponía en el prólogo¹¹ las diferentes razones políticas y económicas que apoyaban la necesidad de iniciar un debate sobre el futuro de las relaciones UE-ACP, ante la expiración de Lomé IV en el año 2000. Para la UE, los

⁹ Desde un punto de vista institucional, Lomé ha sido un marco de diálogo político creciente entre los países ACP y la UE a través de tres instituciones comunes: el Consejo de Ministros ACP-UE, el Comité de Embajadores ACP-UE y la Asamblea Conjunta ACP-UE.

¹⁰ En las negociaciones de Lomé II, la UE quiso incluir aspectos relativos a los derechos humanos que serían finalmente adoptados a partir de Lomé III y en mayor medida en Lomé IV. La incorporación progresiva de los aspectos políticos se ha producido a pesar de la reticencia del Grupo ACP basada en razones de injerencia en la soberanía nacional.

¹¹ El prólogo del Libro Verde establece que ante el vencimiento de Lomé, el documento tiene por objeto suscitar la reflexión y el debate y que debe servir para preparar el diálogo entre la UE y los países ACP. El objetivo final especificado es lograr la revitalización de la relación entre ambos y ofrecer a los países ACP nuevas posibilidades de éxito. Ya en el prólogo se apunta la necesidad de aumentar las exigencias políticas en este nuevo marco de asociación a debatir y se explica que el documento no presenta propuestas formales sino un inventario de opciones a debatir.

cambios producidos en la escena política¹² y económica internacional, junto con las lecciones extraídas de la experiencia Lomé, hacían propicio el debate sobre la continuidad de Lomé frente a otras alternativas.

En el Libro Verde, y con un claro posicionamiento a favor del replanteamiento de Lomé, la UE manejaba principalmente tres argumentos para el cambio: (a) el argumento diferenciador (que respondía a la heterogeneidad de los países ACP, que hasta entonces habían recibido un tratamiento unificado); (b) el argumento comercial (basado en la ineficacia y progresiva erosión de las preferencias Lomé); y (c) el argumento legal (o la incompatibilidad de Lomé con las normas de la Organización Mundial del Comercio), tal y como se expone a continuación:

- (a) **El argumento diferenciador: la heterogeneidad de los países ACP.** El Libro Verde de la Comisión señalaba en el Capítulo III, apartado A, cómo con el avance de los años algunos países ACP habían sufrido una progresiva marginación económica, mientras que otros se habían desarrollado de forma importante en el ámbito político y económico. Este desigual comportamiento y creciente diversidad de las condiciones económicas y sociales de los países ACP abría las puertas a la posibilidad de relacionarse con la UE en distintos términos e incitaba a subdividir el Grupo en diferentes categorías.

A este respecto, África Subsahariana era resaltada como la región del mundo con mayor inestabilidad política y económica. Según el Libro Verde, a pesar de que la mayor parte de los países de África Subsahariana habían comenzado a aplicar reformas políticas y económicas, aún no se habían recogido los frutos en términos de crecimiento acelerado¹³. Un número reducido de países africanos (Somalia, Liberia, Sudán, R.D. Congo, Ruanda y Burundi) se resaltaban como países con graves desórdenes políticos y económicos. Este desigual comportamiento demandaba una respuesta diferenciada de la UE.

- (b) **El argumento comercial: la ineficacia y erosión de las preferencias.** El sistema de preferencias comerciales de Lomé, tenía como objetivo fomentar las exportaciones de los países ACP al mercado europeo. En este sentido, los resultados no podían ser más decepcionantes: la cuota de participación comercial de los países ACP en los mercados europeos no sólo no había aumentado, sino que además se había producido una disminución en el caso de algunas regiones, como la africana. Concretamente, el Libro Verde mostraba cómo dentro del grupo ACP, los países africanos habían reducido a la mitad sus exportaciones hacia el mercado comunitario en un lapso de 20 años y representaban tan sólo un 3% del total de importaciones comunitarias. Esta situación resultaba aún más paradójica, ya que otros países en desarrollo con menos privilegios comerciales de acceso a los mercados europeos habían incrementado su importancia comercial.

Para la UE, esta ausencia de resultados en materia de exportaciones obedecía a diferentes razones: (i) escasez en el desarrollo de infraestructuras y ausencia de espíritu empresarial; (ii) bajos niveles de capital físico y humano; (iii) escaso nivel de ahorro y de inversión; (iv) sectores financieros subdesarrollados; (v) elevada

¹² Para la UE, el final de la guerra fría y el hundimiento del bloque del Este generaban una nueva realidad geopolítica mundial y terminaban con la necesidad occidental de mantener a una serie de países africanos como bastiones ideológicos frente al avance del comunismo. El poder de negociación que los países ACP hubieran podido tener durante los años de la Guerra Fría se había perdido en el nuevo contexto internacional.

¹³ Según el Libro Verde, las mejores expectativas de crecimiento se presentaban paradójicamente para Costa de Marfil, además de Ghana, Malí, Burkina Faso, Uganda, Namibia y, finalmente, Botsuana y Mauricio como casos específicos de éxito.

dependencia de un número reducido de bienes básicos proclives a la fluctuación de precios; y (vi) el deterioro sustancial de los términos comerciales de intercambio. Nótese que aunque ciertamente poco cuestionables, todos los factores principales señalados son de carácter endógeno¹⁴.

Otra de las razones que contribuía a explicar la ineficacia de Lomé era la erosión del sistema de preferencias comerciales. Esta erosión de las preferencias que recibían los productos ACP derivaba por un lado de las crecientes preferencias otorgadas a otros (a través de los nuevos acuerdos bilaterales firmados por la UE) y de las concesiones comerciales derivadas las sucesivas rondas liberalizadoras del GATT/OMC de carácter multilateral. Como resultado, los beneficios arancelarios que habían percibido los países ACP mediante el sistema Lomé no diferían en gran medida de los beneficios que se podían haber obtenido de aplicar a estos países otros regímenes comerciales (teóricamente de inferior nivel en la pirámide de privilegios comerciales de la UE, aunque en la práctica muy similares).

- (c) **El argumento legal: la incompatibilidad con la OMC.** El principio de no discriminación de la OMC (nación más favorecida), que recoge el artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), establece que los países miembros no pueden otorgar en materia de comercio condiciones más favorables a unos países frente a otros miembros. Sin embargo, como excepción a este principio, la OMC admite la posibilidad de que los Estados miembros formen acuerdos regionales, siempre y cuando la unión aduanera o zona de libre comercio establecida cumpla determinadas condiciones.

Además, la denominada cláusula de habilitación de 1979 permite el incumplimiento del principio de no discriminación a favor de un tratamiento preferencial de los países en desarrollo, aceptando los acuerdos no recíprocos con estos países, siempre que dichas preferencias se apliquen para la totalidad de los países en desarrollo, sin discriminar a unos frente a otros.

Los Acuerdos de Asociación de Lomé no respetaban el principio de no discriminación del GATT y tampoco podían acogerse a ninguna de las excepciones comentadas. En primer lugar, no podían ser considerados un acuerdo de integración en forma de unión aduanera o área de libre comercio, por su carácter no recíproco (base fundamental de su funcionamiento). Tampoco podían acogerse a la segunda excepción ya que Lomé otorgaba un trato más favorable a los países ACP frente a otros países en vías de desarrollo. De esta forma, países como Bahamas habían estado recibiendo un tratamiento comercial más favorable en el marco de las preferencias Lomé que países con menor grado de desarrollo, como, por ejemplo, la India.

A pesar de esta incompatibilidad, el sistema Lomé ha podido ser aplicado gracias a las sucesivas exenciones solicitadas por la UE a las normas de la OMC. En este sentido, la UE solicitó a la OMC el 29 de febrero de 2000 (Comisión Europea, 2000), una derogación temporal (*waiver*) para poder seguir aplicando las ventajas comerciales unilaterales a los países ACP, sin hacer extensivos estos acuerdos a otros países en vías de desarrollo. Esta excepcionalidad fue renovada por segunda vez para el periodo preparatorio del nuevo acuerdo Cotonú, esto es, del primero de marzo de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2007. A partir de esta fecha, la UE no pretende solicitar una tercera derogación, lo cual evidencia por un lado la voluntad de

¹⁴ En este sentido, es interesante señalar que la UE no menciona en el Libro Verde la Política Agrícola Comunitaria como factor que ha podido influir de forma determinante en el escaso desarrollo comercial de los países ACP.

plegar el futuro tratamiento comercial de los países ACP a las normas de la OMC y además refleja la firme decisión comunitaria de eliminar el tratamiento comercial no recíproco que disfruta el Grupo ACP en su conjunto.

3. La nueva agenda comercial (2000-2020): el Acuerdo Cotonú

3.1. El Acuerdo Cotonú: aspectos generales

El acuerdo Lomé IV expiró el 29 de febrero del año 2000. Las negociaciones para el nuevo acuerdo comenzaron el 30 de septiembre de 1998 y concluyeron tras 18 meses en febrero de 2000. En el seno de las conversaciones UE-ACP, tres cuestiones fueron de especial importancia. La primera fue la compatibilidad con las normas de la OMC. La segunda, recoger la heterogeneidad subyacente bajo las siglas ACP y, finalmente, el impulso de las reformas económicas.

Tras las sucesivas negociaciones, se llegó a un nuevo acuerdo de asociación regulador de las relaciones entre la UE y los países ACP para las siguientes dos décadas, esto es, entre 2000 y 2020. El acuerdo, concluido en febrero de 2000, fue firmado en Cotonú (Benin), el 23 de junio del mismo año y su entrada en vigor se produjo dos años después, el primero de abril de 2003¹⁵. Durante el periodo preparatorio que transcurre hasta la definitiva puesta en marcha de los diferentes Acuerdos de Asociación Económica en 2008, se mantienen la mayor parte de las disposiciones de Lomé IV.

Los objetivos principales del Acuerdo son la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, así como la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible¹⁶.

En términos de relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, el Acuerdo Cotonú no tiene precedentes en cuanto a complejidad y amplitud. La UE lo califica como un acuerdo especialmente innovador tanto en sus ambiciosos objetivos, como en los instrumentos y naturaleza del partenariado entre la UE y el Grupo ACP.

Para el logro de los objetivos fundamentales del Acuerdo se establecen como instrumentos la creación de acuerdos comerciales y la asistencia financiera reformada respecto al esquema Lomé. La naturaleza del partenariado es además innovadora, en la medida en que las relaciones se basan en el diálogo político entre la UE y los países ACP y en que se pide rendición de cuentas (responsabilidad política) y dialogo social de los gobiernos frente a su población. Como componente novedoso adicional, Cotonú involucra a otros agentes económicos en el diálogo tradicional (gobiernos ACP-UE), incorporando en el proceso a la sociedad civil y al sector privado.

El acuerdo de Cotonú presenta tres pilares fundamentales: el diálogo político, las estrategias de desarrollo y el pilar de cooperación económica y comercial. En lo que se refiere a la dimensión política, el Acuerdo Cotonú (artículos 8 al 13) incluye disposiciones que se refieren al refuerzo del diálogo en las áreas de derechos humanos, democracia, buen gobierno, lucha contra la corrupción (que aparece por primera vez en el marco de los acuerdos), prevención y resolución de conflictos, procesos de paz y control de la

¹⁵ Dado que el Cuarto Convenio Lomé expiraba el 29 de febrero de 2000 y ante la imposibilidad de que el nuevo acuerdo entrara en vigor en esa fecha, se establecieron una serie de disposiciones transitorias aplicables desde el 1 de marzo de 2000 hasta la entrada en vigor de Cotonú.

¹⁶ Art. 1 del Acuerdo Cotonú: “La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra parte, (...), celebran el presente Acuerdo con el fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.”

inmigración ilegal. Al igual que en Lomé IV revisado, se mantiene la cláusula de condicionalidad política: el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos están considerados como aspectos esenciales del Acuerdo, lo que permite a la UE una eventual suspensión de la ayuda en el caso de incumplimiento de estos aspectos.

El marco institucional del nuevo acuerdo se fundamenta en tres entidades conjuntas que presentan escasas novedades respecto al marco institucional anterior de Lomé, y son el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Parlamentaria Paritaria o conjunta¹⁷.

El Acuerdo Cotonú incorpora una serie de estrategias de desarrollo que se recogen en los artículos 18 al 33 del Acuerdo, que tienen como objetivo la reducción (y a largo plazo, la erradicación) de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial. La inclusión de este objetivo de forma prioritaria supone un aspecto novedoso frente a las anteriores Convenciones Lomé.

3.2. Cotonú y la cooperación comercial: un acuerdo para acordar

El tercer aspecto fundamental del acuerdo Cotonú es la cooperación económica y comercial (artículos 34 al 54), que tiene como objetivo promover la integración de los países ACP en la economía mundial y erradicar la pobreza¹⁸.

La cooperación comercial ha de basarse en las iniciativas regionales de los países ACP, asumiendo así la integración regional como instrumento clave para la integración de los países ACP en el contexto internacional. Se especifica además entre los principios el mantenimiento de un tratamiento especial y diferenciado para el conjunto de países ACP y especialmente para los considerados Países Menos Adelantados (PMA)¹⁹.

Según estas disposiciones, el sistema anterior, basado en un único acuerdo general no recíproco para el conjunto de países ACP, deja paso a la negociación de una serie de Acuerdos de Asociación Económica²⁰ (*Economic Partnership Agreements*) negociados individualmente o con grupos regionales. De esta manera se establece un nuevo régimen comercial futuro de mutuo compromiso (recíproco) para la apertura progresiva tanto de los mercados de la UE como de los mercados de 77 de los 79 países ACP²¹.

Ante la imposibilidad de mantener el *statu quo* de Lomé y el tratamiento no recíproco otorgado por la UE, los países que no están considerados como PMA deben negociar, bien individualmente, bien como grupo regional, el establecimiento de un acuerdo de asociación económica con la UE. A mediados del periodo negociador, se realizará una evaluación para identificar a aquellos países que no hayan demostrado capacidad para la negociación del acuerdo y estudiar así formas de cooperación alternativas. Los países ACP con los que una vez finalizado el periodo de transición no se hubiera establecido

¹⁷ El Consejo de Ministros es el órgano decisorio y conductor del diálogo político. El Comité de Embajadores es el órgano supervisor de la implementación del Acuerdo y realiza funciones de apoyo al Consejo de Ministros. Finalmente, la Asamblea Parlamentaria Paritaria es un órgano de carácter consultivo que tiene como objetivo facilitar y promover el diálogo entre los países ACP y la UE.

¹⁸ Acuerdo Cotonú, Título II, Capítulo I, Artículo 34.1.: “La cooperación económica y comercial tendrá por objeto promover la integración progresiva y armoniosa de los Estados ACP en la economía mundial, en cumplimiento de sus elecciones políticas y sus prioridades de desarrollo, fomentando así su desarrollo sostenible y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los países ACP.”

¹⁹ Del total de 48 países de África Subsahariana, 33 están considerados menos adelantados (véase Anexo 1).

²⁰ Tal y como se ha comentado, el término de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) utilizado en el Acuerdo Cotonú se refiere a la combinación de áreas de libre comercio acompañadas de asistencia técnica y financiera.

²¹ Excluyendo a Sudáfrica, que ya posee un estatus especial, consecuencia del Acuerdo firmado en 1999 con la UE y Cuba, no signataria del Acuerdo Cotonú.

ningún acuerdo, pasarían a recibir el tratamiento especificado en el Sistema de Preferencias Generalizadas.

Como se ha comentado, las opciones son diferentes para los PMA dentro del Grupo ACP. Estos países tienen la posibilidad de negociar en el marco del grupo regional al que pertenezcan o bien de mantenerse dentro de un esquema de preferencias no recíprocas²². Este trato preferencial no-recíproco se extiende además al resto de PMA que no se encuentren dentro del grupo ACP. Con esta iniciativa, la UE termina parcialmente con la incompatibilidad de las disposiciones comerciales de Lomé con las normas de la OMC, por las que se discriminaba a algunos países en desarrollo frente a otros.

En definitiva, el Acuerdo Cotonú es un Acuerdo orientado a acordar en el futuro y en los plazos previstos, nuevos acuerdos comerciales entre la UE, por un lado, y, por otro, los diferentes países ACP. Estos nuevos acuerdos han de ser, tal y como especifica el artículo 36, compatibles con las normas de la OMC y serán introducidos de forma gradual. Cotonú termina así con el tratamiento homogéneo que recibían los países ACP, que enfrentan ahora diferentes alternativas, que una vez negociadas, diferenciarán a unos de otros dentro del Grupo (en el futuro, no tan grupo) ACP.

3.3. El estado de las negociaciones de las áreas de libre comercio

Durante el período preparatorio que discurre desde la firma del nuevo acuerdo en 2000 hasta la fecha límite de 2008, deberán quedar establecidos los distintos marcos comerciales que regularán las transacciones comerciales entre la UE y los países ACP. Las áreas de libre comercio, que podrán ser diferentes entre sí, pueden estar construidas sobre procesos de integración ya existentes en los países ACP, o de forma individualizada.

En África Subsahariana, los procesos integradores de las diferentes regiones componen un complejo entramado donde son habituales los solapamientos produciéndose el efecto denominado “*spaghetti bowl*”, siendo muy desigual el grado de integración alcanzado por las diferentes iniciativas. La Figura 2 resume los principales procesos en África Subsahariana:

²² El Artículo 36 del Acuerdo Cotonú especifica que la UE se compromete a garantizar el libre acceso al mercado europeo para todos los productos considerados esenciales antes de 2005, procedentes de los 39 países ACP menos adelantados (de los cuales 33 son países africanos). De esta forma, la UE ha establecido un compromiso para la liberalización no recíproca para las importaciones de productos procedentes de estos países, salvo de armamento. Este tratamiento preferencial se aplicará para el conjunto de países menos adelantados del mundo, sin perjuicio de que estos pertenezcan o no al Grupo ACP. Esta disposición se enmarca dentro de la iniciativa “todo menos armas” (*Everything But Arms EBA*) adoptada por la UE el 26 de febrero de 2001. Esta liberalización de carácter unilateral no es homogénea para todos los productos. Algunos productos han sido liberalizados desde 2001, pero para otros el calendario es más amplio. Otros productos se liberalizarán a partir de 2006 (plátano) y 2009 (azúcar y arroz). Este calendario diferenciado responde a las presiones ejercidas por diferentes *lobbies* agrícolas europeos y del Caribe.

Figura 2. Principales áreas y procesos integradores en África Subsahariana²³

África del Oeste
Dentro del área geográfica denominada África del Oeste, se encuentran quince países: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. En África del Oeste viven aproximadamente 245 millones de personas, aproximadamente el 30% del total de la población africana, y esta región representa el 16% del total del PIB africano y el 0,26% del total del mundial (Banco Mundial; 2003).

África Central
La región de África Central se compone de siete países: Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón y Santo Tomé y Príncipe. En África Central viven 33 millones de africanos, el 4% del total de la población africana. La región representa aproximadamente el 4% del total del PIB africano y el 0,07 de la riqueza mundial (Banco Mundial, 2003).

África del Este
La región de África del Este se compone de 13 países: Burundi, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Ruanda, Seychelles, Somalia, Tanzania y Uganda. En África del Este viven 257 millones de habitantes, el 30% del total de la población africana, y esta región representa el 9% del total del PIB africano y el 0,15 del total de la riqueza mundial, con un PIB de 46.883 millones de dólares (Banco Mundial, 2003).

África del Sur
África del Sur está formada por un grupo de once países: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Islas Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Zambia y Zimbabwe. En África del Sur viven 118 millones de habitantes, el 14% del total de la población africana, y esta región representa el 28% del total del PIB africano. La región supone, con un PIB de 147.822 millones de dólares, el 0,5% de la riqueza mundial (Banco Mundial, 2003).

Iniciativas interregionales

- **Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (WAEMU-UEMAO)** compuesta por 8 países: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo.
- **Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO-ECOWAS)**, formada por Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mauritania, Nigeria y Sierra Leona.
- **Unión del Río Mano (MRU)**, formada por tres países del África del Oeste: Guinea, Liberia y Sierra Leona.
- **Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC-UDEAC)** con 6 países miembros: África Central, Camerún, Chad R.D., Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón.
- **Comunidad Económica de los Estados Centroafricanos (ECCAS)**, con 11 países miembros, formada por los miembros de la CEMAC-UDEAC (Camerún, África Central, Chad, Congo Brazzaville, Guinea Ecuatorial, Gabón) y Burundi, RD Congo, Ruanda y S. Tomé y Príncipe (Angola observadora).
- **Comunidad Africana del Este (EAC)**, establecida en 1999, compuesta por Tanzania, Kenia y Uganda, y sucesora de la EAC de 1967, que desaparecería en 1977.
- **Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos (CEPGL)** formada por Ruanda, Burundi y R. D. Del Congo, establecida en 1976, inactiva en la actualidad.
- **Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)**, formada por Eritrea, Etiopía, Yibuti, Kenia, Uganda, Sudán y Somalia.
- **Unión Aduanera de África Austral (SACU)**, formada en 1910 por Botswana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.
- **Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)**, sucesora de la SADCC de 1980 y formada en 1992 por 14 países miembros de África del Sur y del Este: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, R. D. Congo, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.
- **Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA)**, de 20 países del Este y Sur de África, sucesora de la *Preferential Trade Area for Eastern Africa* formada en 1981.
- **Comisión del Océano Índico (IOC)**, formada por cuatro países africanos (Comoras, Madagascar, Mauricio y Seychelles) más las Islas Reunión francesas en 1984.
- **CEN-SAD**, establecida en 1998 como proceso que comprende a un total de 18 países, países de África del Norte, Central, Oeste y Este.

WAEMU-UEMAO : West African Economic Monetary Union- Union Economique et Monetaire Ouest Africaine.
ECOWAS-CEDEAO : Economic Community of West African States- Communauté Economique.
MRU : Mano River Union.
CEMAC-UDEAC : Communauté Economique et Monetaire en Afrique Central-Central African Economic and Monetary Union.
ECCAS-CEEAC : Economic Community of Central African States- Communauté Economique des Etats de l'Afrique Central.
EAC : East African Community.
IGAD : Intergovernmental Authority on Development.
SACU Southern African Customs Union .
SADC : Sothern African Development Community.
COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa.
IOC : Indian Ocean Commission.
CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States).

²³ Tanto Sudán como Namibia se incluyen a efectos de esta clasificación dentro del área geográfica de África del Norte, aunque forman parte de algunos procesos de integración regional de áreas próximas.

Las negociaciones globales para la creación de los Acuerdos de Asociación Económica entre África Subsahariana y la UE comenzaron en Bruselas el 27 de septiembre de 2002. En la sesión inaugural se dividieron las negociaciones en dos etapas. La primera fase ha abordado aspectos horizontales de interés para todo el Grupo ACP, por lo que las negociaciones se han realizado entre la Comisión Europea y el conjunto de los países ACP. Esta etapa ha finalizado en septiembre de 2003. La segunda etapa de las negociaciones comenzada en octubre de 2003 tiene como objeto la negociación de los diferentes los Acuerdos de Asociación o Áreas de Libre Comercio de forma separada con las respectivas agrupaciones regionales que así lo deseen.

De esta forma, las negociaciones con África Central han comenzado el 4 de octubre de 2003 en Brazzaville (con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central – CEMAC-UDEAC– y Santo Tomé y Príncipe) y con África Occidental el 6 de octubre de 2003 en Cotonú (con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental – ECOWAS-CEDEAO–). Las negociaciones con África Oriental y del Sur comenzaron en Mauricio el 7 de febrero de 2004, con una agrupación de 16 países²⁴ denominada desde ese momento el grupo ESA (*Eastern and Southern Africa Group*). Finalmente, en julio de 2004 comenzaron en Windhoek (Namibia) las negociaciones de la Comisión con 7 miembros²⁵ de los 14 que componen la SADC. Salvo Sudáfrica (que ya tiene su propio acuerdo con la UE), el resto de países miembros de la SADC, están negociando dentro del grupo ESA.

En conclusión, todas las regiones de África Subsahariana han comenzado las negociaciones con la Comisión Europea. De esta forma, los cuatro Acuerdos de Asociación Económica a negociar y poner en marcha serán: UE-CEMAC, UE-ECOWAS, UE-SADC y, el cuarto bloque, UE-ESA. A partir de la fecha límite de enero de 2008 estos bloques comerciales coexistirán previsiblemente con el área de libre comercio que la UE ya tiene en marcha desde 1999 con Sudáfrica. Estos acuerdos contemplan no sólo el establecimiento de áreas de libre comercio, sino también elementos de cooperación adicionales de asistencia técnica y financiera.

4. Implicaciones potenciales del Acuerdo Cotonú

Tras las propuestas del Acuerdo Cotonú subyacen los siguientes elementos fundamentales: (a) los Acuerdos de Asociación con los países ACP están basados en el partenariado, con derechos y obligaciones por ambas partes; (b) las áreas de libre comercio, compatibles con las normas de la OMC, son la fórmula elegida por la UE para el futuro de las relaciones económicas con los países africanos; (c) el establecimiento de estas áreas de libre comercio se constituye como herramienta para lograr el desarrollo y erradicación de la pobreza de los países ACP; (d) la formación de procesos de integración regional entre países en desarrollo se considera la estrategia adecuada para la inserción de estos países en los circuitos económicos internacionales y la base para la formación de acuerdos comerciales con la UE. De este nuevo marco de asociación, y sobre todo de la implantación de las áreas de libre cambio, pueden derivarse diversos efectos, algunos de los cuales se analizan a continuación:

²⁴ Burundi, Comoras, Yibuti, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue.

²⁵ Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia, Angola, Tanzania y Mozambique.

Figura 3. Implicaciones potenciales del Acuerdo de Cotonú

Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Reorganización de esquemas de integración regional preexistentes	Reorganización de esquemas basada en planteamientos externos
Afianzamiento (<i>locking-in</i>) del proceso de liberalización comercial	Escaso incremento de las exportaciones africanas por la ausencia de diversificación comercial Pérdida de ingresos arancelarios No eliminación de barreras no arancelarias de acceso a los mercados europeos
Promoción del libre movimiento de bienes y servicios entre los países ACP y expansión del comercio intrarregional africano	Ausencia de mecanismos compensadores que aseguren un reparto equitativo de los beneficios derivados del comercio
Atracción de inversión extranjera por mayor estabilidad político-económica y seguridad jurídica	Desvío de la inversión hacia la UE (efecto <i>hub and spoke</i>) y concentración en los países africanos más dinámicos
Mayor crecimiento económico e incremento de la renta a largo plazo	Desarrollo no homogéneo de las regiones Incremento de la pobreza

Fuente: elaboración propia.

4.1. La reorganización de los esquemas de integración regional

Uno de los grandes obstáculos que enfrenta la integración regional en África es la multiplicidad, solapamiento e incompatibilidad de procesos de cooperación e integración regional. Del total de 48 países de África Subsahariana, 19 pertenecen de forma simultánea a tres procesos de integración regional, 16 son miembros de dos procesos, 9 pertenecen a cuatro procesos y únicamente 4 (Cabo Verde, Ghana, Santo Tomé y Príncipe y Mozambique) pertenecen a un único proceso de integración regional²⁶ (véase la Figura 4).

Tal como demuestra el estado actual de las negociaciones, la UE ha seleccionado una serie de procesos (concretamente la CEMAC en África Central, ECOWAS en África Occidental y SADC en África del Sur), todos ellos uniones aduaneras, para el

²⁶ Teniendo en cuenta los siguientes procesos: UMA (Unión del Magreb Árabe), ECOWAS, Zona Franco CFA, WAEMU-UEMOA, *Mano River Union*, CEMAC-UDEAC, ECCAS-CEEAC, CEN-SAD, SADC, SACU, COMESA, EAC, CEPGL, IGAD y IOC.

	6. Rep. del Congo			x			x	x										
	7. S. Tomé y Pr.							x										
África Este	1. Burundi							x				x		x				
	2. Comoras			x				x				x					x	
	3. Eritrea								x			x				x		
	4. Etiopía											x				x		
	5. Kenia											x	x			x		
	6. Madagascar											x					x	
	7. RD del Congo							x				x			x			
	8. Ruanda							x				x			x			
	9. Seychelles									x		x						x
	10. Somalia								x							x		
	11. Tanzania									x				x				
	12. Uganda												x	x			x	
	13. Yibuti								x				x				x	
África Sur	1. Angola							x		x		x						
	2. Botsuana									x	x							
	3. Lesoto									x	x							
	4. Malawi									x		x						
	5. Mauricio									x		x						x
	6. Mozambique									x								
	7. Namibia									x	x	x						
	8. Sudáfrica									x	x							
	9. Suazilandia									x	x	x						
	10. Zambia									x		x						
	11. Zimbabue									x		x						

Fuente: elaboración propia.

4.2. Implicaciones comerciales del Acuerdo Cotonú

Entre los efectos que pueden surgir de la implantación del Acuerdo Cotonú, se señala con frecuencia el efecto de consolidación del proceso de liberalización comercial ya iniciado en las economías africanas. El establecimiento de áreas de libre comercio con la UE tendrá como consecuencia la aceleración del proceso de apertura de los mercados africanos, en un esquema temporal que ha de ser necesariamente compatible con las disposiciones de la OMC (artículo XXIV del GATT) referidas al volumen liberalizador y desarrollo temporal²⁷.

Resulta razonable pensar que la eliminación de aranceles entre los países miembros de un área de libre comercio estimula el comercio y puede proporcionar un mayor bienestar económico en términos de reducción de precios. Sin embargo, con las pautas de intercambio comercial existentes (en las que África Subsahariana es fundamentalmente exportadora de bienes primarios e importadora de bienes manufacturados), no es difícil concluir que las exportaciones africanas de bienes primarios hacia la UE no tienen por qué aumentar significativamente como consecuencia de la formación del bloque comercial. Recuérdese que los mercados europeos se encuentran en gran medida ya liberalizados para la entrada de productos africanos como consecuencia de los esquemas preferenciales anteriores. Sin embargo, la demanda africana de bienes manufacturados sí podría incrementarse.

En este sentido, una diversificación productiva de las economías africanas podría impulsar un aumento de las exportaciones subsaharianas en un esquema preferencial

²⁷ El entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del GATT señala un plazo no superior a 10 años en el programa de establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre cambio, aunque admite la posibilidad de un plazo superior para casos excepcionales.

recíproco. La medida en que las políticas nacionales y Cotonú apoyen esta diversificación determinará la posibilidad de que se produzca este efecto. Uno de los obstáculos a la diversificación de la producción africana sería la negociación de un modelo de liberalización progresivo centrado en un número reducido de productos, con lo que existirían escasos incentivos a la diversificación desde el punto de vista comercial.

Por otro lado, el Acuerdo Cotonú especifica entre sus objetivos (artículos 28 y 30) la promoción del libre movimiento de bienes y servicios entre los países ACP y la expansión del comercio intrarregional. En la medida en que los objetivos de Cotonú vayan acompañados en el futuro de acciones específicas de estímulo del comercio entre países africanos y no sólo de intensificación de las redes comerciales con la UE, Cotonú podría tener además un impacto positivo en el comercio intrarregional²⁸.

En definitiva, el objetivo sería la superación de un modelo de comercio centrado durante décadas en los mercados europeos y la implantación de un esquema de comercio que combinase la previsible continuidad de dependencia de los mercados europeos junto con un mayor dinamismo de los intercambios internos. Este esquema permitiría una menor vulnerabilidad comercial y, además, acompañado de medidas compensadoras que evitasen acentuar las disparidades regionales preexistentes podría contribuir al desarrollo homogéneo de las regiones. La desaparición de los sistemas compensadores²⁹ que existían en el marco de Lomé y lo reciente del Acuerdo plantean algunas incógnitas sobre el potencial de Cotonú como impulsor de un reparto equitativo de los beneficios derivados del comercio.

4.3. Implicaciones sobre la inversión

Entre los potenciales efectos dinámicos que podría generar el establecimiento de las diferentes áreas, conviene resaltar el posible incremento de la inversión extranjera, considerada esencial para la transferencia de tecnología y el aumento de la productividad. Este incremento de la inversión obedecería al aumento de estabilidad de la zona y las mayores oportunidades de negocio derivados de la liberalización comercial y de una mayor seguridad jurídica. Sin embargo, existe el riesgo de que se produzca de un enfoque de centro y radios (el denominado efecto *hub-and-spoke*) por el cual se podría desviar la inversión hacia el nodo central, en este caso la UE, en detrimento de los países africanos, aprovechando las ventajas de la liberalización comercial, o hacia los países africanos de mayor dinamismo.

En contra de este argumento se podría, sin embargo, señalar que las economías africanas continuarían ofreciendo ventajas comparativas en términos de coste y en términos de regulaciones (estas últimas, aunque cuestionables, son una realidad).

4.4. Implicaciones fiscales: la pérdida de ingresos arancelarios

²⁸ El comercio intrarregional africano en los últimos 30 años ha sido siempre inferior al 14%, incluso en aquellos procesos integradores de mayor desarrollo.

²⁹ Desde un punto de vista instrumental, en el nuevo Acuerdo Cotonú quedan eliminados los sistemas automáticos de compensación, STABEX y SYSMIN, que desaparecieron de forma definitiva el 31 de diciembre de 2000. Ya en el acuerdo Lomé IV se empezó a enfatizar la necesidad de cambios estructurales frente a los mecanismos de compensación. Siguiendo esta filosofía, desaparecen ambos mecanismos argumentando razones que tienen que ver con el efecto desincentivador de las reformas, su aplicación a un número reducido de países o la lentitud en el mecanismo de pago. Aunque la valoración general de los instrumentos ha sido negativa tanto por parte de los países ACP como por la UE, la eliminación de los mismos en el marco de Cotonú responde a la voluntad europea y no tanto al Grupo ACP, que solicitó en las negociaciones previas una reforma de los mismos.

Uno de los principales efectos negativos para los países africanos derivado del establecimiento de la Áreas de Libre Comercio y la consiguiente entrada de productos europeos sin tarifas arancelarias es la pérdida de ingresos provenientes de los aranceles. Dada la mayor dependencia africana de estos ingresos respecto del total de la recaudación fiscal, el impacto sería mayor para los Estados africanos en comparación con el resto de países ACP.

La Figura 5 muestra la elevada dependencia fiscal de los ingresos procedentes de los gravámenes arancelarios, de carácter más o menos directo, en relación con el total de ingresos fiscales de algunos países africanos.

Figura 5. Ingresos por exportaciones (en porcentaje sobre el total de ingresos fiscales)

	1980	1985	1990	1995	2000
R.D. Congo	23,2	31,1	45,1	32,8	23,4
Costa de Marfil	35,1	30,7	28,4	32,3	27,0
Madagascar	25,7	–	50,1	52,6	53,5
Mauricio	40,0	43,1	45,7	40,9	31,5
Seychelles	–	40,9	–	57,7	52,1
Sudáfrica	3,4	3,0	3,9	4,4	3,0
Swazilandia	62,3	64,2	50,5	–	54,7
Uganda	9,8	8,8	–	–	49,3

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos online.

4.5. Implicaciones sobre la pobreza

Es fundamental recordar que el Acuerdo Cotonú recoge entre sus objetivos la erradicación de la pobreza de los países ACP y que el establecimiento de áreas de libre comercio se plantea como herramienta para lograr este objetivo. Esta vinculación de la reducción de la pobreza a la regionalización comercial supone un nuevo enfoque de la política de cooperación europea, que tiene como base la combinación de la ayuda financiera (con importancia relativa cada vez menor) junto con esquemas comerciales bilaterales, de los que se esperan grandes logros en términos de desarrollo humano.

En el debate actual, algunos estudios³⁰ afirman que las áreas de libre comercio podrían tener el efecto contrario sobre la pobreza para determinados países y sectores. Aunque la Comisión Europea ha respondido con contundencia a las críticas que advierten sobre los efectos adversos de los Acuerdos, convendría tener en cuenta los riesgos que se derivan de los siguientes factores:

- (a) La desaparición de instrumentos compensatorios específicos, que aunque de escasa eficacia, contemplaban de forma específica algunos desequilibrios de las economías africanas.
- (b) La pérdida de ingresos fiscales derivados de la apertura de los mercados africanos a su principal socio comercial, la UE.
- (c) La negociación de medidas de liberalización comercial y acceso a los mercados europeos centrada exclusivamente en las barreras arancelarias y que no contemple

³⁰ El reciente estudio de EUROSTEP (2004) afirma que las áreas de libre comercio propuestas por la UE empeorarían el desempleo, la inseguridad alimentaria, el acceso a financiación y servicios sociales y aumentarían la vulnerabilidad de la mujer.

la eliminación de las barreras de carácter no arancelario³¹.

- (d) El diseño de un proceso de liberalización que no proteja determinados sectores de actividad clave en términos de ingreso para la población.

5. Reflexiones finales

En el pasado, los sucesivos Acuerdos Lomé se han constituido como un esquema de cooperación esencialmente de carácter económico. Aunque con el tiempo se produjo un avance progresivo de los aspectos políticos, el Acuerdo de Cotonú ha situado por primera vez el elemento político como pilar fundamental de la asociación UE-África Subsahariana. Más allá de la condicionalidad de la ayuda, Cotonú amplía el diálogo político a una variedad de nuevos asuntos, como la prevención y resolución de conflictos, la construcción de la paz, los gastos militares, el comercio de armas, el crimen organizado y la repatriación de la inmigración ilegal.

Desde el punto de vista económico, en un contexto en el que los países en desarrollo mantienen todavía elevados aranceles de entrada a sus mercados, la estrategia de la UE se encamina a finalizar acuerdos bilaterales recíprocos, que tienden a consolidar las relaciones comerciales y que contribuyen a aumentar el peso comercial de la UE. Por otro lado, la vinculación que realiza el Acuerdo de Cotonú entre cooperación comercial y reducción de la pobreza implica un replanteamiento de la política de cooperación que, apoyada en la política comercial, supone un nuevo ejemplo de la estrategia internacional de la UE.

El Acuerdo Cotonú se convierte así en una herramienta de doble vertiente. Por un lado, como instrumento de influencia geoestratégica y económica, Cotonú contribuye a reforzar la influencia política de la UE en el continente africano. Por otro lado, el Acuerdo contribuye además a la coherencia entre la política de cooperación, la política comercial y la política exterior de la UE.

La creciente voluntad de la UE de configurarse en actor internacional de primer orden puede encontrar un importante apoyo en el sistema de acuerdos bilaterales con África. Ahora bien, para que este papel como nuevo actor político internacional quede legitimado, Cotonú ha de ser no sólo un “acuerdo para acordar” áreas de libre comercio, sino también para “recordar” la ineficacia del sistema anterior. Necesariamente, los nuevos planteamientos y disposiciones en proceso de negociación han de otorgar respuesta a las limitaciones políticas de los países africanos, al bajo nivel de desarrollo humano y, sobre todo, a los elevados niveles de pobreza del continente.

*Ainhoa Marín Egoscozábal**

Doctora en Economía por la UNED y profesora de Economía Internacional en la Universidad Antonio de Nebrija. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA).

³¹ Recuérdese que en el apartado agrícola la UE ha considerado en los últimos años como intocables algunos aspectos de la Política Agrícola Comunitaria referidos, por ejemplo, a los subsidios a la exportación. La persistencia del problema de competitividad de los productos europeos podría afectar negativamente las negociaciones en este apartado.

6. Referencias bibliográficas

- ACP General Secretariat (2003), *Negotiations of the Economic Partnership Agreements: ACP Negotiations Groups*, ACP General Secretariat, Bruselas.
- ACP General Secretariat (2003), *Position of ACP Regional Integrations on the EPA Negotiations*, ACP General Secretariat, Bruselas.
- Adedeji, A. (2002), *History and Prospects for Regional Integration in Africa*, Third Meeting of the African Development Forum, UNECA, Adis Abeba.
- Balassa, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, George Allen and Unwin, Londres.
- Banco Mundial (2001), *Can Africa Claim the 21st. Century?*, Banco Mundial, Washington DC.
- Comisión Económica para África, Naciones Unidas (UNECA) (2003), *Economic Report on Africa 2003*, UNECA, Adis Abeba.
- Comisión Económica para África, Naciones Unidas (UNECA) (2002), *Annual Report on Integration in Africa 2002*, UNECA, marzo, Adis Abeba.
- Comisión Europea (2004), "Progress with the Regional EPA Negotiations", *EPA Newsletter*, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (2002), *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por otra*, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (2002), *Economic Partnership Agreements. A New Approach in the Relations Between the European Union and the ACP Countries*, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (1999), *Commission Staff Working Paper for Negotiating Group 3: Economic and Trade Cooperation. Synthesis of the Studies of the Impact of the EU's REPA Proposal on ACP Sub-regions* EU-ACP Negotiations, Comisión Europea, Bruselas, 14 de junio.
- Comisión Europea (1997), *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a New Partnership*, Comisión Europea, Bruselas.
- El-Agraa, A.M. (2002), "La integración regional en África: un intento de análisis", *Tiempo de Paz*, nº 67, Madrid.
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2003), *Trade Negotiations Insights. From Doha to Cotonou*, ECDPM, Maastricht.
- Eurostep (2004), *New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty?*, Eurostep, Bruselas.
- Goodison, P. (2000), *Post-Lomé Trade Agreements. What are the Issues and What Can be Done?*, SARIPS Conference on Emerging Trade Relations in the 21st Century, Harare.
- Kabunda, M. (2003), "La integración económica regional en África", en *Claves de la Economía Mundial*, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Madrid.
- Keet, D. (2002), *The New Partnership for Africa's Development: Unity and Integration within Africa? Or Integration of Africa into the Global Economy?*, Occasional Paper nr 35, Institute for Global Dialogue, Sudáfrica.
- Laporte, G. (1995), "Regional Cooperation and Integration in Africa: An Agenda for Action at the National Level", en *Regional Cooperation and Integration in the World Today*,

- Papers from the First Open Forum, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- Mundell, R. (2002), *Does Africa Need a Common Currency?*, African Development Forum III, UNECA, Adis Abeba.
- Oladeji, O. (1996), *Africa and Europe. The Changing Economic Relationship*, Zed Books, Londres.
- Onguglo, B., y T. Ito (2003), *How to Make EPAs WTO Compatible?. Reforming the Rules on Regional Trade Agreements*, Discussion Paper 40, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- Rocha, M de la (2003), *The Cotonou Agreement and its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa*, Policy Research Working Paper 3090, Banco Mundial, Washington DC.
- Schiff, M. y L.A. Winters (2002), *Regional Cooperation and the Role of International Organizations and Regional Integration*, Policy Research Working Paper 2872, Banco Mundial, Washington DC.
- Van Ginkel, H., J. Court y L. van Langenhove (2003), *Integrating Africa, Perspectives on Regional Integration and Development*, United Nations University Press, Tokio.

7. Webs de consulta

- Acuerdo de Cotonú:
[Http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_es.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_es.htm)
- Libro Verde sobre las Relaciones UE-ACP:
[Http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/l-vert/lv_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/l-vert/lv_en.htm)
- EPA newsletter de la Comisión Europea:
[Http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/newsletter.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/newsletter.htm)
- EPWatch:
[Http://www.epawatch.net](http://www.epawatch.net)
- ACP-EU Civil Society Information Network:
[Http://acp-eu.euforic.org/civsoc](http://acp-eu.euforic.org/civsoc)
- Secretariat of the ACP Group of States:
[Http://www.acpsec.org](http://www.acpsec.org)

Anexo 1: el Grupo ACP

Países en desarrollo menos adelantados (PMA)			Países en desarrollo		
África (34)	Caribe (1)	Pacífico (6)	África (14)	Caribe (15)	Pacífico (9)
Angola	Malawi	Haití	Botsuana	Antigua/Barbuda	Fiji
Benin	Mali	Islas Salomón	Camerún	Bahamas	Papua N. Gu.
Burkina Faso	Mauritania	Kiribati	Congo-Braz.	Barbados	Tonga
Burundi	Mozambique	Samoa	C. Marfil	Belice	Islas Marshall
Cabo Verde	Níger	Timor Oriental	Gabón	Cuba ^(*)	Islas Cook
Chad	R.D. Congo	Tuvalu	Ghana	Dominica	E.F.
Comoras	R. Centroaf.	Vanuatu	Kenia	Grenada	Micronesia
Yibuti	Ruanda		Mauricio	Guyana	Nauru
Eritrea	S. Tomé y P.		Namibia	Jamaica	Niue
Etiopía	Senegal		Nigeria	S. Kitts/Nevis	Palau
Gambia	Sierra Leona		Seychelles	S. Lucía	
Guinea	Somalia		Sudáfrica ^(*)	S. Vicente y Gr.	
Guinea-Bissau	Sudán		Suazilandia	Surinam	
G. Ecuatorial	Tanzania		Zimbabue	Trinidad y Tobago.	
Lesoto	Togo			R. Dominicana	
Liberia	Uganda				
Madagascar	Zambia				

(*) Países no signatarios del Acuerdo de Cotonú

Anexo 2. Esquema de diferencias entre Lomé y Cotonú

	Lomé	Cotonú
Enfoque general	Cooperación fundam. Económica	Cooperación política y económica
	Proceso exclusivamente político	Proceso participativo
	78 países	77 países (no Cuba)
Enfoque comercial	Tratamiento homogéneo a los países ACP	Tratamiento diferenciado por bloques o países
	Tratamiento no preferencial para PMA	Posibilidad de Tratamiento diferencial para PMA
	Incompatible con las normas OMC	Compatibilidad con las normas OMC
	Acuerdos unilaterales no recíprocos	Acuerdos bilaterales recíprocos
	Instrumentos estabilizadores STABEX y SYSMIN	Ausencia de instrumentos estabilizadores
	Protocolos específicos sobre productos	Ausencia de protocolos específicos

Fuente: elaboración propia.