

Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana

Ainhoa Marín Egoscozabal

Documento de Trabajo 19/2008



Ainhoa Marín Egoscozábal

Es Doctora en Economía por la UNED y profesora de Economía Internacional en la Universidad Antonio de Nebrija. Es también investigadora del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid y ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA).

El presente documento es el resultado de la colaboración entre la Fundación Carolina y la Fundación Alternativas en la promoción de la investigación sobre temas internacionales de especial alcance y relevancia para la agenda de desarrollo, y pretende contribuir al debate sobre la posición española en asuntos de alcance global.



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Ainhoa Marín Egoscozábal

ISBN: 978-84-92424-02-3

Depósito Legal: M-5744-2008



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	13
2. El Acuerdo de Cotonú y los acuerdos de asociación económica (EPA)	15
2.1 El Acuerdo de Cotonú de 2000	15
2.2 El pilar comercial de Cotonú: los futuros EPA de 2008	20
2.3 ¿Cuáles son los EPA que están siendo negociados?	21
2.4 Agrupaciones para los EPA y el comercio con la UE	23
2.5 ¿Quiénes son los actores en las negociaciones de los EPA?	29
2.6 Arquitectura de los EPA	31
3. Los EPA a debate: críticas y posturas	40
3.1 El calendario y las normas OMC: ¿existen alternativas a los EPA?	40
3.2 Los EPA como estrategia para el desarrollo	46
3.3 Los EPA y el regionalismo africano: ¿impulso o desincentivo?	54
4. España y los EPA	61
4.1 Relaciones económicas entre España y África Subsahariana	61
4.2 Aspectos generales de la posición española en Bruselas y EPA	65
4.3 Acceso a mercados y sectores críticos: el plátano	66
4.4 Otros temas a debate: Sudáfrica en el EPA SADC	72
5. Conclusiones y recomendaciones	74
6. Anexo	82
7. Índice de Tablas y Gráficos	83
8. Bibliografía	85

Siglas y abreviaturas

ACP	África, Caribe y Pacífico
AGOA	<i>African Growth and Opportunities Act</i> (Ley de Crecimiento y Oportunidades para África)
BLNS	Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia.
CAN	Comunidad Andina
CEDEAO	<i>Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest</i> (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental)
CEMAC	<i>Communauté Economique et Monétaire en Afrique Central</i> (Comunidad Económica y Monetaria de África Central)
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> (Mercado Común de África Oriental y Meridional)
DG	Dirección General
EAC	<i>East African Community</i> (Comunidad del África Oriental)
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i> (Comunidad Económica de los Estados de África Central)
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> (Comunidad Económica de Estados de África Occidental)
EPA	<i>Economic Partnership Agreements</i> (acuerdos de asociación económica)
ESA	<i>Eastern and Southern Africa</i> (África Oriental y Austral)
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
MAT	Mozambique, Angola y Tanzania
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OUA	Organización para la Unidad Africana
PMA	Países menos adelantados
PTU	Países y territorios de ultramar
RoO	<i>Rules of Origin</i> (reglas de origen)
SACU	<i>Southern African Customs Union</i> (Unión Aduanera del África Austral)
SADC	<i>Southern African Development Community</i> (Comunidad de Desarrollo de África Austral)
SPG	Sistema de preferencias generalizadas
SPS	<i>Sanitary and Phytosanitary Standards</i> (estándares sanitarios y fitosanitarios)
STABEX	<i>Stabilization of Export Earnings</i> (estabilización de los ingresos de las exportaciones)
STP	Santo Tomé y Príncipe
SYSMIN	<i>Stabilization System for Mineral Products</i> (estabilización para los productos mineros)
TDCA	<i>Trade Development and Cooperation Agreement</i> (Acuerdo sobre Comercio, Desarrollo y Cooperación)
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
WAEMU/UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental

Abstract

Tras la expiración del Cuarto Convenio Lomé en el año 2000, el marco de preferencias comerciales entre la UE y los países ACP ha sido completamente renovado mediante el Acuerdo de Cotonú, cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003. El nuevo acuerdo de asociación consta de tres pilares esenciales de cooperación: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera.

En el apartado comercial, la necesidad de cumplir con las normas de la OMC ha obligado a la negociación de acuerdos de asociación económica (*Economic Partnership Agreements*, EPA) entre la UE y diferentes agrupaciones regionales dentro del grupo África-Caribe y Pacífico, para el año 2008. Los EPA son esencialmente áreas de libre comercio, que conllevan la liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos europeos. Las negociaciones de dichos acuerdos durante los últimos cuatro años han sido muy complejas y están llegando a su fin. Este Documento de Trabajo presenta un análisis de los temas que se han tratado en las negociaciones y de los problemas que se plantean, y ofrece unas recomendaciones para la posición española de cara al fin de las mismas.

After the expiration in 2000 of the 4th Lomé Agreement, the EU and the ACP Countries signed the Cotonou Agreement, which entered into force in 2003 and has completely overhauled the tariff preferences that ruled their bilateral trade relationships. The new Agreement is made up of three key cooperation pillars: political cooperation; commercial cooperation and financial and technical cooperation.

In the area of trade the need to comply with WTO regulations has led to the negotiations of the Economic Partnership Agreements (EPAs), between groups of ACP countries and the EU, which should enter into force on January 1st 2008. EPAs are essentially free trade areas, which entail the liberalization of African markets to EU products. The complex EPA negotiations that have been underway over the last four years are coming to an end. The present Working Document analyses the various key issues tackled during this process, the problems that have arisen and it offers some policy recommendations for the Spanish Government.

Resumen ejecutivo

Tras la expiración del Cuarto Convenio Lomé en el año 2000, el marco de relaciones UE-África Subsahariana ha sido completamente renovado mediante el Acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000, cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003. El nuevo acuerdo de asociación consta de tres pilares esenciales de cooperación: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera.

El apartado de cooperación comercial de Cotonú se refiere específicamente a la necesidad de negociar y poner en marcha acuerdos de asociación económica (*Economic Partnership Agreements, EPA*) entre la UE y los países del grupo África-Caribe y Pacífico (ACP), que deberían entrar en vigor a comienzos de 2008.

Los EPA son esencialmente acuerdos de libre comercio, compatibles con las reglas de la OMC y que tienen como objetivo fundamental la reducción y erradicación de la pobreza en los ACP, y la inserción de estos países en el entorno económico internacional (objetivos del art. 34.1 del Acuerdo de Cotonú). No son, por tanto, acuerdos comerciales al uso, sino que son parte esencial de la estrategia de desarrollo de la UE hacia estos países, en sustitución del anterior marco de las Convenciones de Lomé.

Siendo los EPA acuerdos de libre comercio, suponen como novedad más inmediata la liberalización de los mercados de los países ACP a la entrada de productos europeos. Introducen así un nuevo enfoque denominado de “reciprocidad comercial”, y que supone un giro radical en las relaciones comerciales UE-ACP. Una vez que

entren en vigor, los EPA implicarán el inicio de un proceso de liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos europeos.

El Acuerdo de Cotonú determina además que los EPA, que se negocian con cuatro agrupaciones regionales, han de servir para fomentar y apoyar los procesos regionales de los países ACP como herramienta para su integración en la economía mundial. Sin embargo, no son pocas las críticas en relación con la configuración de los grupos regionales para las negociaciones (no siempre coincidente con estructuras preexistentes), sobre los potenciales efectos desincentivadores del comercio intrarregional africano de los EPA.

El calendario y fecha de entrada en vigor de los Acuerdos para enero de 2008 no es en absoluto aleatorio. La Comisión Europea expuso en el Libro Verde de 1997 que una de las principales razones para replantear el marco de Lomé (finalmente sustituido por Cotonú) eran las presiones recibidas por parte del GATT-OMC por la incompatibilidad de Lomé con las normas multilaterales. Para superar temporalmente esta incompatibilidad, la UE solicitó una exención (*waiver*) ante la OMC en 1994.

El 31 de diciembre de 2007 expirará la prórroga (*waiver*) que la UE pidió de la exención de 1994 para continuar aplicando las preferencias unilaterales de Lomé. Esto significa que a partir del 2008 los EPA, acuerdos comerciales recíprocos, deberán buscar la compatibilidad con las normas de la OMC, y por ello la UE tratará de ajustar los plazos y porcentajes de liberalización del comercio de bienes a la normativa OMC (específicamente los requisitos del art. XXIV que se refieren a los plazos y volumen de comercio que liberalizar en una zona de libre comercio).

De esta forma, y según el calendario previsto por el Acuerdo de Cotonú, las negociaciones para los EPA están en su fase final. A escasos meses de la conclusión del periodo negociador en diciembre de 2007, varios debates permanecen abiertos sobre la forma en la que se están desarrollando las negociaciones, la viabilidad de los plazos previstos, los contenidos de los acuerdos y, sobre todo, en torno a los efectos que los EPA pueden tener sobre la reducción de la pobreza en los países africanos. La situación en el último tramo de las negociaciones, donde la Comisión defiende con fortaleza los plazos, y donde algunas agrupaciones muestran evidentes retrasos en las negociaciones, está ocasionando incertidumbres a escasos meses de la supuesta entrada en vigor de los EPA.

Aunque con toda seguridad existirán diferencias entre los textos de los seis futuros EPA actualmente en proceso de negociación, existen una serie de dimensiones generales de los contenidos fundamentalmente referidos a: primero, el acceso a mer-

cados para productos/bienes; segundo, el acceso a mercados de servicios; y tercero, los denominados temas relacionados con el comercio (*trade related issues*).

El apartado de acceso a mercados de productos es básico en las negociaciones, si tenemos en cuenta que la puesta en marcha de un área de libre comercio a través de los EPA supone el compromiso de establecer de forma progresiva un espacio liberalizado (sin aranceles entre países miembros), pero donde cada país miembro conserva sus aranceles frente a terceros países.

Así, las negociaciones en el apartado de acceso al mercado de bienes tienen el objetivo de definir los plazos y el calendario para la eliminación progresiva de los aranceles y los porcentajes de comercio que liberalizar por cada bloque de forma compatible con la OMC. Otros temas incluidos en este apartado serían: primero, las disposiciones relativas a las reglas de origen (que sirven para determinar la “nacionalidad” de un bien, y así aplicar el régimen arancelario que corresponda); segundo, los instrumentos de defensa comercial aplicables por ambas partes (es decir, medidas *antidumping*, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia –estas últimas que permitan la suspensión del proceso de liberalización negociada bajo determinadas condiciones–).

En relación con las negociaciones sobre liberalización del mercado de bienes, la denominada “propuesta Mandelson” de abril de 2007 consistió en ofertar, por parte de la UE, un tratamiento *duty free-quota free* (ningún arancel) para la entrada de todos los productos ACP a los mercados europeos, a partir de la entrada en vigor de los EPA, salvo para azúcar y arroz. Ante los retrasos en las negociaciones, la oferta Mandelson se ha interpretado por diferentes actores como una forma de incentivo (¿presión?) para la firma de los EPA en la fecha prevista. Por otro lado, existen una serie de productos que es posible excluir del proceso de desarme arancelario, que han de ser planteados por las agrupaciones regionales africanas y que han de presentarse mediante listas de productos sensibles, sobre la base de una oferta común de cada agrupación regional.

En segundo lugar, en el apartado de acceso al mercado de servicios (turismo, transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, servicios postales y servicios audiovisuales, entre otros), la UE considera absolutamente necesaria la liberalización del sector como un elemento clave para mejorar la competitividad de las economías africanas.

En tercer lugar, los denominados temas relacionados con el comercio se refieren a un conjunto de obstáculos al comercio que se sitúan más allá de los tradicionales

aranceles. Los temas relacionados con el comercio son, específicamente: las medidas para la facilitación del comercio; provisiones relativas a facilitar y proteger la inversión extranjera; provisiones relativas a la contratación pública; implementación de políticas de competencia; medidas para la protección de los derechos de los consumidores; y los instrumentos jurídicos para la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Las negociaciones sobre algunos de los temas relacionados con el comercio y la liberalización de servicios están siendo muy polémicas, sobre la base argumental de que estas medidas, una vez incorporadas en los textos de los EPA, obligan a los países africanos a facilitar el acceso de la inversión procedente de la UE; se argumenta así mismo que tienden a proteger fundamentalmente los intereses de las empresas europeas. La UE, por su parte, considera absolutamente necesario incorporar los aspectos relacionados con el comercio en los EPA, pues considera que son fundamentales para el desarrollo y que son condición indispensable para la mejora de competitividad de las economías africanas, mejorando el entorno para los negocios, la reducción de costes y la atracción de inversión.

Teniendo en cuenta que la UE defiende la legitimidad de los EPA sobre la base de la asociación (*partnership*), donde los propios países ACP han de determinar los principios de desarrollo, estrategias y modelos de sus economías y sociedades, y que Cotonú fue diseñado como un proceso participativo, donde todos los actores han de realizar aportaciones al proceso final, sería clave una respuesta coherente por parte de la UE y de España a los numerosos debates aparecidos en las negociaciones. La mayor parte de las agrupaciones regionales africanas enfatiza la necesidad de: primero, alargar el plazo de las negociaciones ante la complejidad de los temas y los retrasos en la mayoría de los grupos negociadores; segundo, buscar alternativas a los EPA que no menoscaben las preferencias que otorgaban las antiguas Convenciones Lomé; y tercero, limitar los temas que incluir en los Acuerdos, dejando fuera algunas cuestiones especialmente controvertidas.

En relación con los debates específicos aparecidos en el marco de las negociaciones actuales, que tienen que ver fundamentalmente con plazos, contenidos, alternativas y coherencia para el desarrollo de los EPA, la posición española debería tener en consideración las siguientes propuestas:

- Plantear con coherencia, en términos de desarrollo, las argumentaciones para el final de las negociaciones en diciembre de 2007. Enfatizar a este respecto que sólo el apartado de acceso al mercado de bienes es incompatible con las normas OMC.

- En el apartado de acceso a mercados de los EPA, se deberían apoyar los mayores plazos posibles de liberalización para los países africanos, y en el porcentaje que más se adecue a las necesidades e intereses de los ACP.
- Se debería apoyar la posibilidad de negociar en el futuro aquellos de entre los denominados “temas relacionados con el comercio” que los ACP no deseen incluir en los acuerdos para el 2008, así como los aspectos del apartado relativo a la liberalización del sector servicios, y no presionar a las agrupaciones para su inclusión adicional en los textos de los EPA iniciales.
- Sería igualmente conveniente el apoyo a la búsqueda de alternativas para los países que expresen su voluntad de no adherirse a los EPA en diciembre de 2007, ya que Cotonú (art. 37.6) otorga el derecho a los países ACP a optar por alternativas que no perjudiquen el acceso comercial conseguido hasta la fecha.
- Desde la perspectiva general de la coherencia de políticas, la posición española debe definir con consistencia sus prioridades en relación con los EPA. Por ello, habría sido recomendable la elaboración y difusión de un documento de posicionamiento de España sobre los EPA, que habría propiciado un mayor debate e información sobre los Acuerdos.
- Específicamente, sería conveniente que las incertidumbres que las concesiones de los EPA pudieran crear sobre el plátano canario no gravitaran negativamente sobre la posición de negociación española.
- Como acompañamiento financiero a la implantación de los EPA, sería importante que si España destinara recursos adicionales en el marco de la ayuda al comercio (*Aid for Trade*), lo hiciera evitando la redenominación en esta rúbrica, bajo ayuda ya comprometida en otros conceptos.
- Por otro lado, sería recomendable que España participase activamente en el proceso de monitoreo de los EPA una vez éstos entren en vigor, y que lo hiciese en línea con los compromisos del Plan para África (2006-2008).
- Finalmente, y a modo de resumen, sugerir que la posición española debería fundamentarse sobre la base de que los EPA no son acuerdos comerciales al uso, y que para que esta nueva asociación UE-ACP basada en el partenariado funcione, es fundamental que ambas partes entiendan y compartan los beneficios de los Acuerdos. Las declaraciones de las agrupaciones africanas, sobre todo en el último año previo a la entrada en vigor de los EPA, dejan ver que los beneficios no son tan

obvios para todas las partes. Las críticas de la sociedad civil a los EPA han levantado igualmente numerosas incertidumbres sobre la capacidad de los Acuerdos como instrumentos pro desarrollo.

- Debería entenderse, además, que si los Estados y actores africanos no comparten la visión enfocada al desarrollo de los textos finales de los EPA, es poco probable que exista la necesaria voluntad política para implementar los compromisos adecuadamente y conseguir los objetivos de Cotonú. La UE, y así debería verse desde la posición española, debería contribuir a que los EPA no deriven y sean percibidos como acuerdos ofensivos y desequilibrados, ni con escaso potencial de contribuir al desarrollo humano de los países africanos, como ha sucedido con sus antecesores. La energía política que han movilizado, así como el momento histórico en el que nos encontramos, no lo merecen.

1. Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) con África Subsahariana se remontan al Tratado de Roma, y han evolucionado desde 1975 a través de las sucesivas Convenciones de Lomé. El esquema Lomé, principal instrumento de la cooperación al desarrollo de la UE con los países ACP durante décadas, fue considerado en su momento absolutamente novedoso, ya que sobre la base de asistencia técnica y financiera, se incluía un acceso preferencial no recíproco (en términos comerciales) de los productos africanos a los mercados europeos.

Tras la expiración del Cuarto Convenio Lomé en el año 2000, el marco de relaciones UE-África Subsahariana se ha renovado completamente mediante el Acuerdo de Cotonú, cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003. El nuevo acuerdo de asociación consta de tres pilares esenciales de cooperación: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera.

El apartado de cooperación comercial de Cotonú se refiere específicamente a la necesidad de negociar y poner en marcha acuerdos de asociación económica (*Economic Partnership Agreements, EPA*) entre la UE y diferentes agrupaciones regionales dentro del grupo África-Caribe y Pacífico (ACP), que deben entrar en vigor a comienzos de 2008. Los EPA son esencialmente acuerdos de libre comercio, compatibles con las reglas de la OMC, complementados con asistencia técnica y financiera. Suponen, como novedad más inmediata, la liberalización de los mercados de los países ACP a la entrada de productos europeos. El objetivo de los EPA es, además, muy ambicioso: la erradicación de la pobreza y la inserción de los ACP en la economía mundial.

En relación con África Subsahariana, la UE se ha propuesto firmemente concluir las negociaciones a fines de 2007 para la entrada en vigor en 2008 de cuatro EPA con diferentes agrupaciones regionales. A escasos meses de la conclusión del periodo negociador, varios debates permanecen abiertos sobre la forma en la que se están desarrollando las negociaciones, la viabilidad de los plazos previstos, los contenidos de los acuerdos y, sobre todo, los efectos que los EPA pueden tener sobre la reducción de la pobreza en los países africanos.

Este trabajo realiza una revisión de los principales elementos de discusión en las negociaciones, así como de los principales enfoques aparecidos a lo largo del proceso de negociación y valoración de los EPA. Cotonú es parte de una nueva estrategia de asociación de la UE con los países en desarrollo, que apoya muchas de las expectativas de desarrollo en el comercio y otros aspectos relacionados con el comercio, con la inversión y con la ayuda al desarrollo. La posición española en este nuevo contexto ha de responder a la creciente importancia que España está concediendo al continente y debe además afrontar, sin complejos ni retardos, algunas incoherencias que deslegitiman el papel y posibilidades de España como actor de relevancia en la UE y en su contribución al desarrollo humano de los países de África Subsahariana.

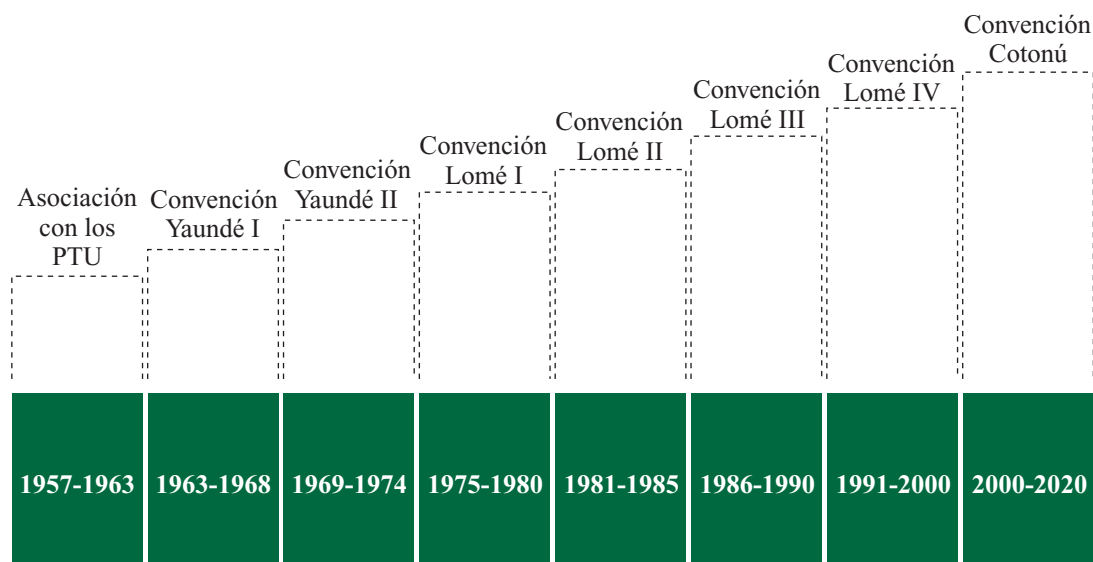
2. El Acuerdo de Cotonú y los acuerdos de asociación económicas (EPA)

2.1 El Acuerdo de Cotonú de 2000

Las relaciones entre la UE y África Subsahariana se remontan al Tratado de Roma de 1957 (específicamente en el capítulo de relaciones con los países y Territorios de Ultramar, PTU). Durante la década de los sesenta, el marco PTU fue sustituido por las Convenciones Yaundé, firmadas entonces con Estados africanos independientes. Desde 1975, han evolucionado a través de las sucesivas Convenciones de Lomé en el marco del denominado Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP). A partir del año 2000, el Acuerdo de Cotonú supone el nuevo marco normativo para las relaciones entre la UE y África Subsahariana, con un horizonte temporal de 2020 (Gráfico 1).

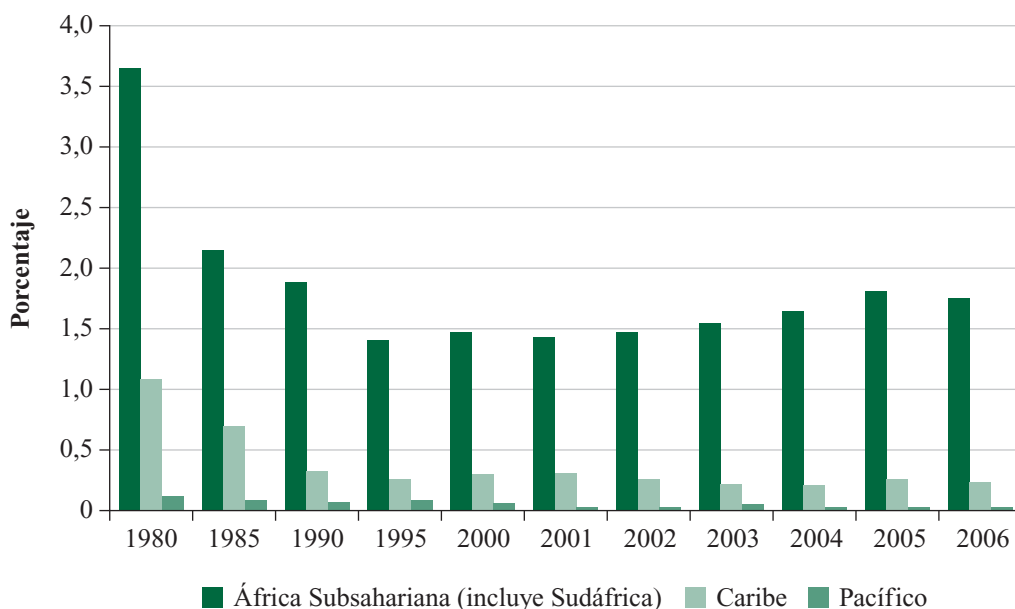
El esquema Lomé, esencialmente económico, se constituyó como marco estratégico de cooperación al desarrollo de la UE con los ACP, y fue esgrimido durante décadas por la UE como modelo de relaciones entre países desarrollados y en desarrollo. La novedad del enfoque estaba basada en la inclusión de un elemento adicional a la ayuda financiera y asistencia técnica: el comercio como elemento clave para el desarrollo. Así, Lomé establecía un acceso preferencial –no recíproco– (en términos comerciales) de los productos africanos a los mercados europeos. Bajo este esquema, los mercados europeos se encontraban liberalizados (es decir, libres de aranceles y contingentes –cantidades máximas de importación–) a la entrada de la mayor parte de productos procedentes del Grupo ACP, mientras que los ACP no tenían ninguna obligación de facilitar la entrada en sus mercados a los productos europeos.

Gráfico 1. Marco temporal de las relaciones entre la UE y África Subsahariana



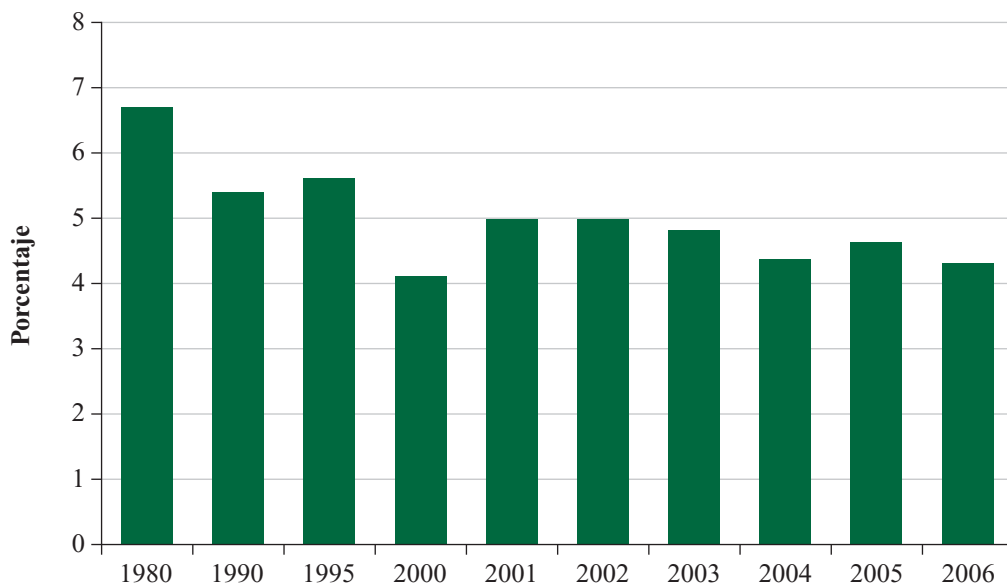
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Participación de los ACP en el total de exportaciones mundiales 1980-2006



Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD (2007).

Gráfico 3. Participación de los ACP en las importaciones extracomunitarias 1980-2006



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2006 y 2007).

El resultado ha sido que en las últimas tres décadas, el 80% de las exportaciones agrícolas procedentes de los ACP y el 100% de los productos manufacturados han entrado libres de aranceles y cuotas en los mercados de la UE. Determinados productos procedentes de los ACP (como el plátano, el azúcar o el arroz) han tenido, sin embargo, que pagar aranceles y han estado sujetos a cuotas, aunque también a un sistema de compras garantizadas. Los aranceles eran reducidos o nulos hasta una cuota máxima establecida (denominados “arancel intracuota”), y a todas las importaciones que superaran esta cantidad se les ha aplicado un arancel mucho más gravoso.

Lomé tenía además un importante acompañamiento de ayuda al desarrollo, canalizada a través de los sucesivos Fondos Europeos de Desarrollo (FED), y dos mecanismos de estabilización de ingresos de las exportaciones de productos agrícolas (Stabex) y mineros (Sysmin) que tenían como objetivo compensar las pérdidas derivadas de las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional.

Se esperaba así que este esquema preferente tuviera como consecuencia un incremento a lo largo de los años de la importancia de estos países en el comercio internacional, y específicamente en la cuota europea de importaciones extracomunitarias.

rias. En este sentido, los resultados comerciales no han sido los esperados, y la propia UE admitió el fracaso de Lomé, como evidencia la importante caída en la década de los ochenta de la cuota comercial de los ACP en términos mundiales, y el mantenimiento de las exportaciones africanas actualmente estancadas en torno al 1,5% del total del volumen mundial (Gráfico 2), y en torno al 4% del total de las importaciones europeas extracomunitarias (Gráfico 3).

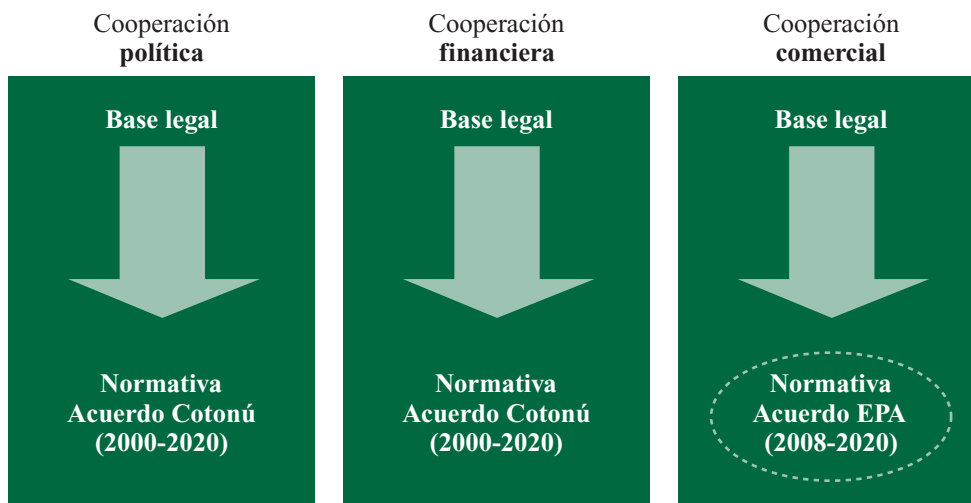
Tras la expiración del Cuarto Convenio Lomé en el año 2000, el marco de relaciones UE-ACP fue completamente renovado mediante el Acuerdo de Cotonú, firmado en Benin el 23 de junio de 2000, y cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003.

Las razones que explican este cambio fueron inicialmente expuestas en el Libro Verde¹ de la Comisión de 1996 y se referían fundamentalmente a los cambios en el contexto internacional (la globalización, emergencia de nuevas prioridades geoestratégicas), la heterogeneidad de los países ACP (muy diferentes unos de otros, pero recibiendo las mismas concesiones), el desigual aprovechamiento de las ventajas comerciales concedidas, y, sobre todo –como se explicará de forma detallada más adelante–, la incompatibilidad de Lomé con las normas de la OMC. El debate abierto con el Libro Verde acabaría teniendo como consecuencia (no sin fuertes reticencias de los países ACP, sobre todo al inicio) la firma del Acuerdo de Cotonú. El nuevo Acuerdo de Asociación de Cotonú de 2000 fue revisado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005², y consta de tres pilares esenciales: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera (Gráfico 4).

La cooperación política recibe una atención primordial en el nuevo Acuerdo de Asociación de Cotonú. Entre otros aspectos, el acuerdo recoge una serie de elementos considerados “esenciales” (esto es, respeto a los derechos humanos, democracia y Estado de derecho), que de incumplirse en algún país ACP, junto con la aparición de graves casos de corrupción, podría implicar una suspensión unilateral de la ayuda financiera por parte de la UE.

-
- 1 El Libro Verde de la Comisión Europea: Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, tenía como objetivo la apertura del debate de un nuevo marco de relaciones entre ambos bloques. Disponible en: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com96_570_1_en.pdf.
 - 2 En abril de 2004, el Consejo autorizó a la Comisión las negociaciones con los Estados ACP para la modificación del 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, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (Acuerdo de Cotonú). Las negociaciones terminaron en febrero de 2005.

Gráfico 4. Pilares de cooperación UE-ACP del Acuerdo de Cotonú (2000-2020) y relación con los EPA



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2006 y 2007).

El segundo pilar, de cooperación financiera, se apoya en la continuidad de los fondos FED (Fondo Europeo de Desarrollo), destinados a financiar programas a través de los Programas Indicativos Nacionales y Regionales. El correspondiente al periodo 2008-2013 sería el 10º programa FED, todavía no ratificado por los Estados miembros de la UE, y que supone 22.682 millones de euros de financiación con destino a los ACP.

La mayor novedad se encuentra en el apartado de cooperación comercial de Cotonú, que se refiere a la necesidad de negociar acuerdos de asociación económica (*Economic Partnership Agreements, EPA*³) entre la UE y diferentes agrupaciones regionales dentro del grupo África-Caribe y Pacífico (ACP). La entrada en vigor de estos acuerdos, como se comenta más adelante, está prevista para comienzos de

3 El diario oficial de las Comunidades Europeas, versión en español (15/12/2000), que incluye el texto íntegro del Acuerdo de Cotonú, traduce el término *Economic Partnership Agreements (EPA)*, como acuerdos de asociación económica. El término partenariado no está admitido por la Real Academia Española, que recomienda traducirlo por “alianza, asociación o cooperación”. No obstante, dada la creciente generalización en diferentes ámbitos de las siglas EPA, este documento utiliza este término en lugar del de acuerdos de asociación.

2008. Luego hasta entonces, y de forma transitoria, sigue operativo Lomé en su apartado comercial. Los EPA serían así, a partir de su entrada en vigor, el nuevo marco normativo que regirá las relaciones comerciales entre Europa y África Subsahariana hasta el año 2020. Para el resto de pilares de cooperación (política y financiera), el marco normativo es el Acuerdo de Cotonú.

2.2 El pilar comercial de Cotonú: los futuros EPA de 2008

El art. 37 del Acuerdo de Cotonú recoge explícitamente el mandato de negociar los EPA entre la UE y los países ACP durante un periodo transitorio que termina el 31 de diciembre de 2007 como muy tarde. El mismo artículo especifica, además, que las negociaciones debían comenzar en septiembre de 2002 y que los Acuerdos entrarían en vigor el 1 de enero de 2008 (salvo que las partes adelantasen de mutuo acuerdo la fecha).

¿Qué son los EPA?

Los EPA son, por tanto, el instrumento de cooperación comercial entre la UE y los países ACP. Son esencialmente acuerdos de libre comercio, compatibles con las reglas de la OMC y que tienen por objetivo la reducción y erradicación de la pobreza en los ACP, y la inserción de estos países en el entorno económico internacional (objetivos del art. 34.1 del Acuerdo de Cotonú).

Suponen, en definitiva, la liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos europeos. Esto es toda una novedad, puesto que a partir de su entrada en vigor, los países africanos estarán obligados a eliminar de forma progresiva la mayoría de los aranceles y cuotas que ahora enfrentan los productos europeos para el acceso a los mercados africanos. Los EPA introducen así un nuevo enfoque denominado de “reciprocidad comercial”, y que supone un giro radical en las relaciones comerciales UE-ACP, hasta ahora basadas fundamentalmente en concesiones unilaterales no recíprocas.

En definitiva, los EPA previstos en Cotonú contendrán los plazos y cuantía del comercio que liberalizar por ambos bloques, y se caracterizan por los siguientes rasgos generales (como se explica detalladamente en epígrafes posteriores):

- Implicarán concesiones comerciales recíprocas ACP-UE, en sustitución del esquema de preferencias de Lomé, no recíproco, en vigor desde 1975.

- Deberían ser compatibles con las normas de la OMC, y, por ello, la UE tratará de ajustar los plazos y porcentajes de liberalización del comercio de bienes a la normativa OMC.
- Se negocian con agrupaciones regionales dentro del Grupo ACP, y suponen una fragmentación del Grupo en seis diferentes áreas, cuatro de las cuales corresponden a África Subsahariana.
- Está previsto que sean acuerdos diferenciados para cada uno de los grupos regionales, y aunque podrían ser similares, suponen el fin de un tratamiento homogéneo al Grupo ACP.

Y lo que es más importante:

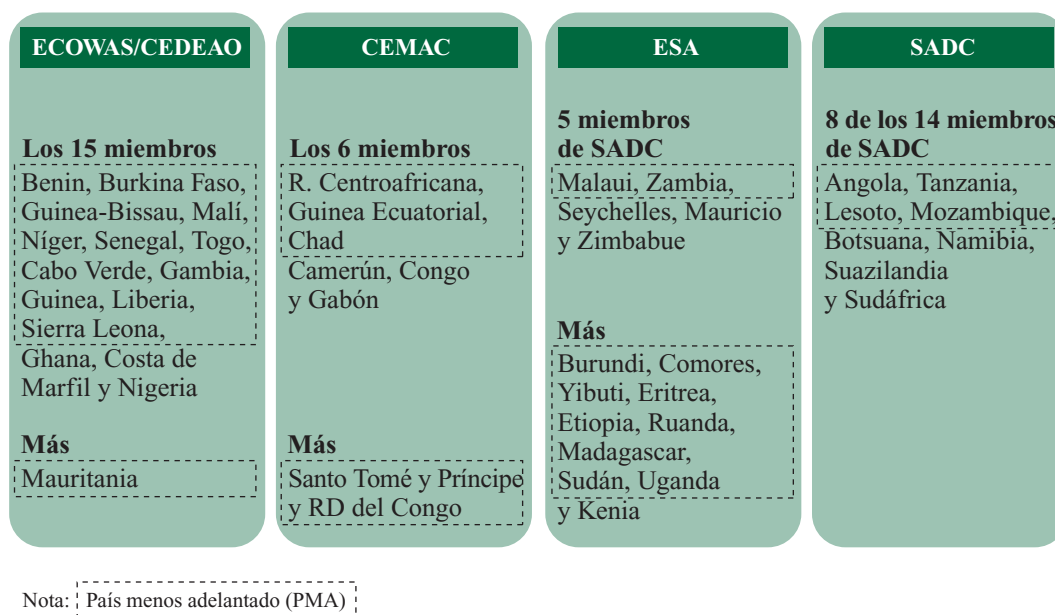
- Tienen como objetivo fundamental la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la promoción de la integración regional y la inserción de los ACP en la economía mundial (además de mejorar el acceso a los mercados europeos). Por primera vez en el marco de las relaciones entre la UE y los ACP, se hace referencia explícita al objetivo de eliminar la pobreza entre los objetivos fundamentales de la asociación UE-ACP.

2.3 ¿Cuáles son los EPA que están siendo negociados?

En relación con África Subsahariana, la UE pretende concluir las negociaciones para arrancar en el 2008 cuatro EPA con las siguientes agrupaciones regionales; en África del Oeste, con la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (ECOWAS-CEDEAO) más Mauritania; en África Central, con los seis miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) más Santo Tomé y Príncipe (STP) y la República Democrática del Congo; en África Austral, con ocho de los catorce miembros de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (*Southern African Development Community, SADC*) y finalmente con el denominado grupo ESA (*Eastern and Southern Africa Group*), que aglutina a quince países de África del Este y del Sur. En definitiva, la UE negocia con todos los países de África Subsahariana salvo con Somalia, que previsiblemente podría sumarse en el futuro al EPA UE-ESA.

Tanto estas cuatro agrupaciones regionales africanas, más las dos adicionales con las que negocia la UE en Caribe y Pacífico, presentan una mezcla de países ACP menos

Gráfico 5. Acuerdos de asociación económica (EPA) entre la UE y África Subsahariana⁴



Fuente: elaboración propia.

adelantados, y países en desarrollo no considerados menos adelantados (véase Anexo). Todos los países menos adelantados (PMA), sean ACP o no, reciben desde el año 2001 un tratamiento comercial preferente no recíproco por parte de la UE, en el marco de la iniciativa EBA (*Everything but Arms*), “todo menos armas”⁵. En teoría, cualquier PMA de los que ahora negocian dentro de las agrupaciones regionales podría solicitar seguir acogéndose a la iniciativa EBA y abandonar la configuración EPA, pero, en la práctica, y hasta la fecha, ningún país de forma oficial ha abandonado las negociaciones en el marco de su agrupación respectiva.

4 Se recogen en el Gráfico las agrupaciones regionales en proceso formal de negociación entre la Comisión Europea y los países africanos, a fecha de octubre de 2007.

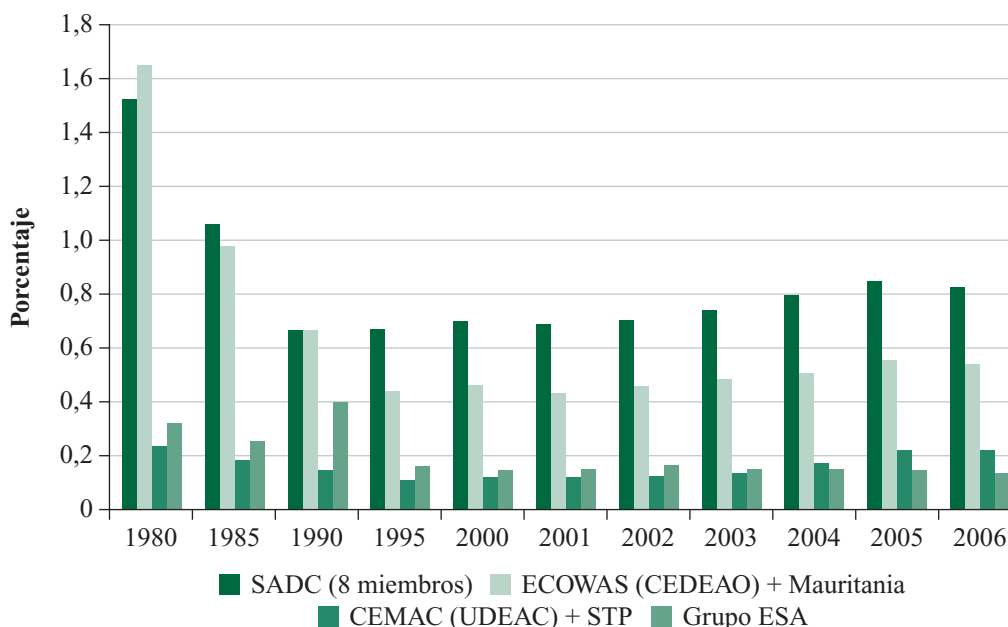
5 La iniciativa “todo menos armas”, adoptada por la UE el 26 de febrero de 2001, supone el libre acceso a los mercados europeos de la mayor parte de los productos exportados por los países que tengan la consideración de “menos adelantados” (según los criterios de Naciones Unidas). Esta iniciativa se enmarca dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la OMC, que establece tres grandes regímenes de aplicación; el régimen general (el menos favorable en términos de concesiones arancelarias), el denominado SPG “plus” o de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (al que optan los países que cumplan una serie de criterios de elegibilidad relacionados con la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción, y que estén calificados además como economías vulnerables), y un tercero para los países menos adelantados (PMA), el ya comentado “todo menos armas”.

2.4 Agrupaciones para los EPA y el comercio con la UE

Las cuatro agrupaciones regionales africanas formadas para la negociación y puesta en marcha de los EPA tienen escasa relevancia en términos comerciales en el contexto internacional, y no suponen en ninguno de los cuatro casos una participación mundial superior al 1% del total de exportaciones mundiales. Con respecto a su participación en las importaciones europeas, las importaciones procedentes de África Subsahariana suponen en torno al 4% del total de las importaciones extracomunitarias.

La menor importancia en términos comerciales corresponde al grupo ESA (para el año 2006, 0,15% del total de exportaciones mundiales), y la mayor proporción al grupo de ocho miembros de SADC que negocian en el marco de la agrupación, que representaron en el 2006 en torno al 0,8 del total de las exportaciones mundiales (incluyendo las exportaciones de Sudáfrica), tal y como muestra el Gráfico 6. Para todas las agrupaciones, la UE es el principal socio comercial, aunque de desigual importancia. Como media general, una tercera parte de las exportaciones e importaciones totales del los grupos corresponde a compras y ventas realizadas a la UE, aunque con llamativas disparidades dentro de los grupos entre unos países y otros (Tabla 1).

Gráfico 6. Participación en el total de exportaciones mundiales 1980-2006



Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD (2007).

Tabla 1. Dependencia comercial de la UE y disparidades en grupos EPA⁶

ECOWAS + Mauritania	CEMAC + STP y RD Congo	GRUPO ESA	SADC (8 miembros)
Exportan a la UE, 38% (del total):	Exportan a la UE, 42% (del total):	Exportan a la UE, 33% (del total):	Exportan a la UE, 30% (del total):
Sierra Leona (84%) Guinea-Bissau (5%)	RD Congo (75%) Chad (7%)	Seychelles (77%) Yibuti (2%)	Mozambique (67%) Angola (10%)
Importan de la UE, 38% (del total):	Importan de la UE, 50% (del total):	Importan de la UE, 23% (del total):	Importan de la UE, 31% (del total):
Cabo Verde (75%) Liberia (9%)	Gabón (64%) República Centroafricana (36%)	Comores (40%) Zimbabue (7%)	Sudáfrica (39%) Mozambique (21%)

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2007). IMF 2004 data in COMEXT.

Algunos rasgos generales de cada agrupación se presentan a continuación (Tablas 2, 3, 4 y 5).

Tabla 2. EPA UE-África del Oeste

	Exporta a la UE (sobre el total) ⁽¹⁾	Importa a la UE (sobre el total) ⁽¹⁾
Nigeria	18%	33%
Costa de Marfil	44%	40%
Ghana	15%	29%
Liberia	76%	9%
Mauritania	54%	48%
Guinea	51%	27%
Senegal	29%	42%
Níger	48%	37%
Sierra Leona	84%	43%
Togo	15%	43%
Benín	11%	43%
Malí	23%	26%
Burkina Faso	14%	38%
Cabo Verde	78%	75%
Gambia	48%	22%
Guinea-Bissau	5%	53%
Total ECOWAS + Mauritania	38%	38%

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007).

6 En porcentaje total de exportaciones/importaciones. Datos de SADC no disponibles para los BLNS (Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia).

Tabla 3. EPA UE-África Central

	Exporta a la UE (sobre el total)	Importa a la UE (sobre el total)
RD del Congo	75%	40%
Camerún	62%	47%
Guinea Ecuatorial	27%	56%
Gabón	14%	64%
Congo	16%	48%
R. Centroafricana	68%	36%
Chad	7%	50%
S. Tomé y Príncipe	69%	63%
Total CEMAC + STP	42%	51%

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007).

La UE negocia desde octubre de 2003 con los 15 países miembros del proceso ECOWAS, más Mauritania. El país predominante del grupo es Nigeria, cuyo PIB representa en torno al 50% del área. Del total de exportaciones del área, el 38% se destina a la UE, siendo Nigeria el principal exportador, cuyas exportaciones a la UE (principalmente petróleo) suponen el 64% del total del área. Importan de la UE el 38% del total de sus compras.

El conjunto de los 16 países es protagonista de una tercera parte del total exportado por África Subsahariana (incluida Sudáfrica) a la UE. Los principales productos exportados son petróleo, cacao y maderas (Tabla 6).

La UE negocia desde octubre de 2003 con los seis miembros de la CEMAC, más Santo Tomé y Príncipe (STP) y la RD del Congo. Los países predominantes del grupo son Camerún y Guinea Ecuatorial. La UE es el principal socio comercial (33% del total exportado), seguida de EE UU (31%) y China (14%). Las exportaciones de Camerún a la UE son casi el 50% del grupo. Las compras a la UE suponen el 50% del total. La región exporta a la UE fundamentalmente petróleo y en menor medida maderas (Tabla 6).

La UE negocia desde febrero de 2004 con 15 países del área Este/Sur. El grupo ESA aglutina a todos los miembros de la agrupación COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), salvo Egipto, Libia y Suazilandia, y a cinco miembros de SADC. En el año 2005, la RD Congo abandona este grupo y se traslada al EPA África Central. La UE es el principal socio comercial (33% del total exportado), seguida de EE UU y China (8% respectivamente). Las mayores exportaciones a la UE son las de Mauricio, que suponen una tercera parte del total de 15 países. Del total de impor-

Tabla 4. EPA UE-ESA

	Exporta a la UE (sobre el total)	Importa a la UE (sobre el total)
Mauricio	68%	31%
Madagascar	49%	26%
Zambia	26%	22%
Zimbabue	23%	7%
Etiopía	28%	22%
Uganda	43%	22%
Seychelles	77%	38%
Malawi	37%	13%
Kenia	31%	20%
Sudán	4%	17%
Ruanda	7%	21%
Burundi	40%	34%
Comores	29%	40%
Eritrea	nd	nd
Yibuti	2%	28%
Total grupo ESA	33%	23%

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007).

Tabla 5. EPA UE-África Del Sur

	Exporta a la UE (sobre el total)	Importa a la UE (sobre el total)
Sudáfrica	33%	39%
Angola	10%	34%
Botsuana	nd	nd
Namibia	nd	nd
Mozambique	67%	22%
Tanzania	35%	nd
Suazilandia	nd	nd
Lesoto	nd	nd
Total SADC (9 países)	36%	31%

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007).

taciones, el 23% proviene de la UE. El grupo ESA representa únicamente el 7% del total exportado por África Subsahariana a la UE (Tabla 6).

Se negocia desde agosto de 2004 con siete de los catorce miembros de SADC: Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia (BLNS), Mozambique, Angola y Tanzania (MAT) y Sudáfrica (inicialmente excluida por tener su propio acuerdo desde 2001 con la UE, e incorporada en 2007 a este grupo). La UE es el segundo socio comercial en importancia, por detrás de Estados Unidos y de similar relevancia a China.

Tabla 6. Exportaciones a la UE-25 (continúa...)

	Euros	% del grupo	% del total	Principal/es producto/s importado/s (% total del país)
África del Oeste (ECOWAS +Mauritania)				
Nigeria	10.664.242.971	64,3%	20,9%	Petróleo, derivados y otros hidrocarburos (91%)
Costa de Marfil	2.472.005.106	14,9%	4,8%	Cacao y derivados (51%). Maderas y caucho (15%). Plátano (7%)
Ghana	1.106.040.518	6,7%	2,2%	Cacao y derivados (55%)
Liberia	576.602.689	3,5%	1,1%	Barcos de transporte y recreo (90%)
Mauritania	534.692.598	3,2%	1,0%	Hierro (77%). Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados (20%)
Guinea	376.988.167	2,3%	0,7%	Aluminio (67%). Diamantes (9%)
Senegal	304.409.112	1,8%	0,6%	Aeronaves (45%). Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados (30%)
Níger	130.814.801	0,8%	0,3%	Elementos químicos e isótopos radioactivos (87%). Petróleo (9%)
Sierra Leona	123.541.944	0,7%	0,2%	Diamantes (87%). Cacao (10%)
Togo	117.585.353	0,7%	0,2%	Cacao y derivados (64%)
Benín	70.499.027	0,4%	0,1%	Algodón (24%). Semillas y frutos oleaginosos (18%). Cobre (15%)
Mali	31.065.476	0,2%	0,1%	Algodón (62%)
Burkina Faso	30.682.130	0,2%	0,1%	Algodón (23%). Azúcar (13,5%). Semillas y frutos oleaginosos (12,3%)
Cabo Verde	27.225.298	0,2%	0,1%	Pescado y crustáceos (46%). Partes de calzado (13%)
Gambia	11.441.578	0,1%	0,0%	Cacahuets (25%). Legumbres (17%). Frutos (16%)
Guinea-Bissau	3.030.789	0,0%	0,0%	Moluscos (32%). Pescado y crustáceos (30%)
Total	16.580.867.557	100%	32,5%	
África Central (CEMAC+STP)				
Camerún	2.736.784.036	49,3%	5,4%	Petróleo y derivados (46%). Maderas (16%). Plátano (9,3%)
Guinea Ecuatorial	1.735.268.583	31,3%	3,4%	Petróleo y derivados (91%)
Gabón	601.914.518	10,8%	1,2%	Petróleo y derivados (27%). Maderas (26%)
Congo	371.373.886	6,7%	0,7%	Petróleo y derivados (49%). Maderas (32%)
Rep. Centroafricana	61.898.460	1,1%	0,1%	Diamantes (52%). Maderas (37%)
Chad	35.049.860	0,6%	0,1%	Petróleo y derivados (65%). Helicópteros y aviones (17%)
Santo Tomé y Príncipe	6.374.403	0,1%	0,0%	Equipos electrónicos (35%). Accesorios para maquinaria (30%) y cacao (29%)
Total	5.548.663.746	100%	10,9%	
Total África Subsahariana (incluida Sudáfrica)	51.090.668.256	-	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2007): base de datos COMEXT (EU declarations).

Tabla 6. Exportaciones a la UE-25

	Euros	% del grupo	% del total	Principal/es producto/s importado/s (% total del país)
África del Este y del Sur (Grupo ESA)				
Mauricio	1.071.534.339	29,0%	2,1%	Azúcar (27%). Prendas de vestir (34%). Conservas de pescado (7%)
Madagascar	529.415.406	14,3%	1,0%	Prendas de vestir (33%). Crustáceos (21%)
Zambia	403.023.198	10,9%	0,8%	Metales y manufacturas de metales (50%). Azúcar (10%). Tabaco (10%)
Zimbabue	383.973.848	10,4%	0,8%	Metales (40%). Tabaco (13%). Azúcar (9%). Diamantes (8%). Flores cortadas (8%)
Etiopía	285.315.295	7,7%	0,6%	Café (55%). Pielés y cueros (11%)
Uganda	282.487.613	7,7%	0,6%	Pescados (37%). Café (33%)
Seychelles	213.445.916	5,8%	0,4%	Pescados y preparados de pescado (72%). Barcos de transporte y recreo (15%)
Malawi	158.036.354	4,3%	0,3%	Tabaco (66%). Azúcar (17%)
Kenia	153.693.258	4,2%	0,3%	Flor cortada (28%). Leguminosas (13%). Té (12%)
Sudán	112.700.082	3,1%	0,2%	Gomas y resinas (49%). Aeroplanos (19%)
Ruanda	40.916.776	1,1%	0,1%	Café (80%)
Burundi	25.876.986	0,7%	0,1%	Café (96%)
Comores	20.818.209	0,6%	0,0%	Aceites (36%). Vainilla (31%). Clavo (30%)
Eritrea	4.372.870	0,1%	0,0%	Gomas y resinas (24%). Productos químicos orgánicos (12%). Pielés (12%). Prendas de vestir (11%). Carne (10%)
Yibuti	4.067.031	0,1%	0,0%	Prendas de vestir (30%). Pielés y cueros (23%). Café (7%)
Total grupo ESA	3.689.677.181	100%	7,2%	
África del Sur (SADC 9 miembros)				
Sudáfrica	18.430.686.527	72,9%	36,1%	Carbón (16%). Diamantes (11%). Oro (6%). Centrifugadoras y secadoras centrifugas (6%). Ferroaleaciones (5%). Platino (5%)
Angola	2.175.518.863	8,6%	4,3%	Petróleo y derivados (81%). Diamantes (16%)
Bostuana	1.798.963.171	7,1%	3,5%	Diamantes (98%)
Tanzania	1.276.409.255	5,1%	2,5%	Diamantes (45%). Pescados (23%)
Mozambique	1.276.409.255	5,1%	2,5%	Aluminio (87%). Crustáceos (6%)
Namibia	130.814.801	0,5%	0,3%	Pescados (36%). Tabaco (13%). Café (12%). Diamantes (5%)
Suazilandia	119.141.821	0,5%	0,2%	Azúcar (69%). Preparados de frutas, verduras u hortalizas (13%). Cítricos (8%)
Lesoto	63.516.079	0,3%	0,1%	Diamantes (97%)
Total	25.271.459.772	100%	49,5%	
Total África Subsahariana (incluida Sudáfrica)	51.090.668.256		100%	

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2007): base de datos COMEXT (EU declarations).

Sudáfrica, economía predominante del área, es protagonista del 73% del total de mercancías exportadas hacia la UE. Los principales productos exportados son carbón, diamantes y otros metales. En torno al 30% del total de importaciones procede de la UE (Tabla 6).

2.5 ¿Quiénes son los actores en las negociaciones de los EPA?

A) La Comisión Europea

El interlocutor clave en la Unión Europea para las negociaciones de los EPA es la Comisión Europea. Esto es así formalmente desde junio de 2002, cuando la Comisión recibe el mandato del Consejo Europeo de comenzar las negociaciones para la formación de los EPA con el grupo ACP.

A pesar de que dentro de la Comisión Europea diferentes Direcciones Generales (DG Desarrollo, DG RELEX, DG Agricultura, la DG TAXUD y la DG SANCO⁷) realizan aportaciones de diferente intensidad en el proceso de negociación, la DG de Comercio lidera formalmente las negociaciones con las diferentes agrupaciones regionales. La DG Desarrollo mantiene un papel secundario con respecto a DGTrade, aunque es importante señalar que su implicación se ha incrementado de forma importante en los últimos años. La labor de la DG de Desarrollo se centra fundamentalmente en los aspectos de asistencia técnica y financiera de los EPA, diálogo político y relaciones generales con los países ACP.

El papel predominante de la DG de Comercio como representante de la UE se encuentra recogido en las diferentes “hojas de ruta” que marcan las pautas, calendarios y actores en las negociaciones entre la Comisión Europea y las agrupaciones ACP. El liderazgo ejercido por la DG de Comercio, así como las diferentes declaraciones de su comisario Mandelson, han recibido numerosas críticas, basadas en que los aspectos de desarrollo no siempre han aparecido destacados como temas principales en la agenda, sino como secundarios a los aspectos comerciales.

7 La DG TAXUD (fiscalidad y unión aduanera) interviene en los temas relacionados con las reglas de origen, la DG SANCO (Sanidad y Protección de los consumidores) realiza las aportaciones referidas a los estándares sanitarios y fitosanitarios, y la DG Agricultura realiza aportaciones al proceso en relación con los temas agrícolas.

B) El Consejo Europeo

En el marco del Consejo Europeo existen dos foros clave en relación con los EPA: el Comité 133 y el *ACP Working Group*. En ambos grupos de trabajo participan los Estados miembros (a través de los representantes permanentes en Bruselas) y la Comisión Europea.

El Comité 133 tiene como función vigilar el cumplimiento del mandato recibido por la Comisión, y en él se tratan los temas de comercio de bienes y servicios, compras públicas, reglas de origen, cooperación aduanera e inversiones. El *ACP Working Group* provee de *inputs* de desarrollo y se enfoca en los temas de cooperación al desarrollo y aspectos institucionales.

C) Las agrupaciones regionales

La primera fase de negociaciones para los EPA se desarrolló de forma conjunta entre todos los países ACP con la UE, desde septiembre de 2002 a septiembre de 2003. Esta primera fase, que tenía como objetivo negociar las cuestiones transversales y de interés para todas las partes, tuvo como resultado una declaración conjunta donde se corroboraron los principios y objetivos de los EPA, así como el establecimiento de algunos mecanismos de discusión institucional conjunta. Asimismo, la declaración final también mostró numerosos puntos de divergencia entre las posturas de los ACP y la UE⁸.

En la segunda fase de las negociaciones, a partir de septiembre de 2003 (y en algunos casos, como ya se ha comentado, en el 2004), las agrupaciones regionales pasaron a negociar de forma independiente con la Comisión. En todos los grupos se estableció un proceso similar, basado en una hoja de ruta para las negociaciones que identificaba los actores regionales de las negociaciones, los objetivos y los temas que debatir, entre otros aspectos. Los grupos han establecido, además, grupos de trabajo regionales, preparatorios y activos durante las negociaciones.

8 En relación con los resultados esperables de esta primera fase inicial de negociación conjunta ACP-UE, las expectativas de unos y otros eran muy diferentes. Los ACP pretendían como resultado algún tipo de acuerdo general sobre cuestiones transversales (específicamente sobre reglas de origen, cláusulas de salvaguardia, mecanismos para la resolución de disputas, etc.), mientras que la UE pretendía que fuera una fase de clarificación sobre temas y contenidos de los EPA. El documento final conjunto muestra claramente estas divergencias en este y otros ámbitos de las negociaciones para los EPA: ACP-EU Negotiations Joint Report on the All-ACP-EC Phase of EPA Negotiations, en: http://www.acpsec.org/en/epa/joint_report.pdf.

En África del Oeste, el comité regional para las negociaciones (*Regional Negotiating Committee*) está liderado por la Secretaría Ejecutiva de ECOWAS, y asistido por UEMOA/WAEMU (otra organización de integración regional de África del Oeste que agrupa a los países de habla francófona más Cabo Verde), y en él participan, además, representantes de los países de la agrupación. De forma conjunta, entre la UE y África del Oeste se ha establecido una *Regional Preparatory Task Force*, con representantes de ambas partes.

En África Central, el Comité regional para las negociaciones está presidido por la Secretaría Ejecutiva de la CEMAC y existe además un Comité Ministerial Conjunto, formado por los ministros de comercio de todos los países del área, que supervisa las negociaciones del Comité Regional en el plano político.

El Grupo ESA, que se ha apoyado en el personal y recursos de COMESA para las negociaciones, ha dividido los temas a negociar en seis grupos (desarrollo, acceso a mercados, agricultura, pesca, servicios y aspectos relacionados con el comercio), para cada uno de los cuales se han designado seis embajadores en Bruselas, y seis ministros, cuyos portavoces se designan de forma rotatoria.

La configuración del Grupo SADC para las negociaciones con la UE es probablemente la más compleja, sobre todo tras la entrada de Sudáfrica en el EPA en febrero de 2007. Las negociaciones se realizan a tres niveles: ministerial, de embajadores y en el SADC *Trade Negotiations Forum* (TNF), compuesto por representantes de los ministerios de Comercio e Industria, del sector privado y otros actores fuera del ámbito oficial y coordinado por la Secretaría de SADC. Existe, además, una *Regional Preparatory Task Force*, que tiene por objeto supervisar el vínculo entre las negociaciones y la cooperación para el desarrollo, donde están representados los países del área, así como de la Secretaría de SADC.

2.6 Arquitectura de los EPA

Aunque con toda seguridad existirán diferencias entre los textos de los seis futuros EPA actualmente negociados con el Grupo ACP, existen una serie de dimensiones sobre las que se está actualmente debatiendo (con mayor o menor discrepancia en función del EPA, tal y como se comenta en epígrafes posteriores). Estas dimensiones son:

A) El acceso a mercados para productos (*Market access: goods*).

B) El acceso a mercados de servicios (*Market access: services*).

C) Otros temas relacionados con el comercio (*Trade related issues*).

D) Otros temas específicos: la cláusula de desarrollo.

A) Acceso a los mercados para productos

El apartado de acceso a mercados de bienes es clave en cualquier negociación para formar un área de libre comercio. Recuérdese que un área de libre comercio supone el compromiso de establecer de forma progresiva un espacio liberalizado (sin aranceles entre países miembros), pero donde cada país miembro conserva sus aranceles frente a terceros países –no miembros del área de libre comercio–. En el marco de los EPA, en el apartado de acceso a mercados de productos o bienes se incluyen los temas que tienen que ver con la eliminación de las barreras arancelarias al comercio y otros temas indirectos, tal y como se explica a continuación. Las negociaciones tienen, por tanto, el objetivo de definir:

- Los plazos y calendario para la eliminación progresiva de los aranceles de forma compatible con la OMC (aunque no está explícitamente definido el número de años, la UE ha interpretado generalmente este plazo en torno a los 10 años de periodo transitorio hasta la liberalización total).
- Los porcentajes de comercio a liberalizar por cada bloque (la UE por un lado, y la agrupación regional por otro), de forma compatible con la OMC (para que los EPA resultantes sean compatibles con la OMC, la UE ha interpretado, según acuerdos ya firmados con otros países, que el flujo comercial entre los bloques ha de ser liberalizado en un volumen en torno al 90%, a calcular sobre el total del comercio en ambas direcciones⁹).
- Las reglas de origen (RoO), que sirven para determinar la “nacionalidad” de un bien (o servicio), con el objetivo de considerarlo originario de un país determinado, y poder aplicar así el régimen arancelario que corresponda. Así, la UE considera como norma general un bien como originario de un determinado país, cuando

9 Tal y como se comenta en el epígrafe de desarrollo más adelante, la UE pretende aplicar, buscando un enfoque “prodesarrollo”, un proceso de liberalización “asimétrica”. Así, la UE se comprometería a liberalizar un mayor porcentaje que la agrupación regional correspondiente, lo que permite, además, dejar fuera de forma permanente del compromiso liberalizador una lista de productos, que han sido denominados “productos sensibles”.

ha sido enteramente obtenido o sustancialmente transformado¹⁰ en ese territorio. Los Acuerdos previamente firmados por la UE con los países en desarrollo son relativamente homogéneos en algunos términos de RoO (*rules of origin*), pero varían sustancialmente en algunos aspectos claves como la acumulación, y son generalmente muy complejos en su funcionamiento y aplicación. Las reglas de acumulación sirven para determinar en qué medida es posible la utilización de *inputs* procedentes de terceros países, sin que por ello se pierda la consideración de producto originario de ese país. Así, por ejemplo, la UE viene aplicando tradicionalmente la regla de “acumulación bilateral”, que permite la utilización de *inputs* procedentes de la UE, sin alterar la consideración de productos originarios de los países con los que se han firmado acuerdos bilaterales. Existen, además, reglas de acumulación que permiten la utilización de *inputs* de países terceros específicos, por ejemplo a nivel regional¹¹. El Acuerdo de Cotonú recoge ya un número muy importante de disposiciones relacionadas con las reglas de origen.

- Los instrumentos de defensa comercial aplicables por ambas partes. La Unión Europea, como la mayoría de los países, dispone de un sistema de instrumentos de defensa comercial que tiene por objeto defender a sus productores contra las importaciones consideradas desleales o subvencionadas, y protegerse de cambios importantes de los flujos comerciales que sean nocivos para la economía comunitaria. Los instrumentos de defensa comercial son de tres tipos: las medidas *anti-dumping*, las medidas antisubvenciones y las medidas de salvaguardia¹². La aplica-

10 Para determinar en qué situaciones un bien ha sido sustancialmente transformado en un territorio determinado, se utiliza o bien un criterio referido a un valor mínimo de valor añadido aportado en el país, o bien se observa si el producto ha sufrido un cambio de clasificación arancelaria, o alternativamente se determinan una serie de procesos de transformación específicos a realizar en el país en cuestión, para poder considerarlo como sustancialmente transformado localmente.

11 Tal y como señala Naumann (2006), el acuerdo entre la UE y Sudáfrica está entre los más flexibles en términos de reglas de origen de la UE, pues permite la utilización en el proceso de fabricación de *inputs* procedentes de algunos ACP en porcentajes mayores a los habituales, y de forma ilimitada para los procedentes de Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia (lo que se denomina como acumulación total).

12 Las medidas *antidumping* son el instrumento de defensa ante la importación de bienes procedentes de terceros países a precios inferiores a los que tienen en el mercado interior productos similares. Estas medidas, que suponen el instrumento de defensa más utilizado de la UE, permiten adoptar medidas correctoras para eliminar el perjuicio (generalmente, se impone un derecho a las importaciones). Las medidas antisubvenciones se utilizan para impedir la importación de productos mantenidos artificialmente a bajo precio, mediante subvenciones públicas en el tercer país de origen, si se demuestra que tales subvenciones pueden perjudicar a los productores de la UE. Al igual que las medidas *antidumping*, permiten el restablecimiento temporal de derechos de aduana sobre las importaciones en cuestión. Las medidas de salvaguardia permiten a la UE imponer restricciones de corta duración a la importación de productos siempre que se pueda probar que importaciones que se pretende reducir han aumentado rápidamente y en masa, causando así un perjuicio a los productores nacionales. Estas medidas deben ser no discriminatorias, es decir, deben aplicarse a todas las importaciones del producto contemplado sin distinción de origen.

Tabla 7. Acceso a mercados de productos: estado de la cuestión

Unión Europea: el comunicado Mandelson del 4 de abril de 2007

En el marco de las negociaciones para los EPA, el pasado 4 de abril de 2007 el comisario Mandelson emitió un comunicado ofertando un tratamiento *duty free-quota free* (ningún arancel, ni intracuota, ni extracuota) para la entrada de todos los productos ACP a los mercados europeos, a partir de la entrada en vigor de los EPA, salvo para azúcar y arroz. Para los productos excluidos de la oferta, la UE plantea un calendario progresivo, conducente a un acceso *duty free-quota-free* tras un periodo transitorio (para el azúcar, 2015 sería la fecha para la eliminación total de aranceles). El golpe de efecto fue importante, pues la oferta implica que una vez entre en vigor el EPA correspondiente, una serie de productos no liberalizados previamente (el esquema de Lomé suponía el acceso libre de aranceles al 80% de los productos agrícolas ACP), como, por ejemplo, el plátano, carne, algunos cereales y frutas y verduras, pasen a estar completamente liberalizados.

Agrupaciones regionales africanas

Respecto a la oferta Mandelson, se ha interpretado de forma oficiosa como una forma de incentivo (¿presión?) para la firma de los EPA en la fecha prevista. Por otro lado, en el apartado de productos a excluir del proceso de desarme arancelario (según el porcentaje que permite la OMC que quede sin liberalizar), las agrupaciones regionales africanas han de presentar en septiembre las listas de productos sensibles, que han de elaborarse sobre la base de una oferta común para todos los países de la misma agrupación regional. En relación con la aplicación de medidas de defensa comercial (salvaguardia, *antidumping...*), los ACP consideran que, dado el escaso potencial de impacto negativo de las exportaciones ACP en los mercados europeos, no se apliquen estas medidas en el marco de los EPA. La UE, por su parte, ofrece (Consejo de la UE del 25 de mayo de 2007) asimetría, pero no prescindir de su aplicación.

Fuente: Elaboración propia.

ción de cláusulas de salvaguardia será clave para ambas partes, y en el caso africano permitiría suspender la liberalización arancelaria para sectores y productos, que pudieran, por ejemplo, estar amenazando la seguridad alimentaria.

- Especificaciones relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (*Sanitary and Phytosanitary standards, SPS*). Las SPS tienen la función de protección de la salud pública y la vida humana, así como de las plantas y animales de un país, a través del establecimiento de estándares que impidan la entrada de productos de terceros países que no cumplan unos requisitos de entrada. Esta protección, sin duda legítima, es a veces utilizada en la práctica como barrera de acceso a los mercados y como forma extremadamente eficaz de impedir la entrada de productos del exterior al mercado nacional.

B) Acceso al mercado de servicios

El apartado de acceso al mercado de servicios ha sido propuesto como elemento clave por la UE, al igual que el acceso al mercado de bienes. El sector servicios está compuesto de un conjunto heterogéneo de actividades económicas: el turismo, los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, los servicios postales y los servicios audiovisuales, entre otros. El sector servicios tiene una importancia creciente en el comercio mundial, y supone actualmente el 60% de la producción y el

Tabla 8. Modalidades de comercio de servicios (según la OMC)

Modo 1 Comercio transfronterizo <i>Cross Border Supply</i>	Modo 2 Consumo en el extranjero <i>Consumption abroad</i>	Modo 3 Presencia comercial <i>Comercial presence</i>	Modo 4 Presencia de personas físicas <i>Presence of natural persons</i>
El suministro del servicio se realiza desde el territorio del país de origen a otro país.	El servicio se proporciona en el propio territorio, a un consumidor de otro país.	Implica una presencia mediante oficinas o filiales en el país de destino, para la prestación del servicio (inversión extranjera directa).	Implica la admisión temporal de una persona física para la prestación de un servicio, procedente de otro país.
Ej.: telecomunicaciones, servicios postales.	Ej.: el turismo, la reparación de embarcaciones, viaje al extranjero para recibir tratamiento médico.	Ej.: la implantación de oficinas bancarias o de servicios de telecomunicaciones.	Ej.: consultores, profesores, administradores de empresas desplazados a un país y otros trabajadores temporales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ullrich (2004).

empleo total mundial. Los países desarrollados tienden a exportar fundamentalmente servicios de telecomunicaciones, sector financiero, transportes y servicios profesionales para los negocios, mientras que los países en desarrollo se limitan fundamentalmente a la exportación de servicios turísticos.

En el marco de la OMC, el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), art. 1.2, clasifica el comercio de servicios en cuatro modalidades (Tabla 8).

El comercio de servicios se enfrenta (al igual que el comercio de bienes) a barreras de acceso a terceros países. Estas barreras son fundamentalmente los estándares técnicos a cumplir, el acceso a los procesos de calificación y la obtención de licencias. En todos los acuerdos de libre comercio recientemente firmados por la UE con países en desarrollo (acuerdos con México, Chile, Sudáfrica y Acuerdos del Mediterráneo), se han incluido disposiciones para la liberalización del sector servicios, con diferente alcance y compromiso según los casos (Ullrich, 2004).

Tal y como se comenta en epígrafes posteriores, la liberalización de los mercados africanos en lo referido al sector servicios está siendo muy criticada, sobre todo en el modo 3 (presencia comercial), por la mayor facilidad que los EPA podrían dar a la entrada de empresas europeas proveedoras de servicios, en competencia con empresas menos competitivas nacionales o de países vecinos. Por otro lado, los ACP han venido demandando durante el proceso negociador una mejora en el acceso a los mercados europeos de servicios del modo 4, relativa al movimiento temporal de trabajadores de servicios de los países ACP hacia la UE.

Tabla 9. Acceso al mercado de servicios: estado de la cuestión

Unión Europea

La UE considera absolutamente necesaria la liberalización del sector servicios (en las cuatro modalidades antes descritas) como un elemento clave para mejorar la competitividad de las economías africanas. Por ello, defiende la inclusión de medidas para la liberalización del comercio de servicios en todas las negociaciones para los EPA.

Agrupaciones regionales africanas

A pesar de que la UE reconoce problemas en las capacidades de las agrupaciones regionales (Consejo de la UE, 25 de mayo de 2007), en lo referido a las negociaciones de servicios, se está negociando favorablemente para su inclusión de forma significativa en los EPA Caribe y Pacífico, y en África en todos los EPA, salvo en el EPA SADC, donde Sudáfrica se opone frontalmente a su inclusión en el Acuerdo. En este sentido, el TDCA (*Trade Development and Cooperation Agreement*) firmado en el año 1999 entre la UE y Sudáfrica no es en absoluto ambicioso en este ámbito. Incluye disposiciones relativas más a la cooperación que a la liberalización del sector servicios, aunque sí determina un compromiso para negociar estos temas en el futuro.

Fuente: Elaboración propia.

C) Temas relacionados con el comercio

En el marco internacional, las barreras no sólo se encuentran en el arancel a pagar en frontera para acceder a un mercado, fácilmente cuantificable. Existen numerosas barreras y otros obstáculos al comercio de carácter cualitativo, algunas ya expuestas en este documento (como las reglas de origen o los estándares sanitarios y fitosanitarios), y otras que se comentan a continuación en el marco de los denominados *trade related issues*, o aspectos relacionados con el comercio (a los que la UE también denomina *rules-related issues*), también denominados en ocasiones como temas comerciales de “nueva generación”.

Los aspectos relacionados con el comercio son, por tanto, obstáculos adicionales a los aranceles, que suponen barreras al comercio incluso más efectivas. La UE considera los temas relacionados con el comercio (entre los cuales se encuentran algunos de los denominados “temas de Singapur¹³”), como cambios indispensables para complementar la liberalización arancelaria, y para que el acceso a mercados en el marco de los EPA se produzca de forma efectiva. Entre estos temas, se encuentran los siguientes (Tabla 10).

13 Se trata de cuatro cuestiones (inversión, política de competencia, transparencia en la contratación pública, y facilitación del comercio) que se plantearon en la Primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996. El debate actual se refiere principalmente al interés por parte de los países desarrollados en establecer una normativa internacional al amparo de la OMC sobre estas cuestiones, que los países en desarrollo, en un proceso de *lobby* sin precedentes, han paralizado en el marco actual de la Ronda de Doha.

Tabla 10. Los temas relacionados con el comercio (*trade related issues*) y los “temas de Singapur”

Temas relacionados con el comercio	
A. Facilitación del comercio*	D. Competencia*
B. Inversión*	E. Derechos de los consumidores
C. Contratación pública*	F. Propiedad intelectual

* “Temas de Singapur”

Fuente: Elaboración propia.

- Medidas para la facilitación del comercio: la facilitación al comercio se puede definir como el proceso de reducir la complejidad y coste de los procesos comerciales. Este proceso se refiere fundamentalmente a reducir los problemas que genera la multitud y complejidad de trámites y sistemas aduaneros, y a la simplificación de la normativa y documentación que cumplimentar en las operaciones comerciales con terceros países.

La UE ha incorporado de forma desigual medidas de facilitación del comercio en los acuerdos ya firmados con otros países en desarrollo. En general, las disposiciones incluidas son muy genéricas, salvo en el caso de los acuerdos firmados con Chile (2002) y México (2000). En estos dos casos, los acuerdos de libre comercio firmados contienen disposiciones muy detalladas de compromisos por ambas partes en este ámbito. En el caso de los EPA con los países africanos, hay dos elementos claves para determinar el grado en el que las cuestiones de facilitación de comercio serán incluidos en los acuerdos: la voluntad de incluirlos y la capacidad de poner en marcha las medidas, esto es, las capacidades institucionales¹⁴.

- Provisiones relativas a la inversión extranjera: que incluye a) provisiones para la promoción de la inversión extranjera directa (IED) (p. ej., intercambio de información o asistencia técnica); b) provisiones para la protección de las inversiones extranjeras una vez realizadas (p. ej., libertad en el flujo de capitales y repatriación de beneficios, garantías en las propiedades o compensaciones en caso de expropiación, entre otras); c) reducción de las restricciones de entrada de la IED (p. ej., restricciones de acceso a determinados sectores); y d) tratamiento idéntico al de las inversiones nacionales, una vez realizadas (denominado “principio de trato nacional”).

14 La experiencia comunitaria previa ha sido la de incluir mayores disposiciones en los casos donde había mayores capacidades institucionales o reformas para cumplir los compromisos (que demandan costosas inversiones y capacidad técnica) y donde el país presentaba una política económica más liberal y de mayor disposición a las reformas internas (Fassan, 2004).

- Provisiones relativas a la contratación pública, que suponen nuevas normas de contratación del gobierno en las licitaciones públicas. La UE quiere incluir cambios en la normativa para una mayor transparencia en los procesos de adjudicación de contratos, para intensificar la competencia y así disminuir el gasto presupuestario y combatir el soborno y la corrupción en el sector público.
- Implementación de políticas de competencia y cambios legislativos que eliminen distorsiones a la competencia en los mercados nacionales, que impidan prácticas desleales y posiciones dominantes y que generen así un clima favorable para las inversiones.
- Medidas para la protección de los derechos de los consumidores, mediante el intercambio de información de productos peligrosos en sistemas de alerta rápida, seguimiento de la seguridad de los productos y mejora de la información sobre las características del producto, entre otras.
- Disposiciones que fomenten los instrumentos jurídicos para la protección de los derechos de propiedad intelectual, tanto la propiedad industrial (que incluye patentes sobre inventos, marcas, diseños industriales y las denominaciones geográficas), como los derechos de autor (sobre obras literarias y artísticas). Aunque existe ya normativa a este respecto en el marco de la OMC (véase TRIPS), la UE considera que sólo proporciona protección parcial y es fácil de eludir.

Tabla 11. Temas relacionados con el comercio: estado de la cuestión

Unión Europea

La UE considera absolutamente necesario incorporar los aspectos relacionados con el comercio en los EPA, pues los considera fundamentales para el desarrollo y la mejora de competitividad de las economías africanas. La UE considera que estas disposiciones contribuirían a mejorar el entorno para los negocios, reducirían costes y atraerían inversión.

Agrupaciones regionales africanas

Las negociaciones sobre los aspectos relacionados con el comercio son más o menos problemáticas en función del tema que negociar. En el caso de las medidas para la facilitación del comercio, las agrupaciones regionales no se han opuesto a su inclusión. Sin embargo, resultan especialmente complejas y debatidas las negociaciones relacionadas con los temas de inversión (donde los países ACP consideran que se pierde soberanía política, o *policy space*, y que no tienen capacidad para negociar dada la complejidad) y también están presentando resistencia a la inclusión de los temas relacionados con la contratación pública o derechos de propiedad intelectual, como se explica más adelante.

Fuente: Elaboración propia.

D) Otros temas específicos: la cláusula de desarrollo

Aunque desde la perspectiva de la UE el enfoque pro desarrollo de los EPA tiene más que ver con una visión global en el diseño, y no con un apartado específico en los textos de los EPA, las agrupaciones regionales han demandado un capítulo específico de desarrollo, donde se incluyan diferentes aspectos. Por ejemplo, en este capítulo podrían recogerse los compromisos financieros por parte de la UE de ayuda adicional a la comprendida en el 10º FED, que figuraría así explícitamente en el texto, junto con los sectores prioritarios de cooperación. En algunos acuerdos, es posible que figure, además, un listado de sectores y proyectos que financiar, en forma de una denominada “matriz de desarrollo”, que establecería proyectos y financiación de forma conjunta.

Tabla 12. La cláusula del desarrollo: estado de la cuestión

Unión Europea

La UE se opone a otorgar ningún tipo de financiación adicional fuera del 10º FED, donde ya se contemplan ayudas para el impacto e implantación de los EPA. Aun así, es probable que la UE impulse que la financiación adicional provenga de los países miembros de la Unión Europea con carácter bilateral.

Agrupaciones regionales africanas

El argumento que manejan los ACP se basa en la idea de que los Acuerdos tienen vigencia hasta el 2020, mientras que el 10º FED únicamente hasta el 2013. Los ACP quieren así una base legal de obligado cumplimiento que comprometa a la UE a continuar las ayudas financieras más allá de la expiración del 10º FED en el marco de los EPA, además de financiación adicional fuera del FED, para impactos negativos y aplicación de los EPA.

Fuente: Elaboración propia.

3. Los EPA a debate: críticas y posturas

3.1 El calendario y las normas OMC: ¿existen alternativas a los EPA?

El Acuerdo de Cotonú incluye un calendario muy específico tanto para las negociaciones como para la fecha de entrada en vigor de los acuerdos. Según Cotonú, las negociaciones debían comenzar en septiembre de 2002 (fecha en la que comenzaron, concretamente el 27 de septiembre de ese año), y terminar no más tarde del 31 de diciembre de 2007. La entrada en vigor de los EPA, por tanto, determinada según el art. 37, se fija para el 1 de enero de 2008 (o antes, si así lo decidieran las partes).

A) La postura de la Comisión: el porqué del 2008

El calendario y fecha de entrada en vigor de los acuerdos no es en absoluto aleatorio. La Comisión Europea expuso en el Libro Verde de 1997 que una de las principales razones para replantear el marco de Lomé (finalmente sustituido por Cotonú) eran las presiones recibidas por parte del GATT-OMC. El Libro Verde explica que debido a que las disposiciones comerciales de Lomé eran incompatibles con las normas del GATT, la UE se había visto obligada a solicitar una exención (*waiver*) ante la OMC en 1994, para poder continuar aplicando las preferencias comerciales al grupo ACP.

Esta incompatibilidad se debía a que Lomé suponía la violación del principio fundamental sobre el que se basa la OMC, el principio de no discriminación o cláusula de la nación más favorecida (NMF). De manera general, según este principio, las re-

ducciones arancelarias otorgadas por un miembro de la OMC a otro deben ser extendidas al resto de miembros, sin discriminación. Existen, sin embargo, dos excepciones básicas a este principio que son aceptadas por la OMC: primero, el art. XXIV sobre acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras y, segundo, las preferencias unilaterales para países menos adelantados o países en desarrollo. Paradójicamente, el principio básico de no discriminación es incumplido por la práctica totalidad de los miembros, en virtud de estas dos excepciones:

- El art. XXIV del GATT autoriza a los países miembros a celebrar acuerdos recíprocos de comercio (áreas de libre comercio o uniones aduaneras, por ejemplo) entre países que se encuentren en niveles diferentes de desarrollo, bajo unas determinadas condiciones (que se liberalice sustancialmente todo el comercio, y en un plazo razonable).
- La denominada cláusula de habilitación (*enabling clause*) de 1979 del GATT, que permite a los países desarrollados conceder preferencias comerciales no recíprocas a los PMA, siempre y cuando se apliquen a todos los países en desarrollo¹⁵.

El esquema Lomé, un sistema de preferencias comerciales, en primer lugar no recíprocas y en segundo lugar otorgadas unilateralmente por la UE a un grupo seleccionado de países en desarrollo (sólo los ACP), no puede acogerse bajo ninguna de estas dos excepciones.

El 31 de diciembre de 2007 expira así la prórroga (*waiver*) que la Unión Europea pidió de la exención de 1994 para continuar aplicando las preferencias unilaterales de Lomé. Esto significa que a partir del 2008 los EPA, acuerdos comerciales recíprocos, deberán buscar la compatibilidad con las normas de la OMC, cumpliendo los requisitos del art. XXIV (que se refieren, aunque sujetos a cierta confusión en su interpretación, a la creación de una zona de libre comercio recíproca con plazos y volumen de comercio a liberalizar en el marco del acuerdo). El Acuerdo de Cotonú especifica en línea con este argumento (art. 37.7) que “las negociaciones tendrán como objetivo el establecimiento de un calendario de liberalización progresivo en el marco de los acuerdos firmados, de acuerdo con la normativa OMC.”

Por todo ello, es evidente que la fecha propuesta en Cotonú de arrancar con acuerdos comerciales el 1 de enero de 2008, evita a la Unión Europea la nece-

15 Más información en: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_enabling_e.doc.

sidad de tener que solicitar ante la OMC una segunda prórroga del *waiver* que permitiera seguir aplicando las preferencias unilaterales de Lomé. Conviene añadir, además, que, tal y como ha señalado la propia Comisión, son algunos de los países en desarrollo (como la India, o países latinoamericanos) a los que habría que enfrentar en el marco OMC. Estos países son los más discriminados en términos comerciales por la UE, ya que, al fin y al cabo, Lomé ha otorgado durante más de tres décadas privilegios comerciales a los países africanos (y al resto ACP), de los que otros países en desarrollo no han disfrutado. Algunos de estos países son, además, los que han denunciado a la UE por el incumplimiento de la normativa OMC.

Otro argumento de fuerza de la Comisión, con el objeto de defender el arranque de los EPA en 2008, se refiere a que, dada la incompatibilidad con las normas OMC, sumado a la expiración del *waiver*, sería imposible seguir aplicando Lomé a ningún país ACP. Como resultado, si algún país decidiera abandonar el EPA correspondiente, y además no fuera “menos adelantado”, quedaría degradado en términos comerciales al tratamiento en el marco del SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas), que sí es compatible con la OMC, pero que es mucho menos favorable. Esto levantaría automáticamente aranceles y cuotas que no existían en Lomé para los países africanos no PMA. Obviamente, para los ACP-PMA, la alternativa sería la iniciativa EBA, atractiva desde la perspectiva comercial, pero que dejaría a estos países fuera de la opción de recibir los posibles fondos vinculados a la puesta en marcha de los EPA (si es que estos se llegaran finalmente a materializar, como demandan los ACP), y de otras ventajas asociadas (seguridad jurídica, reglas de origen más favorables, atracción de inversión, entre otras).

B) La postura de los ACP

Cotonú establece (art. 37.6) la posibilidad de buscar opciones alternativas a los países ACP, no PMA, y que tras consultar con la Comisión se decida que no están en situación de incorporarse a los EPA. Si se diera esta situación, la UE debería de plantear un marco comercial alternativo a los EPA, que fuera compatible con la normativa OMC y, además, esto es importante, equivalente a la actual situación, sin menoscabar sus ventajas comerciales. En la declaración de Jartum de diciembre de 2006 de la 5ª Cumbre de Jefes de Estado de los ACP, se pedía que de acuerdo con lo establecido en el art. 37.6, la UE propusiera alternativas a los EPA, para poder realizar una elección política entre diferentes modelos de desarrollo¹⁶. Por otro lado, han sido numerosas

16 Disponible en http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP_EN_081206_ACP_Khartoum-Declaration.pdf.

las declaraciones más o menos formales de las diferentes agrupaciones regionales dirigidas a solicitar un alargamiento de los plazos para negociar los EPA, más allá de diciembre de 2007, tal y como se solicitó formalmente en el marco de las conclusiones de la reunión de ministros de comercio de la Unión Africana (UA) en Addis Abeba de enero de 2007 (Unión Africana, 2007). La realidad es que varios de los grupos regionales africanos que negocian EPA no han tenido tiempo de preparar las negociaciones, en parte por la gran complejidad de los temas, y en parte por el largo periodo de tiempo invertido en organizarse institucionalmente.

La situación en el último tramo de las negociaciones, donde la Comisión defiende con fortaleza los plazos, y donde algunas agrupaciones muestran evidentes retrasos en las negociaciones, está ocasionando incertidumbres a escasos meses de la supuesta entrada en vigor de los EPA. El sector privado de algunos países ACP más fuertes, como Sudáfrica y Namibia, por ejemplo, ha reclamado que se clarifique cuanto antes el marco operativo de los contratos para el año que viene, pues afirma que esta incertidumbre afecta negativamente a sus negocios y a las expectativas de inversión en dichos países.

En definitiva, la mayor parte de las agrupaciones regionales africanas enfatizan la necesidad de: a) alargar el plazo de las negociaciones ante la complejidad de los temas y los retrasos en la mayoría de los grupos (sin entrar en disquisiciones sobre el tema del *waiver*); b) buscar alternativas a los EPA como se explica más adelante; y c) limitar los temas a incluir en los Acuerdos, dejando fuera algunas cuestiones especialmente controvertidas.

C) Alternativas a los EPA de 2008

A escasos meses de la conclusión de las negociaciones, la UE apunta dos potenciales escenarios para los ACP, en el caso de no firmarse finalmente los EPA en 2008 (Comisión Europea, 2007). Para los países menos adelantados, la alternativa sería seguir en el marco EBA en el que ya se encuentran desde 2001. Para los ACP no PMA, la situación sería que quedarían degradados (comercialmente hablando) al sistema de preferencias generalizadas (SPG), mucho menos favorable que el marco Lomé, y a la oferta *duty free-quota free* para los EPA de Mandelson del 4 de abril, tal y como ya se ha comentado.

De los argumentos manejados por la Comisión Europea se deduce que no existen alternativas satisfactorias para los ACP al margen de los EPA y que resulta imposible, o excesivamente complejo, defender un alargamiento de los plazos de negociación, por el problema de expiración del *waiver* de la OMC. Tal y como se ha

criticado desde la sociedad civil, estas declaraciones contradicen Cotonú, que insta a buscar escenarios alternativos y que no supongan un peor acceso a los mercados europeos en relación con el anterior esquema Lomé (art. 37.6). Por ello, desde diversos ámbitos de la sociedad civil se están realizando algunas propuestas, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Comenzar en 2008 los EPA, pero sólo con las disposiciones de liberalización comercial (acceso a mercados de bienes):
 - Primera opción (EPA *light*): que los EPA no contengan ninguna normativa o referencia más allá de la relativa a liberalizar el comercio de bienes. No se incluirían, por tanto, disposiciones relativas a liberalizar el sector servicios, la inversión, normas de propiedad intelectual, etc., y otros temas relacionados con el comercio, de enorme complejidad, y sujetos a gran controversia. La UE podría, además, liberalizar el máximo porcentaje posible y en el plazo más largo posible. Si la UE liberalizara el 100% de las importaciones, los ACP deberían liberalizar en torno al 50-60% de las importaciones (Bilal y Rampa, 2006) y en un plazo que podría llegar hasta los 20 años.
 - Segunda opción (EPA *light* más vinculante): que los EPA contengan exclusivamente disposiciones comerciales (igual que en la opción anterior), y adicionalmente un mandato de negociar en el futuro disposiciones más allá del comercio de bienes.

Ventajas: el apartado comercial es el único expuesto a incompatibilidad con las normas de la OMC, con lo que la UE no ha de negociar de nuevo el *waiver* en el marco de la OMC ni realizar concesiones para ello. Amplía el plazo para realizar adicionales estudios de impacto y negociar los temas adicionales sin presiones de calendario.

- Seguir aplicando Lomé a partir de 2008, y dilatar las negociaciones el tiempo necesario:
 - Primera opción: solicitar una nueva prórroga del *waiver* ante la OMC y que la UE negocie con aquellos países miembros de la OMC que pudieran oponerse, otorgando las compensaciones que sean necesarias para que esta nueva excepción sea admitida.
 - Segunda opción: obviar el incumplimiento de las normas OMC y la expiración del *waiver*, teniendo en cuenta otros precedentes de acuerdos comerciales

(véase el *African Growth and Opportunities Act* de EE UU) que incumplen igualmente la normativa, sin que se haya solicitado ninguna excepción. Conviene, sin embargo, añadir que sobre ninguno de estos otros acuerdos se han interpuesto demandas ante la OMC.

Ventajas: estas dos opciones permiten esencialmente un alargamiento de los plazos de negociación, y un eventual rechazo de los EPA. Sin embargo, presentan, por un lado, el inconveniente de posponer el problema de expiración del *waiver* a una nueva fecha futura y, por otro, el de la poco probable disposición de la UE a asumir los costes de obtención del nuevo *waiver* en el marco de la OMC frente a los países que se oponen.

- Aplicar marcos comerciales alternativos a los EPA y Lomé a partir de 2008, basados en la no reciprocidad:
 - Primera opción (SPG+): los países ACP-PMA seguirían en el marco EBA, y los ACP no PMA pasarían a recibir el marco comercial del SPG+.

El sistema de preferencias generalizadas (SPG), creado a instancia de la UNCTAD en 1964, es uno de los instrumentos comerciales más importantes para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, pero menos favorable que el marco Lomé de la UE para los ACP. El SPG tiene un régimen general que reduce los aranceles para una serie de productos no sensibles, especificados y delimitados. Además del régimen general del SPG, existe una versión incentivo, de mayores ventajas arancelarias (SPG+), propuesta por la Comisión en 2004, y en vigor desde diciembre de 2005, por el que se conceden preferencias comerciales adicionales a los países en desarrollo que acepten los principales convenios internacionales en materia de derechos sociales y humanos, protección medioambiental y gobernanza, incluida la lucha contra la droga, y que tengan economías vulnerables.

- Segunda opción (SPG++): los países ACP-PMA seguirían en el marco EBA, y los ACP no PMA pasarían a recibir un nuevo esquema de trato comercial de mayores ventajas que el SPG+, una versión ++ de nuevo cuño, que debería ser negociada por la UE en el marco OMC.

Ventajas: la primera opción es compatible con las normas de la OMC y permitiría abandonar de momento o retrasar las negociaciones EPA el tiempo necesario, y no caer en el marco desfavorable del SPG (sistema general). El SPG+, aunque menos favorable que Lomé, ha sido admitido como técnicamente viable (aunque no de-

seable) por la Comisión. Algunos estudios¹⁷ afirman que esta opción, aunque reduciría marginalmente las ventajas arancelarias comparado con Lomé, proporcionaría un acceso muy importante a los mercados europeos, evitaría los impactos negativos de los EPA, y, sobre la base de una alternativa prodesarrollo, eliminaría las presiones sobre el calendario. Un SPG+ mejorado (++) podría ir encaminado a garantizar un acceso similar al alcanzado con Lomé.

3.2 Los EPA como estrategia para el desarrollo

A) La visión pro desarrollo de los EPA de la UE

Desde la perspectiva de la UE, el Acuerdo de Cotonú de 2000 ha supuesto un avance único en la vinculación de las relaciones comerciales basadas en el libre comercio y la ayuda al desarrollo. Partiendo del fracaso de los acuerdos de Lomé basados en preferencias arancelarias unilaterales, el reto actual, según el discurso europeo, es vincular estos dos elementos a la creación de un mercado competitivo regional en el marco de los EPA, para conseguir una herramienta completa para el desarrollo de los ACP (Comisión Europea, 2006a).

La UE afirma que por ello los EPA no son acuerdos comerciales al uso, sino que son acuerdos que trascienden del ámbito comercial, y que tienen como objetivo la promoción de la integración regional y el desarrollo económico, y que estarán fuertemente apoyados en la ayuda financiera en el marco del FED y la ayuda bilateral de los países miembros de la UE (Comisión Europea, 2006b).

Desde la perspectiva de la Comisión Europea, el enfoque de desarrollo de los EPA no tiene que ver con un apartado específico, sino con un diseño general de los acuerdos, que se aplica a todos los aspectos de los mismos. Así, en el acceso a mercados de bienes, el enfoque pro desarrollo desde la visión de la UE viene determinado por los siguientes elementos:

- Liberalización asimétrica y flexible en plazos: eliminación de aranceles de entrada en los mercados ACP en los plazos máximos compatibles con la normativa OMC.

17 Véase el informe de abril de 2007 de Oxfam International y TWN Africa: A Matter of Political Will. How the EU can maintain market access for African, Caribbean and Pacific countries in the absence of Economic Partnership Agreements. En: http://www.oxfam.org/en/policy/briefingnotes/bn070425_EU_economic_partnership_agreements.

- Liberalización asimétrica en cantidades: así, la UE oferta una eliminación de sus aranceles en mayor proporción (véase oferta Mandelson del 4 de abril de 2007), compatible con la normativa OMC.
- Productos sensibles: productos excluidos por el grupo ACP, que quedarían excluidos de forma permanente del proceso de liberalización.
- Simplificación de las reglas de origen: para asegurar que los ACP pueden aprovechar todas las ventajas de un acceso al mercado europeo sin restricciones arancelarias.
- Promoción de la integración regional: en la medida en que los EPA contribuirían a impulsar las relaciones e intercambios comerciales intrarregionales dentro de cada agrupación, posibilitando el crecimiento de los mercados, la mejora de la competitividad y el crecimiento económico de los ACP a través del fortalecimiento de los procesos regionales, como estrategia para el desarrollo.
- Ayuda para el comercio (*Aid for Trade*)¹⁸: como componente esencial para mejorar la competitividad de las exportaciones ACP (por ejemplo, para superar los estándares sanitarios y fitosanitarios europeos), enmarcada en el 10º FED. En el marco de otros compromisos internacionales de incrementar la ayuda para el comercio, el comisario europeo Mandelson anunció un compromiso financiero de 2.000 millones de euros a otorgar por parte de la UE, con carácter anual (excluidas infraestructuras), de los cuales la mitad estaría incluida en el 10º FED, y la otra mitad debería ser aportada de forma bilateral por los Estados miembros.

De igual forma, la UE considera que la liberalización del acceso al mercado de servicios traerá consigo una mejora para los consumidores, una mejora en la cantidad y calidad de los proveedores de servicios, un descenso de los costes y generará una mayor competitividad de las economías africanas (Comisión Europea, 2006a y 2006b).

18 La denominada ayuda para el comercio (*Aid for Trade*) tiene como objetivo que los países en desarrollo puedan hacer del comercio un instrumento para el desarrollo. Particularmente se refiere al fortalecimiento de las denominadas capacidades de oferta (*supply-side*), que sería en la práctica, por ejemplo, mejorar la competitividad y diversificación de las exportaciones o la construcción de infraestructuras transfronterizas de los países en desarrollo. Existe un consenso internacional por parte de los países e instituciones multilaterales sobre la necesidad de incrementar este tipo de ayudas, y han sido diversas las iniciativas en este ámbito. Para una información más detallada: UNDP (2006). Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a way forward. UNDP. Nueva York. Disponible en: <http://www.undp.org/poverty/docs/fpage/UNDP%20CONCEPT%20NOTE%20AID-FOR-TRADE.pdf>.

Los temas relacionados con el comercio están considerados igualmente por la UE como esenciales, pues suponen poner en marcha normas transparentes y predecibles que potencien la atracción de inversión y la mejora competitiva necesaria para el desarrollo de los países ACP (Comisión Europea, 2006a y 2005b). Específicamente, la UE considera que:

- Los cambios reglamentarios para la facilitación del comercio (trámites, sistemas aduaneros, normativa y documentación) disminuirían los costes, evitarían problemas de tránsito y problemas adicionales como la corrupción, retrasos en los pedidos, incremento de los tiempos de almacenamiento de las mercancías, entre otros desincentivos, y falta de eficacia de los procesos comerciales.
- La transparencia en la contratación pública aumenta la competencia y mejora la eficiencia de los licitadores, estimula la innovación en el sector público, mejora la relación calidad-precio, disminuye el gasto presupuestario y combate el soborno y la corrupción. La UE defiende que, lejos de ser un instrumento para la apertura de los mercados de contratación pública a las empresas de los países desarrollados, las normas no tienen por qué restringir la capacidad del país de dar preferencia a los proveedores nacionales.
- La promoción y protección de la inversión extranjera crea y mejora las condiciones para la atracción de inversiones.
- Las garantías para la propiedad intelectual actuarán como incentivo para la transferencia tecnológica, y servirán para la protección, por ejemplo, de las denominaciones geográficas de productos africanos (Comisión Europea, 2006a).

B) Principales críticas y problemas

Desde la perspectiva más general, la mayor crítica en contra de los contenidos actualmente propuestos por la Comisión en los EPA se basa en la idea de que la UE está llevando los compromisos y obligaciones mucho más allá de lo que especificaba Cotonú. Las opiniones más críticas afirman, además, que algunos de los temas que la UE impulsa como contenidos esenciales en los EPA (liberalización del sector servicios, propiedad intelectual o contratación pública, entre otros) no han sido ni siquiera legislados en tanta profundidad, ni mucho menos debatidos internacionalmente en el marco de la OMC, donde muchos de estos han sido rechazados por los países en desarrollo en un esfuerzo de *lobby* sin precedentes. Teniendo en cuenta que la incompatibilidad con las normas de la OMC sólo se refiere al apartado liberalización de aranceles para el comercio de bienes, no son pocos los que opinan

que es del todo innecesario, e incluso contraproducente, introducir precipitadamente estos temas en los textos de los EPA que se pretende entren en vigor en enero de 2008.

El Parlamento Europeo, en su informe sobre el impacto en el desarrollo de los EPA de marzo de 2006¹⁹, reconoce que los EPA concebidos adecuadamente (esto es, primando desarrollo y no la compatibilidad con la OMC, dejando a los ACP margen político para sus propias estrategias de desarrollo, entre otros aspectos) pueden ser una oportunidad para reducir la pobreza en estos países. Sin embargo, en la misma declaración, el Parlamento pedía a la Comisión el respeto de la voluntad de los países que no quieran finalmente firmar los EPA y que examinase una mejor aplicación del SPG+ (alternativas en definitiva) para ellos. El Parlamento Europeo se hacía eco de las numerosas críticas que los EPA estaban recibiendo de forma creciente sobre las múltiples incertidumbres que su puesta en marcha entraña.

En este sentido, la campaña Stop EPA²⁰ lanzada por una coalición de más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil, tanto en la UE como en los ACP, está basando su rechazo total al enfoque europeo sobre las bases de las siguientes críticas generales: a) la UE está ejerciendo presiones políticas y económicas para apresurar las negociaciones sin que haya suficiente preparación; b) la UE desoye las quejas de los gobiernos de los países ACP, que han mostrado reiteradamente sus reservas a la eficacia de los EPA y no está proponiendo alternativas a los EPA; c) la UE está priorizando la agenda del libre comercio e inversión sobre los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible de los países; d) no está demostrado que la liberalización comercial conduzca automáticamente al desarrollo; e) los EPA sobrecargan la agenda comercial africana, y debilitan su capacidad institucional de negociar además en el marco de la OMC; y f) la UE subestima los costes financieros de los EPA, ya que estos no pueden ser compensados, como afirma la UE, sin ayuda financiera adicional.

También, por otras entidades de la sociedad civil, y tal y como se comenta a continuación, son abundantes las críticas y problemas señalados específicamente sobre los apartados básicos que la UE quiere incorporar en los acuerdos:

19 Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0053+0+DOC+XML+V0//ES>.

20 El listado de organizaciones adheridas, así como el manifiesto de la campaña se encuentran en <http://www.stopepa.org>.

• **Acceso a mercados de bienes**

Además de la crítica (más de fondo) sobre los problemas de incorporar obligaciones comerciales recíprocas en las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, se está pidiendo un tratamiento comercial coherente con las enormes disparidades entre países que forman parte del mismo EPA. Algunas organizaciones (por ejemplo, Oxfam International, 2007) solicitan el denominado enfoque de “geometría variable”. La geometría variable supone que dentro de un mismo EPA haya un menor compromiso de liberalización arancelaria de unos países frente a otros, y responde a la lógica de adaptar los EPA a las disparidades regionales en niveles de desarrollo, dependencia y tamaño, para considerarlos realmente pro-desarrollo.

Así, el grupo ESA ha solicitado, por ejemplo, que los PMA queden excluidos del compromiso de liberalizar sus mercados en las mismas condiciones que el resto de miembros. SADC, a su vez, solicitó un tratamiento específico para Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia. Hasta la fecha, el enfoque de geometría variable ha sido rechazado por la UE en todas las agrupaciones que lo han sugerido. Conviene señalar que desde el punto de vista técnico, un tratamiento diferenciado entre países dentro de un mismo EPA incrementaría notablemente la complejidad de control de la “nacionalidad” de los productos para determinar el régimen arancelario que aplicar. Es decir, si, por ejemplo, se permitiera que algunos países dentro de una agrupación EPA pudieran reducir sus aranceles frente a la UE a un ritmo menor, o para diferentes productos que sus vecinos, lo más probable es que se desviase el comercio de entrada de productos europeos a las fronteras “más abiertas”, para trasladarse después al país real de destino. Sin embargo, paradójicamente, para el Acuerdo SADC, la UE está proponiendo un tratamiento diferente para Sudáfrica en algunos ámbitos. Tal y como se ha señalado, si esta propuesta hubiera sido a la inversa (un tratamiento diferente por parte de los ACP según el país europeo en cuestión), la propuesta sería inadmisibile (Roux, 2007).

Por otro lado, en relación con el porcentaje de comercio que puede quedar excluido de la liberalización según las normas de la OMC, la UE pretende excluir temporalmente el arroz y el azúcar (según la propuesta Mandelson del 4 de abril, que los presenta como sectores sensibles) durante un periodo transitorio (hasta el año 2015, en el caso del azúcar, y antes para el arroz), a partir del cual deberán ser liberalizados por completo. Los ACP han de presentar a su vez una lista común de productos sensibles que excluir de la liberalización de base regional. Aunque es indiscutible el pragmatismo de este enfoque, qué duda cabe de que no tiene en cuenta las diferentes pautas comerciales y vulnerabilidades económicas dentro de

los grupos. Es bastante probable que en algunos grupos esta cuestión sea difícil de acordar de forma conjunta.

Finalmente, un efecto adicional derivado de la reciprocidad comercial, donde existe consenso tanto por parte de la UE como por parte de los ACP, es el de la reducción de ingresos fiscales. Este problema tiene su origen en la progresiva liberalización arancelaria que conllevan los EPA, que tendría como consecuencia una reducción paulatina de los ingresos procedentes de los aranceles aplicados a los productos europeos para acceder a los mercados ACP. Siendo la UE un socio comercial fundamental para todas las agrupaciones (tal y como se ha visto en epígrafes anteriores), las pérdidas estimadas de ingresos por aranceles lo son también. En el contexto de gran dependencia de los recursos de los Estados africanos provenientes de la ayuda al desarrollo, el descenso de la recaudación arancelaria presenta para algunos países africanos un problema difícil de enfrentar.

En este sentido, la UE afirma que estas pérdidas pueden ser compensadas con reformas fiscales adecuadas, mientras que algunas entidades de la sociedad civil se muestran escépticas de que se pueda producir esta compensación de forma tan automática y señala los peligros de descenso del gasto público, que podrían derivar en menores gastos sociales, y por ello en detrimento del desarrollo y la cobertura de necesidades básicas de la población.

• Acceso a mercados de servicios

El apartado de liberalización del comercio de servicios está siendo igualmente criticado, pues se señala que no existe ninguna obligación de negociar normas nuevas en este sentido. El Acuerdo de Cotonú explícitamente afirma (art. 41.4) que sólo deberían ser negociados en el caso de que los ACP tengan ya experiencia en su aplicación bajo las normas de la OMC. Además, según señala Oxfam International (2007), los PMA están exentos de este compromiso por la propia OMC, con lo que, desde esta perspectiva, la UE está incorporando temas en los EPA que los países en desarrollo no tienen ni la capacidad ni la necesidad de negociar.

Específicamente, la liberalización de los mercados africanos en lo referido a la prestación del sector servicios del modo 3 –presencia comercial– (Tabla 8) está siendo además criticada, ya que, de incluirse normativa en los EPA en este sentido, se obligaría a los ACP a abrir sus fronteras a la inversión de las empresas europeas proveedoras de servicios, en competencia con empresas menos competitivas nacionales o de países vecinos. Recuérdese que el sector servicios es un sector clave para

la UE, representa más del 75% del PIB comunitario, y más de 80 millones de europeos están empleados en este sector. Luego la UE tiene un interés evidente en mejorar el acceso a los mercados extranjeros, y así lo expresa en diferentes documentos oficiales²¹. Los países en desarrollo han rechazado reiteradamente negociar nueva normativa que regule a nivel internacional la prestación de servicios sobre la base de que a pesar de considerar que la liberalización de los servicios puede contribuir al desarrollo (en la provisión de servicios básicos para la población, de sanidad, transporte, agua o el suministro energético), existen amenazas asociadas a la pérdida de soberanía y capacidad reguladora de los gobiernos. Otras amenazas más específicas señaladas tienen que ver con los impactos negativos sobre el medio ambiente de determinadas actividades del sector, como el turismo o la explotación de los recursos naturales.

• **Temas relacionados con el comercio (*Trade related issues*)**

La inclusión de los aspectos relacionados con el comercio es probablemente uno de los temas más criticados por la sociedad civil. Como se ha comentado, varios de estos temas fueron rechazados de plano en el marco de la OMC (los ya comentados temas de Singapur) y, sin embargo, la UE está empeñando enormes esfuerzos prácticos y retóricos en considerarlos como requisitos claves para el desarrollo²² y, por ello, contenidos fundamentales en los textos de los EPA.

Desde diferentes ámbitos se apunta, además, al problema relacionado con la escasa capacidad institucional de negociar sobre temas tan complejos y en plazos muy reducidos. En cualquier caso, el grado de polémica de unos frente a otros es muy desigual, tal y como se comenta a continuación.

De entre los “temas relacionados con el comercio”, la facilitación del comercio, o las nuevas normas sobre derechos de los consumidores, presenta quizás menos resistencias. Sin embargo, la inclusión en los EPA de normativa encaminada a facilitar la inversión extranjera (y, por tanto, a defender los intereses de los inversores europeos frente a los nacionales y los propios gobiernos locales) o los temas

21 Véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2005a.

22 En algunos informes (Griffith y Powell, 2007) se ha comparado a los EPA con “caballos de Troya”, de los que la UE se serviría para conseguir que los países en desarrollo apliquen normativa adicional en los campos de inversión, contratación pública y competencia (temas de Singapur), que los mismos han rechazado negociar en la OMC. La estrategia europea subyacente en los EPA sería la de estar intentando utilizarlos para mejorar la competitividad de las empresas europeas.

de contratación pública han recibido numerosas críticas, tal y como se ha apuntado en el epígrafe anterior.

En primer lugar, se critica que la nueva normativa en el ámbito de inversión y transparencia en la contratación pública supone una herramienta de apoyo para la entrada de las empresas europeas en los mercados ACP, y que, por tanto, no están pensadas para favorecer a los países receptores. La UE no puede garantizar ni que los flujos de inversión se van a producir, ni que estos se dirijan a los países y sectores que lo necesiten en términos de desarrollo (probablemente se dirijan a aquellos países que más ventajas atraigan en términos empresariales²³).

Además, en otro orden de cosas, algunas declaraciones oficiales en países africanos han mostrado su preocupación por la potencial entrada de empresas europeas muy competitivas, por ejemplo, en los campos de las telecomunicaciones, que entrarían en directa competencia con empresas nacionales en proceso de expansión dentro y fuera del país²⁴, dañando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

En relación con la propiedad intelectual, y a la vista de los borradores de los acuerdos, se critica que la UE está queriendo introducir igualmente reglamentaciones demasiado avanzadas cuando el Acuerdo de Cotonú hacía únicamente referencia a la necesidad de incrementar la cooperación (lo que no implica nueva normativa) UE-ACP en este ámbito (art. 46.6). Como el resto de elementos relacionados con el comercio, la normativa sobre propiedad intelectual no tiene por qué ser negociada con la urgencia del calendario de acceso al mercado de bienes, único apartado sujeto a la expiración del *waiver*. Desde algunas posturas más críticas, las medidas sobre propiedad intelectual que la UE quiere incorporar en los textos de los EPA confieren a los titulares de los derechos poderes cuasi judiciales, sin que los ACP hayan todavía tenido tiempo de valorar el impacto de los compromisos que

23 Este efecto ha sido ampliamente estudiado desde el enfoque denominado *hub and spok*, que viene a señalar que, dentro de un área integrada por diferentes países, la inversión tiende a concentrarse en el país o países más atractivos que se convierten en nodos (*hub*), mientras que el resto quedan reducidos a radiales (*spokes*), y reciben así muchas menos ventajas vinculadas a la atracción de capital extranjero. Este efecto tiene como consecuencia un incremento de las disparidades regionales que, salvo medidas compensatorias (la UE bien conoce estos peligros que trata de amortiguar a través de su política regional), redundan en efectos negativos en el desarrollo de los países que quedan como periféricos.

24 Véanse, en este sentido, las declaraciones del ministro de Industria de Namibia, en relación con la amenaza que la competencia de las empresas europeas supondrían para Namibian Telecom, generadora de grandes beneficios en los últimos años, y en pleno proceso de expansión en países del exterior como Angola. <http://allafrica.com/stories/200707131037.html>.

algunos de ellos tienen ya en el marco de la normativa sobre derechos de propiedad intelectual (TRIPS) de la OMC.

3.3 Los EPA y el regionalismo africano: ¿impulso o desincentivo?

El regionalismo (o formación de procesos de integración regional, esto es, acuerdos entre gobiernos para la cooperación comercial y otras áreas) es un fenómeno relativamente antiguo en África²⁵, si bien ha sido relanzado con fuerza en los últimos años por los líderes africanos. En la actualidad todos los países forman parte de uno o más procesos de integración regional y son frecuentes así los solapamientos y adhesiones simultáneas a bloques regionales, lo que genera el llamado *spaghetti bowl*²⁶. Como se ha comentado en epígrafes anteriores, la UE ha mostrado desde el principio una preferencia para la negociación de los EPA con bloques regionales, y así queda explícitamente referenciado en el Acuerdo de Cotonú:

Art. 35.2 del Acuerdo de Cotonú: “La cooperación económica y comercial se basará en las iniciativas de integración regional de los Estados ACP, teniendo presente que la integración regional es un instrumento clave de su integración en la economía mundial.”

Al referirse Cotonú a la conveniencia de negociar los EPA con estructuras regionales preexistentes en los ACP, los procesos de integración regional africanos han pasado a ser foco de atención prioritario en el marco de las relaciones con la UE, específicamente los involucrados en las negociaciones para los EPA, esto es, SADC, ECOWAS y CEMAC, y, en menor medida, COMESA.

25 La creación de procesos de integración regional en África Subsahariana no es un fenómeno en absoluto novedoso. La mayor parte de los procesos se remontan en su origen a la década de los sesenta, en la que los países africanos, constituidos como Estados soberanos e independientes, contemplaron la integración regional como instrumento clave en la estrategia de descolonización económica y para la autosuficiencia en el logro de crecimiento económico y desarrollo. La formación de bloques regionales permitió el fortalecimiento de vínculos diplomáticos con los países vecinos, e incluso la continuidad de las relaciones entre países previamente vinculados (con monedas comunes, idioma y entidades supranacionales), y pretendía, además, que los acuerdos contribuyeran al crecimiento económico y la reducción de la pobreza de los países.

26 El término *spaghetti bowl*, generalizado por el economista Jagdish Baghwati, se refiere a la situación en la que la proliferación de acuerdos regionales propicia que las mercancías circulen describiendo trayectorias poco eficientes para alcanzar mercados transitando por fronteras de menores aranceles.

A) La visión y expectativas de la Comisión Europea

En relación con las potencialidades de la integración regional, existe un consenso no sólo en África, sino también a nivel internacional, donde se reconoce la importancia de los procesos de integración como herramienta para el desarrollo, sobre la base de su potencial para ampliar mercados, la mejora de la competitividad y el crecimiento económico.

El Acuerdo de Cotonú es reflejo de este consenso sobre las virtudes de la integración regional, y el propio Acuerdo tiene como objetivo fomentar y apoyar los procesos regionales y subregionales de los países ACP, como herramienta para facilitar su integración en la economía mundial en términos de comercio e inversión. De hecho, el art. 29 se refiere explícitamente a que la cooperación UE-ACP (y, por tanto, los EPA, instrumento de la cooperación comercial) han de tender al refuerzo de capacidades institucionales de las organizaciones de integración regional. Es posible razonar, además, a partir del enfoque comunitario, que estos efectos son especialmente relevantes en el caso africano. Para el resto de áreas del grupo ACP, esto es, Caribe y Pacífico, cuyos territorios se encuentran geográficamente distanciados, la importancia de consolidar espacios regionales es más limitada.

B) Críticas y riesgos

El enfoque de las negociaciones para los EPA está recibiendo diferentes críticas en relación con los potenciales efectos que los acuerdos pueden tener sobre los procesos de integración regional en África. Las críticas se refieren básicamente a dos aspectos fundamentales: primero, la configuración de las agrupaciones; y segundo, los potenciales efectos sobre el comercio y la inversión a nivel intrarregional (esto es, entre países de cada agrupación). En relación con la configuración de las agrupaciones regionales, de los cuatro grupos que negocian con la UE para la formación de los EPA –esto es, ECOWAS, SADC, CEMAC y ESA–, sólo las tres primeras corresponden a procesos regionales preexistentes. El grupo ESA no es un proceso de integración regional, sino una nueva agrupación formada para las negociaciones con la UE, con cierta base sobre el proceso COMESA (donde está instalada la Secretaría que prepara las negociaciones), aunque con las matizaciones que se comentan a continuación.

Así, en el Grupo ESA, los 15 miembros pertenecen al proceso COMESA, pero igualmente forman parte de COMESA otros países, como Egipto, la RD del Congo, Angola, Namibia y Suazilandia, que no recibirían el mismo tratamiento comercial por pertenecer a otras áreas negociadoras (RD Congo negocia en la agrupación de África Central, y el resto en el grupo SADC). El caso de Egipto es, además, especialmente

llamativo, pues se enmarca en los Acuerdos comerciales de la UE con el Norte de África. Una cuestión adicional en esta área se refiere al proceso EAC (*East African Community*), cuyos miembros (Tanzania, Kenia, Uganda, y recientemente incorporados Ruanda y Burundi) negocian también separados para los EPA. Parece complicado que sea posible fortalecer el proceso regional EAC, si los miembros van a adquirir compromisos y normativa diferenciada con la UE. Tal y como señala el Parlamento Europeo (2006), la creación de la nueva estructura ESA contribuye a incrementar el problema de los solapamientos entre los procesos regionales africanos.

Visto de otra forma, sin embargo, las agrupaciones para los EPA contribuyen en cierta medida a racionalizar el complejo mapa del regionalismo africano, pues han obligado a los países a decidirse por una única agrupación regional para la negociación con la UE. Recuérdese que los múltiples solapamientos de los procesos regionales africanos, con situaciones en las que algunos países pertenecen a dos, tres o incluso cuatro iniciativas de integración regional simultáneamente, constituye uno de los principales problemas del regionalismo africano²⁷. Los EPA, y las negociaciones para los mismos, estarían así actuando como catalizadores para la reordenación del *spaghetti bowl* africano (Tabla 13).

Sin embargo, en la línea de esta positiva racionalización del mapa de la integración regional africana, impulsada a través de los EPA, una importante crítica vendría a señalar el papel preponderante que la UE estaría asumiendo en este proceso. En la 7ª Cumbre de la Unión Africana (UA), celebrada en Banjul en el 2006, se apuntaba precisamente a este protagonismo, de carácter externo, asumido por Europa. La UE, a través de negociaciones y la financiación canalizada a las agrupaciones regionales que negocian los EPA, estaría impulsando unas determinadas organizaciones regionales en detrimento de otras, y no siempre en coherencia con las prioridades consensuadas por la UA. Así, por ejemplo, la UE está negociando en África Central con la CEMAC, mientras que tal y como señala la UA, el proceso reconocido a nivel regional en esta área sería ECCAS (*Economic Community of Central African States*), tal y como se estableció en la Declaración de Nairobi de la UA, donde se identificaban los procesos prioritarios de cara a la racionalización de las múltiples iniciativas y agrupaciones regionales²⁸.

27 Un análisis de los solapamientos y diferentes intentos de racionalización puede encontrarse en Draper, Halleson y Alves (2007).

28 Actualmente, existen ocho procesos regionales acreditados como tales ante la UA. Los cinco, de base regional, y que suponen el punto de partida para la racionalización de procesos, son: ECOWAS (sede en Abuja, Nigeria), COMESA (sede en Lusaka, Zambia), ECCAS (sede en Libreville, Gabón), SADC (sede en Gaborone, Botsuana) y UMA (sede en Rabat, Marruecos) (Unión Africana, 2006a y b).

Tabla 13. Agrupaciones EPA y solapamientos regionales

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
ECOWAS+Mauritania	1. Benín		x	x	x			x							
	2. Burkina Faso		x	x	x			x							
	3. Cabo Verde		x												
	4. Costa de Marfil		x	x	x										
	5. Gambia		x					x							
	6. Ghana		x												
	7. Guinea		x			x									
	8. Guinea-Bissau		x	x	x										
	9. Liberia		x			x									
	10. Malí		x	x	x				x						
	11. Mauritania	x													
	12. Níger		x	x	x				x						
	13. Nigeria		x						x						
	14. Senegal		x	x	x				x						
	15. Sierra Leona		x			x									
	16. Togo		x	x	x				x						
CEMAC + STP	1. Camerún			x		x	x								
	2. R. Centroafricana			x		x	x	x							
	3. Chad			x		x	x	x							
	4. Gabón			x		x	x								
	5. Guinea Ecuatorial			x		x	x								
	6. Congo			x		x	x								
	7. RD del Congo							x		x			x		
	8. S. Tomé y Pr.							x							
Grupo ESA	1. Burundi						x				x	x	x		
	2. Comores			x			x				x				x
	3. Eritrea							x			x			x	
	4. Etiopía										x			x	
	5. Kenia										x	x		x	
	6. Madagascar								x		x				x
	7. Mauricio								x		x				x
	8. Malauí								x		x				
	9. Ruanda						x				x	x	x		
	10. Seychelles										x				x
	11. Sudán								x		x			x	
	12. Zambia									x	x				
	13. Uganda										x	x		x	
	14. Yibuti								x		x			x	
	15. Zimbabue									x	x				
(Somalia)								x						x	
Grupo EPA SADC	1. Angola						x		x		x				
	2. Botsuana								x	x					
	3. Lesoto								x	x					
	4. Namibia								x	x	x				
	5. Suazilandia								x	x	x				
	6. Mozambique								x						
	7. Tanzania								x			x			
	8. Sudáfrica								x	x					

1. UMA (Unión del Magreb Árabe).

2. ECOWAS (Economic Community of West African States).

3. Zona Franco CFA.

4. WAEMU-UEMOA (West African and Economic Monetary Union).

5. MRU (Mano River Union).

6. CEMAC-UDEAC (Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale).

7. ECCAS-CEEAC (Economic Community of Central African States).

8. CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States).

9. SADC (Southern African Development Community).

10. SACU (Southern African Customs Union).

11. COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa).

12. EAC (East African Community).

13. CEPGL (Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos).

14. IGAD (Intergovernmental Authority on Development).

15. IOC (Indian Ocean Commission).

Fuente: Elaboración propia.

Es incierto, por otro lado, el futuro que enfrentan los procesos regionales cuyos miembros negocian en diferentes agrupaciones. En esta línea, el proceso SADC es probablemente el caso más complejo, y donde la formación regional para los EPA ha segmentado la agrupación de forma más llamativa: ocho de los catorce miembros de SADC negocian en el marco de la agrupación SADC; cinco de los seis restantes lo hacen en el grupo ESA, y RD Congo en el marco del EPA de África Central (Tabla 13). De forma efectiva, la negociación de los EPA no ha servido para reforzar el proceso de integración de SADC, sino que, al contrario, lo ha fragmentado, dividiendo a sus miembros de cara a las negociaciones con la UE. Tal y como señaló el ministro de Industria y Comercio de Namibia el pasado mes de junio en Windhoek²⁹, la configuración del proceso SADC para la negociación de los EPA con la UE plantea un importante reto para la propia agenda integradora de SADC, específicamente para el objetivo de establecimiento del área de libre comercio³⁰ regional (planeada para 2008) y la unión aduanera³¹ (planeada para 2018).

El segundo bloque de críticas se refiere a los efectos de los EPA sobre el comercio y la inversión intrarregional. El comercio intraafricano en las agrupaciones regionales es relativamente reducido (aunque es frecuente matizar sobre un más que probable flujo importante de comercio transfronterizo informal no contabilizado). La deficiente red de infraestructuras, los altos costes y la escasa complementariedad productiva (producción de bienes similares, que no son demandados por los países vecinos) son algunas de las razones que explican la baja tasa de comercio entre países de la misma agrupación regional. Como se ha visto en epígrafes anteriores, la UE es un socio comercial clave en las exportaciones africanas. Para la mayor parte de los países es el destino más importante de sus ventas al exterior. Así, desde las perspectivas más críticas, la puesta en marcha de los EPA supondrá una apertura prematura de los mercados africanos, antes de que se consoliden internamente, y a nivel regional (Oxfam, 2006 y South Centre, 2007). Las EPA acentuarían los flujos comerciales con la UE, y contribuirían a desincentivar el comercio intrarregional y la promoción de la diversificación productiva. Tal y como señala Keet (2007), para la expansión del comercio intrarregional es necesaria no sólo la eliminación de aranceles, sino, además, la cooperación conjunta para el desarrollo de infraestructuras, la armonización de procedi-

29 Con ocasión del seminario conjunto entre la UE y el Grupo SADC en Windhoek (Namibia). Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_134961.pdf.

30 Un área de libre comercio supone esencialmente la eliminación de los aranceles entre países miembros, pero cada país mantiene su propia política arancelaria frente a países terceros.

31 En una unión aduanera se eliminan las barreras arancelarias entre países miembros, pero se establece, además, una política comercial común frente al exterior, con lo que los aranceles y otras barreras comerciales son comunes para todos los países miembros.

mientos aduaneros, la simplificación de las reglas de origen y el acceso a información, además del fortalecimiento de las capacidades productivas, fondos de desarrollo regionales y flujos de inversión selectivos (todo ello, acompañado de espacio político o *policy space* para el diseño e implementación de políticas para su propio desarrollo de capacidades productivas de bienes y servicios). Para Keet, las propuestas de los EPA no hacen sino fortalecer el papel de la inversión extranjera y las empresas europeas en este proceso, en detrimento de la autosuficiencia³².

Finalmente, si algunos países decidieran no incorporarse a los EPA, la segmentación regional y los efectos sobre el comercio intrarregional podrían ser muy importantes. El hecho de que pudieran existir países dentro de marcos de integración regional con aranceles frente a la UE (cualquier ACP-PMA que quisiera permanecer en el marco “todo menos armas”, por ejemplo), junto con países en proceso de liberalización de sus mercados a la UE, obligaría a tener que establecer complejos y costosos controles de los productos en frontera entre los países africanos, para evitar la denominada “triangulación de productos”, es decir, que los productos acabaran accediendo al mercado del PMA (que sí que tendría aranceles frente a la UE), a través de un país vecino con aranceles más bajos. Desde luego, estas complejidades técnicas no contribuirían a impulsar el comercio intrarregional, pues la necesidad de evitar la triangulación sería costosa y técnicamente compleja.

En resumen, las cuatro agrupaciones africanas formadas para negociar con la UE presentan problemas en su configuración, ya que muchos miembros pertenecen a su vez a otros procesos regionales con países que negocian en otros EPA. Este hecho, añadido a la eventualidad de que algunos países africanos quisieran mantenerse al margen del EPA correspondiente, plantea numerosas incertidumbres sobre la eficacia de los EPA para fortalecer la integración regional africana, según estipula el Acuerdo de Cotonú. Igualmente, el futuro del comercio y la inversión intrarregional es incierto, pues los EPA podrían contribuir a incrementar los flujos con la UE, en detrimento de los regionales. De ahí que sea fundamental consolidar primero los mercados regionales formando verdaderas uniones aduaneras, libres de trabas arancelarias y no arancelarias, lo que hoy por hoy no se ha conseguido, y que supone uno de los fracasos más evidentes de los procesos regionales en África Subsahariana.

32 La denominada “autosuficiencia colectiva” africana es una reivindicación histórica de los gobiernos africanos, relanzada por el Plan de Acción de Lagos de 1980 de la Organización para la Unidad Africana (OUA), antecesora de la UA, y que supone fortalecer la capacidad endógena de los países africanos para establecer, diseñar y desarrollar de forma autónoma sus propias estrategias y prioridades de desarrollo y crecimiento económico.

En esta línea es importante añadir que es probable que el proceso de negociación de los EPA esté acelerando la puesta en marcha de algunos compromisos regionales africanos (de culminar áreas de libre comercio y de establecimiento de aranceles comunes en las regiones frente al exterior) retrasados a lo largo de los años de forma reiterada. Lo que también es cierto es que los EPA están produciendo un refuerzo positivo de las capacidades institucionales de cara a las negociaciones con la UE, a los que se ha destinado una línea financiera enmarcada en los fondos FED.

4. España y los EPA

4.1 Relaciones económicas entre España y África Subsahariana

Desde una perspectiva general, África Subsahariana no es un socio relevante en términos comerciales ni de inversión para España, pero para algunos sectores específicos, como el de hidrocarburos –petróleo y gas natural– y pesca, como se comenta más adelante, y para algunos países en concreto –Nigeria y Sudáfrica–, la importancia es significativamente mayor y, sobre todo, creciente.

Los países de África Subsahariana fueron destino de exportaciones españolas por valor de 2.156 millones de euros en el año 2006, lo que supone el 1,2% sobre el total de exportaciones españolas. España importó para el mismo año, y con origen en África Subsahariana, mercancías por valor de 8.600 millones de euros, lo que equivale a un 3% sobre el valor total de las importaciones españolas. El saldo comercial para España es claramente deficitario (Tablas 14 y 16). Tanto las exportaciones como las importaciones están muy concentradas en países y productos. Casi el 80% de las importaciones españolas con origen en África Subsahariana proviene de cuatro países: Nigeria (43%), Sudáfrica (15%), Camerún (10%) y Guinea Ecuatorial (9%), y son fundamentalmente de hidrocarburos (Tabla 15). Nigeria es, por ejemplo, el tercer proveedor español de petróleo (por detrás de México y Rusia), y el segundo de gas natural, por detrás de Argelia (INE, 2007).

En relación con las exportaciones españolas, esta concentración se centra sobre todo en el mercado sudafricano, destino del 35% del total de las exportaciones españolas a África Subsahariana en 2006. Sudáfrica compra a España fundamental-

mente vehículos, maquinaria y material eléctrico. Otros países importantes para las exportaciones españolas, aunque a gran distancia, son Nigeria y Angola, que suponen respectivamente en torno a un 9% del total de ventas de España, y que compran a España fundamentalmente combustibles y aceites derivados, maquinaria y material eléctrico (Tabla 14). España es el socio comercial europeo más importante en términos de exportaciones a Europa para países como, por ejemplo, Camerún, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Guinea y Nigeria.

En términos de inversión, España tiene escasa presencia en África Subsahariana, siendo Sudáfrica, Namibia, Angola, Mozambique y Guinea Ecuatorial los principales países receptores para el periodo 1993-2005 (CEOE, 2006)³³. En algunos sectores específicos, la inversión española es, sin embargo, relevante, concretamente en los sectores de la pesca, las infraestructuras y la energía.

Tabla 14. Exportaciones españolas (2006)

	Euros	%
1 Sudáfrica	752.095.999	34,9
2 Nigeria	187.462.367	8,7
3 Angola	187.242.766	8,7
4 Liberia	130.639.585	6,1
5 Guinea Ecuatorial	110.136.069	5,1
6 Senegal	101.353.105	4,7
7 Kenia	67.006.265	3,1
8 Mauritania	57.538.617	2,7
9 Ghana	52.051.611	2,4
10 Costa de Marfil	51.026.219	2,4
11 Seychelles	48.584.619	2,3
12 Etiopía	48.581.259	2,3
13 Mauricio	33.503.208	1,6
14 Gabón	31.187.932	1,4
15 Cabo Verde	28.426.066	1,3
16 Camerún	25.748.329	1,2
17 Sudán	24.362.867	1,1
18 Benín	23.165.203	1,1
19 Madagascar	17.869.443	0,8
20 Burkina Faso	17.308.185	0,8
Mundo	169.872.015.194	-
África Subsahariana	2.156.294.536	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Base Datacomex) y Eurostat (base Comtrade).

33 Para la CEOE (2006), esta escasa presencia se debe a la falta de experiencia empresarial en la zona, la preferencia tradicional por otras áreas de negocio, la falta de presencia institucional y la falta de un marco de inversiones propicio, entre otras razones.

La actividad pesquera se enmarca en los acuerdos bilaterales de la UE, y se concentra geográficamente en África del Oeste (Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Costa de Marfil y Gabón); en África Austral

Tabla 15. Exportaciones españolas de productos (2006)

Principales productos exportados a ...	(% total del país)	Principales productos exportados a ...	(% total del país)
1 Sudáfrica	Vehículos y tractores (46%) Máquinas y aparatos mecánicos (10%) Aparatos y material eléctrico (5%)	11 Seychelles	Pescados, crustáceos y moluscos (82%) Conjunto de otros productos (6%) Barcos y embarcaciones (4%)
2 Nigeria	Combustibles y aceites minerales (26%) Aparatos y material eléctrico (8%) Productos cerámicos (8%)	12 Etiopía	Vehículos y tractores (76%) Muebles, sillas, lámparas (4%) Máquinas y aparatos mecánicos (3%)
3 Angola	Máquinas y aparatos mecánicos (20%) Aparatos y material eléctrico (20%) Aparatos ópticos, de medida y médicos (9%)	13 Mauricio	Pescados, crustáceos y moluscos (53%) Conjunto de otros productos (9%) Aparatos y material eléctricos (6%)
4 Liberia	Barcos y embarcaciones (94%) ⁽¹⁾	14 Gabón	Aparatos y material eléctricos (28%) Máquinas y aparatos mecánicos (20%) Bebidas (7%)
5 Guinea Ecuatorial	Bebidas (23%) Vehículos y tractores (14%) Máquinas y aparatos mecánicos (8%)	15 Cabo Verde	Máquinas y aparatos mecánicos (24%) Vehículos y tractores (12%) Muebles, sillas y lámparas (11%)
6 Senegal	Combustibles y aceites minerales (20%) Preparados alimenticios (13%) Máquinas y aparatos mecánicos (6%)	16 Camerún	Vehículos y tractores (17%) Bebidas (12%) Aparatos y material eléctricos (9%)
7 Kenia	Aeronaves (48%) Pescados, crustáceos y moluscos (6%)	17 Sudán	Máquinas y aparatos mecánicos (21%) Tanino, materiales colorantes y pintura (12%) Vehículos y tractores (10%)
8 Mauritania	Combustibles y aceites minerales (34%) Vehículos y tractores (8%) Aparatos y material eléctricos (7%)	18 Benín	Carnes de gallináceas (26%) Bebidas (18%) Conservas de verduras y fruta (13%)
9 Ghana	Productos cerámicos (12%) Bebidas (11%) Máquinas y aparatos mecánicos (10%)	19 Madagascar	Pescado congelado (49%) Fundición, hierro y acero (12%) Máquinas y aparatos mecánicos (6%)
10 Costa de Marfil	Pescados, crustáceos y moluscos (25%) Bebidas (7%) Preparados alimenticios (7%)	20 Burkina Faso	Preparados alimenticios (36%) Bebidas (15%) Máquinas y aparatos mecánicos (8%)

⁽¹⁾ Efecto derivado de la condición de “bandera de conveniencia” del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Base Datacomex).

Tabla 16. Importaciones españolas (2006)

	Euros	%	Principales productos importados (% Total del país)
1 Nigeria	3.759.100.764	43,5%	Combustibles (99%)
2 Sudáfrica	1.323.778.139	15,3%	Combustibles (carbón) (30%). Maquinaria (23%). Hierro y acero (13%)
3 Camerún	874.983.136	10,1%	Combustibles (88%). Madera (8%)
4 Guinea Ecuatorial	831.300.812	9,6%	Combustibles (99%)
5 Angola	370.541.545	4,3%	Combustibles (93%). Pescados y crustáceos (5%)
6 Costa de Marfil	225.376.211	2,6%	Caucho y derivados (25%). Cacao (21%). Madera (21%). Combustibles (19%)
7 Mozambique	195.238.873	2,3%	Aluminio y derivados (76%). Pescados y crustáceos (20%)
8 Namibia	170.827.272	2,0%	Pescados, crustáceos y moluscos (99%)
9 Ghana	141.472.082	1,6%	Aluminio y derivados (63%). Cacao y derivados (16%). Pescados, crustáceos y moluscos (9%)
10 Gabón	129.781.556	1,5%	Combustibles (64%). Minerales (15%). Pescados, crustáceos y moluscos (12%)
11 Liberia	110.668.257	1,3%	Barcos y embarcaciones (99,9%) ⁽¹⁾
12 Guinea	97.085.125	1,1%	Minerales (81%). Pescados, crustáceos y moluscos (8%). Cacao (4%)
13 Mauritania	81.053.482	0,9%	Pescados, crustáceos y moluscos (73%). Minerales (23%)
14 Mauricio	48.770.071	0,6%	Conservas (48%). Prendas de vestir (41%)
15 Senegal	44.518.707	0,5%	Pescados, crustáceos y moluscos (80%) Melaza (7%). Chatarra de fundición (6%)
16 Zimbabue	28.862.197	0,3%	Ferroaleaciones (60%). Granito y otras piedras (15%). Tabaco (9%)
17 Madagascar	26.586.636	0,3%	Prendas de vestir (64%). Café y especias (8%). Pescados (7%)
18 Kenia	25.425.030	0,3%	Conservas (59%). Pescados, crustáceos y moluscos (11%). Fibras textiles (7%)
19 Seychelles	24.944.216	0,3%	Pescados, crustáceos y moluscos (99%)
20 Congo	20.523.691	0,2%	Madera y manufacturas (61%). Combustibles (24%). Pescados, crustáceos y moluscos (11%)

⁽¹⁾ Efecto derivado de la condición de "bandera de conveniencia" del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Base Datacomex).

(fundamentalmente en Namibia y Angola); y en el Océano Índico, en Mozambique, Seychelles, Comores y Madagascar. La inversión española en el sector energético se ha centrado los últimos años en Mauritania, Angola, Nigeria, Sierra Leona y Liberia, entre otros, con presencia de empresas como Repsol YPF, Gas Natural y Endesa (CEOE, 2006).

España tiene cierta presencia empresarial también en otros sectores como el turístico (en Cabo Verde, por ejemplo), y un amplio número de empresas españolas ha desarrollado además proyectos en los sectores de servicios como el eléctrico, saneamiento de aguas, conservación de alimentos, entre otros. Tal y como señala la CEOE, la empresa española se enfrenta a una creciente competencia de las empresas sudafricanas, las compañías chinas y, en cierta medida, con las empresas brasileñas en Angola, que, como las chinas, cuentan con productos más baratos y una financiación más ventajosa. Desde la perspectiva empresarial española, Sudáfrica es la plataforma más importante para las inversiones en el África Austral y para el resto de África Subsahariana.

4.2 Aspectos generales de la posición española en Bruselas y EPA

La postura oficial española durante las negociaciones para los EPA realizadas en Bruselas se determina, según las diferentes fuentes consultadas, en la Secretaría de Estado de la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Ministerio de Comercio y Turismo ha establecido un cierto liderazgo informal sobre la base más técnica de las negociaciones, con *inputs* realizados por otros ministerios, como el Ministerio de Agricultura.

La Representación Permanente (RePer) de España en Bruselas participa tanto en el Comité 133 como en el *ACP Working Group* (organismos comentados en el epígrafe 2.5), así como en diferentes reuniones *ad hoc* convocadas sobre temas específicos por la Comisión Europea.

En rasgos generales, los planteamientos defendidos por la Administración española coinciden con las líneas y argumentos defendidos por la Comisión en las negociaciones. En relación con el enfoque de desarrollo de los EPA, la Administración española apoya la necesidad de llegar a acuerdos equilibrados y que sirvan como instrumentos para el desarrollo. Por otro lado, en lo relativo a la extensión del plazo de entrada en vigor de los EPA más allá de enero de 2008, la posición española coincide con la defensa de los plazos previstos por la Comisión, sobre la base fundamental del incum-

plimiento de las normas OMC. En relación con temas más polémicos, como puedan ser la inclusión de los temas de comercio, servicios, inversión, seguridad jurídica y transparencia en las compras públicas, desde la Administración española se apoya la línea argumental de la Comisión que se mantiene firme en defender la importancia de incluir estos aspectos en los acuerdos.

En definitiva, la posición española en Bruselas ha estado en términos generales diluida (como la de la mayoría de los Estados miembros de la UE) en las propuestas de la Comisión. Sin embargo, de forma reciente, se ha producido una reacción defensiva al hilo de dos acontecimientos clave: en primer lugar, la ya comentada propuesta Mandelson de abril de 2004 de eliminación arancelaria total para todos los productos ACP, salvo azúcar y arroz (oferta que no contemplaba un producto considerado clave para España, el plátano), y la inclusión de Sudáfrica en el grupo EPA SADC, como se comenta más adelante.

4.3 Acceso a mercados y sectores críticos: el plátano

Dentro del apartado de acceso a mercados en el marco de las negociaciones para los EPA, el único sector sensible que la Administración española defiende en Bruselas con un marcado carácter proteccionista es el plátano. A continuación se realiza una aproximación a la situación de abastecimiento del mercado del plátano en la UE, una explicación sobre el régimen comercial que la UE aplica al plátano importado del exterior, y finalmente la postura española mantenida en Bruselas a lo largo de las negociaciones, así como los diferentes argumentos esgrimidos.

• El mercado del plátano en la UE

En la Unión Europea son productores de plátano cinco países: España, Francia y, en menor medida, Grecia, Chipre y Portugal. La producción española corresponde fundamentalmente a Canarias³⁴, en Francia a los denominados Territorios de Ultramar (Guadalupe y Martinica), y en Portugal a las islas Azores y Madeira, siendo escasa la producción de plátano en el Portugal peninsular. Con la producción comunitaria de plá-

34 Las islas de La Palma y Tenerife concentran en torno al 80% de la producción, y el sector emplea de forma directa en torno a 15.000 personas, lo que supone en torno a la mitad de la mano de obra agrícola de la Comunidad. El sector del plátano, con actividades relacionadas como el transporte, genera en torno al 1,5% del PIB canario. Aproximadamente la mitad de los ingresos de los agricultores de este sector procede de ayudas comunitarias.

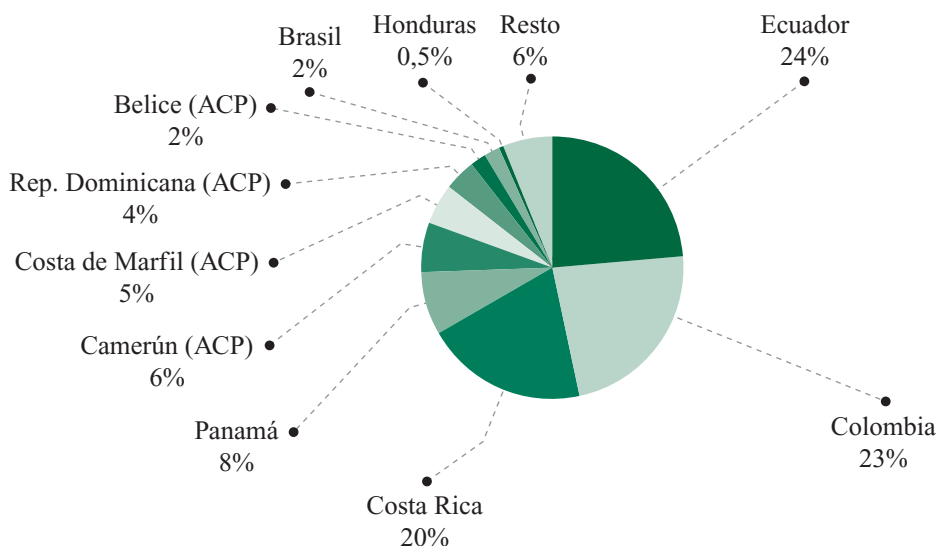
tano (fundamentalmente de España y Francia), muy reducida en comparativa mundial, se abastece en torno al 16% del mercado europeo. El resto de consumo de la UE ha de importarse, siendo las exportaciones prácticamente inexistentes. Así, la UE es, junto con EE UU, uno de los principales importadores mundiales de plátano, y las importaciones comunitarias representan el 30% del total de las importaciones mundiales.

Las importaciones extracomunitarias de plátano (Gráfico 7), que abastecen en torno al 85% de la demanda europea, tienen como origen principal Ecuador (24% del total), Colombia (23%) y Costa Rica (20%). En menor medida se importa además plátano de Panamá (8%), los países ACP (Camerún 6%, Costa de Marfil 5%, República Dominicana 4%, y Belice 2%), además de Brasil (2%) y otros países de menor importancia. Las importaciones de los países ACP en su conjunto representan en torno al 17% del total de las importaciones de fuera de la UE.

En resumen, el plátano consumido en la UE procede fundamentalmente de cuatro regiones productoras:

- Europa, con España y Francia como principales productores, que abastecen (junto con el resto de productores europeos) en torno al 14% del mercado comunitario.

Gráfico 7. Importaciones extracomunitarias de plátano (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de COMEX (2007), Eurostat.

- América Latina (plátano/banana “área dólar”), procedente fundamentalmente de Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá y Brasil, que suponen en torno al 85% de las importaciones de fuera de la UE.
 - Países ACP-Caribe: República Dominicana y Belice, de donde procede el 6% de las importaciones de plátano.
 - Países ACP-África: Camerún y Costa de Marfil, de los que procede el 11% de las importaciones de plátano de la UE.
- **El régimen comercial del plátano en la UE**

En la UE existe un régimen comercial común para todos los Estados miembros desde 1993³⁵. La UE mantiene así tres tipos de regímenes comerciales frente a las importaciones de plátano (de menos a más favorable):

- Régimen general (nación más favorecida): se aplica al “plátano dólar” procedente de América Latina (Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá, etc.), que consiste desde enero de 2006 en un arancel de 176 euros (240 dólares) por tonelada importada. Antes de esa fecha, existía una cuota/contingente a las que se aplicaba un arancel (denominado arancel intracuota) de 75 euros por tonelada, y cualquier importación que superara ese límite debía pagar un arancel muy elevado de 680 euros por tonelada.

Este cambio en el régimen comercial del 2006, que pasó de un sistema menos favorable de cuotas y aranceles a un sistema más favorable de “arancel único”, fue debido a las sucesivas denuncias interpuestas por algunos de los países productores de plátano dólar ante la OMC, que se consideraban discriminados frente al régimen comercial más favorable que recibían los ACP (tal y como se explica más adelante). Así, las denuncias ante la OMC han sido continuas por parte de países como Ecuador y Panamá, entre otros latinoamericanos, y EE UU (que, a pesar de no ser exportador posee intereses empresariales en el sector). La denominada “guerra del plátano” parece continuar, pues los cambios a la “tarifa única” de 176 euros por tonelada. parecen no satisfacer a Ecuador y Panamá, lo que, sumado a que EE UU ha reabierto el contencioso con una nueva denuncia del régimen de la UE hacia

35 El régimen comercial común venía a sustituir los diferentes regímenes individuales que aplicaban los países comunitarios a las importaciones de cada país de fuera de la UE. En 1993 se introdujo además un sistema de ayudas para compensar a los países que pasaban de un sistema de alta protección del plátano al sistema común menos protegido.

los ACP el pasado mes de julio, hace pensar en probables nuevas rebajas del arancel por parte de la UE³⁶.

- Régimen preferente aplicado al plátano ACP (a República Dominicana, Belice, Camerún y Costa de Marfil, fundamentalmente), consecuencia de las preferencias Lomé. Este régimen establece importaciones libres de aranceles hasta una cuota de 775.000 toneladas importadas. A partir de esa cantidad se aplica un arancel de 300 euros por tonelada. Este régimen es notablemente más favorable que el otorgado al resto de países y, por ello, ha generado las sucesivas denuncias por trato discriminatorio por parte de los países latinoamericanos ante la OMC.
- Régimen *Everything But Arms* (EBA), que se aplica a los países menos desarrollados (PMA). La iniciativa EBA, lanzada en 2000, permite el acceso a la UE de las exportaciones de todos los productos de los PMA, salvo armas, libres de cuotas y aranceles. Tres productos, arroz, azúcar y plátanos, fueron sujetos a periodos transitorios, durante los cuales las tarifas fueron eliminadas gradualmente. En el caso del plátano el periodo transitorio expiró en enero de 2006, por lo que desde entonces todos los PMA pueden exportar libremente a la UE. Sin embargo, las exportaciones de plátanos a la UE de los PMA son mínimas. Camerún y Costa de Marfil, que son los dos grandes productores africanos de plátanos, no son países PMA, por lo que no se acogen al régimen EBA.

• La postura española en Bruselas

El comunicado del 4 de abril de 2007 del comisario Mandelson, que ofertaba *duty free-quota free* a partir de la firma de los EPA el primero de enero de 2008 para todos los productos salvo el arroz y el azúcar (ambos sujetos a un periodo de transición, pero finalmente una liberalización total), fue trasladado al Consejo para su aprobación. La posición española, respaldada por Francia (y con el apoyo de otros productores europeos de plátano, como Portugal, Grecia y Chipre), fue la de anunciar un veto a las conclusiones del Consejo, si no se reflejaba un tratamiento sensible para el plátano, igual al ofertado para el arroz y el azúcar.

Finalmente, las Conclusiones del Consejo fueron aprobadas el 15 de mayo, con la inclusión de un compromiso específico por parte de la Comisión de realizar –antes de la conclusión de las negociaciones EPA– una evaluación sobre el sector del plá-

36 Según algunas noticias recientes aparecidas en prensa: <http://www.signonsandiego.com/news/business/20070730-0321-eu-banana-.html>.

tano y, en caso necesario, la consiguiente propuesta para un “tratamiento adecuado” en el marco de los mismos. La postura española se basa en dos argumentos, que quedaron reflejados en el documento de conclusiones del Consejo³⁷:

- La concentración de la producción del plátano en regiones ultraperiféricas³⁸ consideradas sensibles (esto es: Canarias en el caso español, y los Territorios de Ultramar en el caso de Francia).
- La necesidad de plantear las concesiones al grupo ACP, de forma coherente con un conjunto de negociaciones que se están realizando en dos diferentes ámbitos:
 - Primero: el panel del plátano de la OMC (donde Ecuador y Colombia presentaron denuncias contra la UE por el trato preferente del plátano ACP a los mercados europeos, y donde, a pesar de algunas concesiones tarifarias, continúa la insatisfacción y se suman nuevas demandas, como la de EE UU del pasado 29 de junio).
 - Segundo: las actuales negociaciones de la UE para establecer un Acuerdo Comercial con la Comunidad Andina (CAN), agrupación en la que se incluyen dos grandes productores de plátano, esto es, Ecuador y Colombia (Gráfico 7).

En definitiva, la postura española viene a defender que otorgar concesiones importantes a los países africanos en el marco de los EPA (concretamente a Camerún y Costa de Marfil, los dos exportadores africanos que a partir del EPA podrían exportar plátanos al mercado europeo libres de aranceles y cuotas), provocaría un perjuicio al sector del plátano canario³⁹. Además, generaría mayores presiones y

37 Economic Partnership Agreements, conclusions of the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council. 9216/07. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09560.en.07.pdf>.

38 Las Azores, Madeira, las Islas Canarias y los departamentos franceses de Ultramar (Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión) están referenciados como “regiones ultraperiféricas” por la UE. Esto implica que debido a su lejanía, insularidad (salvo Guayana), reducida superficie (que dificulta las economías de escala), reducido mercado local, relieve, clima adverso, y dependencia económica de un reducido número de productos, se encuentran en una situación que perjudica su desarrollo. Reciben así un trato especial en las diferentes políticas comunitarias, como la aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera y las condiciones de acceso a los fondos estructurales. Más información en: <http://www.gobiernodecanarias.org/regionesultraperiféricas/web/pag/comungeneral.htm>.

39 En esta línea, véanse las declaraciones de la Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias (ASPROCAN), que en nota de prensa de 09/05/2007 afirmaba que “la supresión total e inmediata de los aranceles sin contingentación para los países ACP dejaría la puerta abierta para que los países latinoamericanos consiguieran una bajada de su arancel. Con estas medidas, tendremos grandes dificultades para competir en igualdad de condiciones con el resto de las regiones productoras”. <http://www.platanodecanarias.net>.

demandas en el marco de la OMC y en las negociaciones con la Comunidad Andina, lo que, paradójicamente, se afirma, acabaría derivando en una erosión de preferencias a los países ACP, al extender ventajas comerciales a otros países exportadores de plátano.

A la espera del informe de la Comisión Europea, que tiene por objeto evaluar cual podría ser la resolución final de este episodio, se podría anticipar que la solución más favorable desde la perspectiva proteccionista española sería la consideración del plátano como producto sensible de cara a los EPA (como el azúcar y el arroz), y, por tanto, lo ideal sería un periodo transitorio hasta su total liberalización o, alternativamente, una financiación adicional al sector.

En cualquier caso, y como se comenta en el epígrafe final, la postura proteccionista española, con el apoyo francés, plantearía incoherencias en el marco de la negociación de unos EPA que tienen como objetivo básico la erradicación de la pobreza en los países ACP, y que, por tanto, no son negociaciones comerciales al uso. Camerún y Costa de Marfil, aunque no están considerados como PMA por Naciones Unidas, presentan una esperanza de vida de 46 años, y ocupan respectivamente las posiciones 144 y 164 del *ranking* de desarrollo del PNUD, de un total de 177 países (PNUD, 2007). Costa de Marfil es actualmente uno de los 14 países menos desarrollados del mundo.

Por otro lado, a pesar de que las importaciones procedentes de los países ACP presentan una tendencia al alza, suponen actualmente menos de la cuarta parte de las importaciones totales de plátano de la UE. El impacto de los EPA sobre el plátano canario parece ser sobre todo de carácter indirecto, derivado de las mayores presiones que se recibirían por parte de los países latinoamericanos en otros ámbitos negociadores.

Convendría recordar también que, aunque finalmente la Comisión aceptara un tratamiento especial para el plátano, similar al régimen excepcional a aplicar al azúcar y el arroz, esto implicaría un periodo transitorio hasta su total liberalización de probablemente no más de ocho años (tomando como referencia el 2015, que sería la fecha en la que se eliminarán todos los aranceles y cuotas para las importaciones de azúcar, producto más protegido a día de hoy por parte de la Comisión).

Luego, en un plazo relativamente reducido, se produciría igualmente la eliminación de todas las cuotas y aranceles aplicados actualmente al plátano ACP en general, y al de Camerún y Costa de Marfil en particular.

4.4 Otros temas a debate: Sudáfrica en el EPA SADC

Tal y como se ha comentado, en el año 2006 Sudáfrica solicitó la adhesión formal a la agrupación EPA SADC (proceso regional al que pertenece desde 1994), que fue aceptada a principios del 2007. Sudáfrica ya negoció en su momento su propio acuerdo con la UE, firmado bilateralmente entre la UE y Sudáfrica en octubre de 1999, y en vigor desde el 2000 (*Trade Development and Cooperation Agreement*, TDCA). La puesta en marcha del EPA SADC-UE en 2008 vendría a sustituir lo acordado en el TDCA.

La inclusión de Sudáfrica en el EPA SADC en el 2007 habría sido vista con cierto recelo por la Administración española, sobre la idea fundamental de que supondrá otorgar a un país de un mayor nivel de renta y potencial económico unas condiciones iguales a las de los países del entorno, muy inferiores en términos de indicadores económicos y de desarrollo. Así, la postura española parece estar referida a no otorgar a Sudáfrica mayores concesiones comerciales, más allá de las ya establecidas en el Acuerdo TDCA.

Teniendo en cuenta los fuertes lazos comerciales y de inversión entre Sudáfrica y los países del entorno (a modo de ejemplos, entre el 75%-90% de las importaciones de los BLNS provienen de Sudáfrica, y Sudáfrica es, además, el principal inversor en otros Estados miembros de SADC como Mozambique), no parece lógico, desde la perspectiva del objetivo de Cotonú de fortalecer la integración regional africana, mantener acuerdos diferenciados en el área. De hecho, la firma del TDCA entre la UE y Sudáfrica tuvo en su momento implicaciones muy importantes para los países del BLNS, a pesar de ser un acuerdo exclusivamente firmado entre la UE y Sudáfrica⁴⁰.

Ahora bien, la inclusión de Sudáfrica en el EPA SADC, tal y como se ha comentado en epígrafes anteriores, ha incrementado notablemente la complejidad de las

40 Curiosamente, el TDCA implicó que los cuatro países del entorno, Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia (BLNS), con los que Sudáfrica tenía una unión aduanera (y, por tanto, un espacio de libre circulación de mercancías y un arancel externo común en el marco del SACU, *Southern African Customs Union*) se vieran incluidos *de facto*, y de un modo informal, en el área de libre comercio con la UE. Como ejemplo de impacto indirecto, a consecuencia del TDCA, descendió la recaudación de aranceles aplicados a los productos europeos por parte de Sudáfrica. Esto obligó a realizar cambios en el fondo regional de desarrollo y estabilización que el proceso SACU tiene establecido a beneficio de los BLNS, economías más frágiles, que se nutre del 15% del total de recaudación arancelaria de Sudáfrica (Alden y Soko, 2006).

negociaciones. Sudáfrica, que cuenta con unos recursos humanos mucho más cualificados, está claramente liderando las negociaciones EPA por la parte SADC. Los países del entorno no se han manifestado en contra de esta adhesión, y de hecho algunas declaraciones oficiales están apoyando las posturas sudafricanas en el marco de los EPA. Así, Sudáfrica se niega a aceptar la inclusión de los temas de liberalización de acceso al mercado de servicios y de la inversión, postura que parece satisfacer a otros países igualmente. No son pocos los que señalan que Sudáfrica podría estar escondiendo sus intereses defensivos tras las declaraciones ajenas. En lo que algunos países del área no parecen estar tan de acuerdo es en que se tome como base para el acuerdo regional el TDCA sudafricano de 2000, pues con lógica se enfatiza que este acuerdo negociado por Sudáfrica no fue diseñado con ningún enfoque pro desarrollo para el área en aquel entonces, y fue sólo pensado para Sudáfrica⁴¹.

La postura española estaría enfatizando además que la inclusión de Sudáfrica en el EPA podría producir una erosión de preferencias comerciales para algunos países como, por ejemplo, Angola y Mozambique (países prioritarios para la cooperación española), cuyas preferencias comerciales con la UE quedarían erosionadas si a Sudáfrica se le mejoran las condiciones de acceso al mercado europeo más allá del TDCA. Desde la posición española no se observa, sin embargo, ninguna postura defensiva, ni se perciben especiales amenazas por la competencia de los productos sudafricanos en los mercados europeos, aunque se citan algunos productos que podrían sufrir impacto específico, como vinos, algunos cítricos y hortalizas, y quizás algunos conflictos de denominación de origen de quesos. Es importante recordar que aunque Sudáfrica sea un país con un nivel de renta y desarrollo industrial notoriamente más alto que el resto de los países de África Austral, ocupa la posición 121 en el *ranking* de desarrollo humano del PNUD (PNUD, 2007), por detrás de países como El Salvador (posición 101), Nicaragua (112) y Honduras (posición 117). Todavía persisten graves desequilibrios de desarrollo humano, reflejados, por ejemplo, en una esperanza de vida al nacer de 47 años y una de las epidemias de sida más grandes del mundo, con unos 5,5 millones de personas viviendo con VIH en 2005 (ONUSIDA, 2006). Además, su papel de locomotora económica regional podría justificar por sí solo el otorgarle unos beneficios comerciales y económicos importantes, que permitan a este país liderar el desarrollo del resto.

41 Por otro lado, basar el futuro EPA en el TDCA sudafricano plantea problemas con las listas de productos sensibles. Algunos de los productos que Mozambique y Tanzania querrían excluir de la liberalización (basándose en los que actualmente tienen aranceles más altos) estarían ya incluidos en el calendario liberalizador del TDCA, y algunos que podrían liberalizarse sin problemas están excluidos por Sudáfrica en el TDCA (Stevens y Kennan, 2006).

5. Conclusiones y recomendaciones

Según el calendario previsto por el Acuerdo de Cotonú, las negociaciones para los EPA están en su fase final. Estos acuerdos, recuérdese, suponen el pilar comercial de Cotonú, y tienen como objetivo fundamental la reducción y erradicación de la pobreza, y la inserción de los países ACP en el entorno económico internacional. No son, por tanto, acuerdos comerciales al uso, y son parte esencial de la estrategia de desarrollo de la UE hacia estos países.

La UE defiende la legitimidad de los EPA sobre la base de la asociación (*partnership*), donde, como expone Cotonú, los propios países ACP han de determinar los principios de desarrollo, estrategias y modelos de sus economías y sociedades. Por ello es necesario otorgar prioridad a las necesidades identificadas por ellos. Cotonú ha sido diseñado, además, como un proceso participativo, donde todos los actores han de realizar aportaciones al proceso final. Estas aportaciones son las que ahora están encima de la mesa, en forma de estudios de impacto, campañas y declaraciones de los diferentes gobiernos y de la sociedad civil en Europa y en los países ACP. Estas aportaciones están ofreciendo recomendaciones no sólo en los contenidos de los EPA, sino también sobre la dinámica de las negociaciones, y vienen a identificar, además, diferentes riesgos (algunos percibidos, otros cuantificados) para el objetivo fundamental de erradicación de la pobreza.

Así, y desde una perspectiva general, la posición española debería tener en cuenta este doble enfoque participativo y de asociación en su posicionamiento frente a las negociaciones para los EPA. Esta estrategia estaría en línea con el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), donde se subraya la necesaria asociación con los países en desarrollo, como forma de reducir las tensiones que se

producen cuando las estrategias de desarrollo parten esencialmente de los países desarrollados.

En relación con los debates específicos aparecidos en el marco de las negociaciones actuales, que tienen que ver fundamentalmente con plazos, contenidos, alternativas y coherencia para el desarrollo de los EPA, la posición española debería tener en consideración las siguientes propuestas.

- **Primera: plantear con coherencia, en términos de desarrollo, las argumentaciones para el final de las negociaciones en diciembre de 2007**

Las presiones de la Comisión para terminar las negociaciones en los plazos previstos se están justificando sobre la base de la imposibilidad de negociar la extensión del *waiver* en la OMC. Conviene enfatizar a este respecto, en primer lugar, que sólo el apartado de acceso al mercado de bienes es incompatible con las normas OMC, luego los EPA que contengan únicamente el compromiso de liberalizar los mercados de bienes serían suficientes para superar esta incompatibilidad; y en segundo lugar, que las normas de la OMC no son incontestables, y que aunque complejas, serían posibles las negociaciones para una nueva prórroga del *waiver*. En definitiva, siendo entendible la postura de la Comisión (probablemente encaminada a acelerar la fase final de las negociaciones, y que además no desea asumir los probables costes de compensar a los países que se oponen a conceder un nuevo *waiver*), estas justificaciones basadas en la necesidad de “cumplir con la OMC” no hacen sino restar credibilidad al proceso. Los EPA no deberían ser firmados para cumplir con la OMC, sino para cumplir con el desarrollo. Y por ello España debería defender el mejor calendario posible para negociar los “mejores acuerdos” para el desarrollo⁴².

42 Así, no debería contemplarse una posición de apalancamiento con el calendario que maneja la Comisión inflexiblemente en la fase final de las negociaciones, pues es posible que algunos EPA (quizás Caribe, Pacífico y África Central) se firmen en la fecha prevista, otros se retrasen algunos meses si la Comisión persiste en incluir temas más allá del acceso al comercio de bienes o, alternativamente, se firmen en fecha si se excluyen los temas más polémicos (tentativamente África del Oeste y grupo ESA), y con las mayores incertidumbres sobre el futuro calendario para el EPA SADC, donde Sudáfrica ejerce un reciente liderazgo en las negociaciones, que ha introducido grandes incertidumbres sobre el futuro del Acuerdo de la agrupación.

- **Segunda: en el apartado de acceso a mercados de los EPA se deberían apoyar los mayores plazos posibles de liberalización para los países africanos, y en el porcentaje que más se adecue a las necesidades e intereses de los ACP**

Se sugieren largos plazos de transición (de hasta 20 años para algunos productos), que, junto con las exclusiones de productos sensibles, permitirían que los mercados africanos se adaptasen paulatinamente al incremento de competencia y que los gobiernos ACP pudieran ir compensando el descenso de los ingresos fiscales por aranceles. Se podría sugerir un periodo inicial transitorio de 5-7 años, donde no se daría ningún descenso arancelario para las importaciones de la UE, pero destinado a la convergencia de aranceles externos entre los miembros de las agrupaciones. En una segunda fase, ya de liberalización efectiva a la entrada de productos europeos en los ACP, se debería contemplar la reducción moderada y en paralelo de algunos aranceles a productos importados de terceros países no comunitarios, para evitar beneficiar a las compañías europeas (específicamente a aquellas más competitivas frente a otras extranjeras únicamente debido a las rebajas arancelarias, y no en términos de precio o calidad) en detrimento del consumidor africano (se trataría de evitar así el denominado efecto “desviación de comercio”, que consiste en el posible desvío de la demanda de productores más eficientes a menos eficientes, que aparecería tras las rebajas arancelarias en el marco de acuerdos comerciales). Además, el enfoque de geometría variable, que permitiría a algunos países un calendario liberalizador algo más favorable en comparación con el resto de la agrupación, debería ser estudiado para casos específicos, y no trasladar enfoques maximalistas a áreas que ya se ha visto contienen países muy heterogéneos.

- **Tercera: se debería impulsar la articulación de mecanismos de salvaguardia eficaces en los EPA**

Estos mecanismos han de permitir una rápida respuesta para la suspensión temporal de los compromisos de los acuerdos, en el caso de que la liberalización provoque impactos negativos sobre sectores o regiones en los países africanos que constituyesen una amenaza para el desarrollo y las condiciones de subsistencia. En este sentido, la UE mantiene diferentes mecanismos de salvaguardia que previenen la posibilidad de que las importaciones aumenten en tales cantidades que pueden representar un riesgo de perjuicio grave para la industria europea. Estos instrumentos, que pue-

den servir de referencia, han permitido poner bajo vigilancia diferentes productos textiles y de calzado de China, y han funcionado para la defensa europea de cítricos procedentes de China, o de salmón de Noruega de forma temporal.

- **Cuarta: convendría impulsar la flexibilización y simplificación de las reglas de origen europeas, que permita así a los ACP aprovechar las preferencias aduaneras contenidas en los EPA**

En este sentido existen distintas propuestas lanzadas por varios organismos y expertos internacionales (Banco Mundial, la Comisión África de Blair y Oxfam International, entre otros). Se sugiere apoyar las recomendaciones que se encuentran en la línea de sustituir las múltiples reglas específicas para cada producto, por una más simple y general para todos los productos (con pocas excepciones) que implique: primero, un cambio en la clasificación arancelaria a cuatro dígitos de los materiales de producción o, segundo, una transformación de los materiales que implique un valor añadido del 10%.

- **Quinta: se debería apoyar la posibilidad de negociar en el futuro aquellos de entre los denominados “temas relacionados con el comercio”, que los ACP no deseen incluir en los acuerdos para el 2008**

España debería asumir que el debate sobre estos temas (facilitación del comercio, inversión, transparencia en la contratación pública, competencia, derechos de los consumidores y propiedad intelectual) es positivo. Aunque reconociendo que son importantes sus ventajas potenciales para el desarrollo, no deberían imponerse como contenidos obligatorios de los EPA para el 2008 por las siguientes razones: primero, porque Cotonú no compromete a que sean negociados obligatoriamente; y, segundo, porque no están sometidos a la expiración del *waiver* de la OMC y, por tanto, no existen las presiones de calendario en este sentido. Así, aquellos que no diera tiempo a analizar en profundidad, y sobre todo los más polémicos, podrían proyectarse para su negociación futura. Conviene recordar, además, que algunas de las propuestas, como las relacionadas con la reforma de aduanas y de los sistemas de contratación pública, han formado parte tradicionalmente de muchos programas de reforma del Estado durante los últimos 15 años, con resultados am-

bivalentes. Antes de intensificar este tipo de iniciativas sería necesario hacer una reflexión sobre su efectividad y limitaciones, especialmente sobre los programas en África Subsahariana.

- **Sexta: en relación con las negociaciones en el apartado de liberalización del sector servicios, la postura española podría sugerir que se incluyan compromisos en los textos de los EPA que comprometan a negociar estos temas en el futuro, sobre la base de un calendario más flexible**

Considerando que la liberalización de los servicios podría contribuir al desarrollo (en la provisión de servicios básicos para la población de sanidad, transporte, agua o suministro energético, de forma más eficiente y a un menor coste), y aunque es positivo reconocer oportunidades para las empresas españolas (sobre todo en algunos mercados clave, como el sudafricano), conviene no presionar a las agrupaciones que están manifestando problemas relativos a la complejidad, que argumentan, además, pérdida de soberanía, y solicitan consecuentemente más tiempo para negociarlos. Por otro lado, los ACP han venido demandando durante el proceso negociador una mejora en el acceso a los mercados europeos de servicios modo 4, relativa al movimiento temporal de trabajadores de los países ACP hacia la UE, que debería ser contemplada en las negociaciones que profundicen en el apartado general de liberalización del mercado de servicios.

En referencia a las recomendaciones quinta y sexta, relacionadas con no forzar la inclusión en los EPA de normativa encaminada a facilitar la inversión europea en los ACP mediante disposiciones para la seguridad y protección de la inversión extranjera, acceso a los contratos públicos (como “temas relacionados con el comercio”) o sobre la prestación de servicios modo 3 (presencia comercial), convendría analizar con mayor profundidad cómo la postura de la UE en estas negociaciones, considerando estos temas como obligatorios, está condicionada por la creciente influencia de otros actores económicos en África (China, Rusia y EE UU, fundamentalmente) y que explicaría el interés por parte de la UE de “cerrar el paquete completo”. Así, es entendible que la exclusión de los temas relacionados de una forma u otra con la inversión extranjera y la firma, por tanto, de EPA “parciales” desde la óptica europea, difuminaría las posibilidades futuras de obtener ventajas comparativas para las empresas europeas en un entorno de creciente competencia.

- **Séptima: sería conveniente el apoyo a la búsqueda de alternativas para los países que expresen su voluntad de no adherirse a los EPA en diciembre de 2007**

Esto debería ser así porque Cotonú (art. 37.6) otorga el derecho a los países ACP a optar por alternativas que no perjudiquen el acceso comercial conseguido hasta la fecha. En ningún caso debe sugerirse (como puede desprenderse de las reiteradas declaraciones de la Comisión⁴³) que la alternativa de los países ACP que no quieran firmar el EPA correspondiente, y que no sean PMA (que podrían acogerse al favorable marco EBA), es un marco comercial significativamente peor al actual. Para ello deberían explorarse otras alternativas propuestas por la sociedad civil, como el SPG+, o su versión mejorada. No es sólo una cuestión de formalidad política, sino de asumir el mandato de Cotonú. Es muy posible que otros países europeos apoyen esta opción, si así se plantea, a pesar de la actual negativa de la Comisión a este respecto.

- **Octava: desde la perspectiva general de la coherencia de políticas, la posición española debe definir con consistencia sus prioridades en relación con los EPA**

Tal y como establece el art. 4 de la Ley Española de Cooperación Internacional, los principios y objetivos de la política de cooperación española informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando puedan afectar a los países en desarrollo. En el marco de los EPA, este principio de coherencia debería entenderse de forma que los objetivos más defensivos y proteccionistas, o los objetivos más ofensivos en algunos mercados africanos, no actúen en detrimento de las prioridades de la política de desarrollo. Para ello, habría sido recomendable la elaboración y difusión de un documento de posicionamiento de España sobre los EPA (por sintético que fuera), que apostara por la coherencia en los diversos objetivos. Este documento habría propiciado un mayor debate en la sociedad española, y una mayor participación de todos los actores con intereses al respecto. En este sentido, la intensificación de re-

43 En esta línea, véanse las recientes declaraciones el 11 de septiembre de 2007 del comisario Mandelson: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm168_en.htm.

laciones diplomáticas de España con África en los últimos años, podría haber servido de impulso a la necesaria participación de los actores africanos en este debate en España.

- **Novena: sería conveniente que las incertidumbres que pudieran crear las concesiones de los EPA sobre el plátano canario no gravitaran negativamente sobre la posición de negociación española**

La postura proteccionista española en Bruselas estaría planteando incompatibilidades con el compromiso de coherencia de políticas de España. Conviene tener en cuenta: primero, la escasa disposición demostrada por la Comisión a incluir el plátano como producto sensible; segundo, que, de incluirse, es probable que no se fijara un plazo superior a ocho años, periodo de transición a partir del cual deberían eliminarse los aranceles (como se ha establecido para el azúcar); y tercero, que no parece razonable que ni España ni los productores de plátano canario puedan oponerse a las ventajas de todo orden, económicas y también sociales, derivadas de la apertura de los mercados de la UE al plátano procedente de África Subsahariana. Se sugiere centrar los esfuerzos en transformar políticas de protección agrícola en políticas de cambios de cultivo o de uso del suelo destinado actualmente a la producción de plátano.

- **Décima: en relación con el énfasis que en este momento se otorga a la ayuda al comercio (*aid for trade*)**

Como acompañamiento financiero a la implantación de los EPA, sería importante que si España destinara recursos adicionales en este sentido, lo hiciera sobre la base de tres premisas importantes: en primer lugar, evitando la redenominación en esta rúbrica de ayuda ya comprometida bajo otros conceptos; en segundo lugar, buscando su eficacia en línea con las recomendaciones de la OCDE, sobre la base de los Principios de la Declaración de París (armonización, apropiación y alineamiento); y finalmente, tratando de evitar el problema de la falta de capacidad de absorción de la ayuda, con una secuencia temporal adecuada para el incremento de la financiación.

- **Undécima: sería recomendable que España participase activamente en el proceso de monitoreo de los EPA, una vez que éstos entren en vigor en el 2008**

Algunos países e instituciones de la UE han empezado a mostrar interés en el desarrollo de estos mecanismos de seguimiento e impacto de los EPA. España podría intervenir en un análisis de impactos sobre áreas, países y sectores prioritarios. Así, por ejemplo, de incluirse finalmente normativa en los EPA encaminada a liberalizar la inversión, España debería apoyar los mecanismos que permitan estudiar sectores prioritarios y formas de dirigir la inversión a sectores y países con criterios pro desarrollo, y no con estrictos criterios empresariales. En definitiva, esta participación española en el monitoreo de los acuerdos estaría en línea con el Consejo de la UE de 2005, donde los Estados miembros se han comprometido a establecer e implementar un mecanismo de seguimiento de la consecución de los objetivos de desarrollo de los EPA. El Plan para África Subsahariana de España (2006-2008) señala la importancia de impulsar la participación española en la aplicación de los EPA, con lo que la entrada en iniciativas de seguimiento de impactos, de forma conjunta con los ACP y otros países e instituciones, podría ser de gran interés.

Finalmente, y a modo de resumen, la posición española debería fundamentarse sobre la base de que los EPA no son acuerdos comerciales al uso, y que para que esta nueva asociación UE-ACP basada en el “partenariado” funcione, es fundamental que ambas partes entiendan y compartan los beneficios de los Acuerdos. Las declaraciones de las agrupaciones africanas, sobre todo en el último año previo a la entrada en vigor de los EPA, dejan ver que los beneficios no son tan obvios para todas las partes. Las críticas de la sociedad civil a los EPA han levantado igualmente numerosas incertidumbres sobre la capacidad de los Acuerdos como instrumentos pro desarrollo. Debería entenderse que el papel de los gobiernos africanos es fundamental a la hora de implementar los compromisos recogidos en los EPA. Si los Estados y actores africanos, no comparten la visión enfocada al desarrollo de los textos finales de los EPA, es poco probable que exista la necesaria voluntad política para implementar los compromisos adecuadamente y conseguir los objetivos de Cotonú. La UE, y así debería verse desde la posición española, debería contribuir a que los EPA no deriven y sean percibidos como acuerdos ofensivos y desequilibrados, ni con escaso potencial de contribuir al desarrollo humano de los países africanos, como ha sucedido con sus antecesores. La energía política que han movilizado, así como el momento histórico en el que nos encontramos, no lo merecen.

6. Anexo

Tabla 17. Listado de los 79 países ACP (PMA y no PMA)

África (48 países)		Caribe (16 países)		Pacífico	
Países menos adelantados (PMA)	No PMA	Países menos adelantados (PMA)	No PMA	Países menos adelantados (PMA)	No PMA
1. Angola	1. Botsuana	1. Caribe	1. Antigua/Barbuda	1. I. Salomón Kiribati	1. Fiyi
2. Benín	2. Camerún		2. Bahamas	2. Samoa	2. Papúa N. Guinea
3. Burkina Faso	3. Congo		3. Barbados	3. Timor Oriental	3. Tonga
4. Burundi	4. Costa de Marfil		4. Belice	4. Tuvalu	4. Islas Marshall
5. Cabo Verde	5. Gabón		5. Cuba	5. Vanuatu	5. Islas Cook
6. Chad	6. Ghana		6. Dominica		6. Micronesia
7. Comores	7. Kenia		7. Grenada		7. Nauru
8. Yibuti	8. Mauricio		8. Guyana		8. Niue
9. Eritrea	9. Namibia		9. Jamaica		9. Palau
10. Etiopía	10. Nigeria		10. San Kitts y Nevis		
11. Gambia	11. Seychelles		11. Santa Lucía		
12. Guinea	12. Sudáfrica		12. San Vicente y Gra.		
13. Guinea-Bissau	13. Suazilandia		13. Surinam		
14. Guinea Ecuatorial	14. Zimbabue		14. Trinidad y Tobago		
15. Lesoto			15. Rep. Dominicana		
16. Liberia					
17. Madagascar					
18. Malawi					
19. Malí					
20. Mauritania					
21. Mozambique					
22. Níger					
23. RD Congo					
24. R. Centroafricana					
25. Ruanda					
26. S. Tomé y Príncipe					
27. Senegal					
28. Sierra Leona					
29. Somalia					
30. Sudán					
31. Tanzania					
32. Togo					
33. Uganda					
34. Zambia					

Fuente: Elaboración propia.

7. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Dependencia comercial de la UE y disparidades en grupos EPA	24
Tabla 2. EPA UE-África del Oeste	24
Tabla 3. EPA UE-África Central	25
Tabla 4. EPA UE-ESA	26
Tabla 5. EPA UE-África Del Sur	26
Tabla 6. Exportaciones a la UE-25	27
Tabla 7. Acceso a mercados de productos: estado de la cuestión	34
Tabla 8. Modalidades de comercio de servicios (según la OMC)	35
Tabla 9. Acceso al mercado de servicios: estado de la cuestión	36
Tabla 10. Los temas relacionados con el comercio (<i>trade related issues</i>) y los “temas de Singapur”	37
Tabla 11. Temas relacionados con el comercio: estado de la cuestión	38

Tabla 12. La cláusula del desarrollo: estado de la cuestión	39
Tabla 13. Agrupaciones EPA y solapamientos regionales	57
Tabla 14. Exportaciones españolas (2006)	62
Tabla 15. Exportaciones españolas de productos (2006)	63
Tabla 16. Importaciones españolas (2006)	64
Tabla 17. Listado de los 79 países ACP (PMA y no PMA)	82

Gráficos

Gráfico 1. Marco temporal de las relaciones entre la UE y África Subsahariana	16
Gráfico 2. Participación de los ACP en el total de exportaciones mundiales 1980-2006	16
Gráfico 3. Participación de los ACP en las importaciones extracomunitarias 1980-2006	17
Gráfico 4. Pilares de cooperación UE-ACP del Acuerdo de Cotonú (2000-2020) y relación con los EPA	19
Gráfico 5. Acuerdos de asociación económica (EPA) entre la UE África Subsahariana	22
Gráfico 6. Participación en el total de exportaciones mundiales 1980-2006	23
Gráfico 7. Importaciones extracomunitarias de plátano (2006)	67

8. Bibliografía

- Alden, C., y Soko, M. (2006), South Africa's Economic Relations with Africa: Hegemony and its Discontents. En Bertelsman y Draper: Regional Integration and Economic Partnership Agreements. The South African Institute of International Affairs. SAAIA. Sudáfrica.
- Bidaurratzaga Aurre, E., y Marín Egoscozabal, A. (2006), Integración Regional Africana y Nuevas Relaciones con la Unión Europea como Instrumentos de Desarrollo. En África en el Horizonte. La Catarata. Madrid.
- Bilal, S., y Rampa, F. (2006), Alternative (to) EPA: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU, ECDPM Policy Management Report 11, ECDPM, Bruselas. <http://www.ecdpm.org/pmr11>
- Center for International Environmental Law (CIEL) (2007), The European Approach to Intellectual Property in European Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Group of Countries. Ginebra. <http://www.ciel.org>.
- CEOE (2006), Informe sobre África Subsahariana desde la Perspectiva Empresarial española. CEOE. Madrid.
- Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA) (2007), The Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements. ATPC Briefing nº6. Addis Abeba.
- Comisión Europea (2007), Mandelson urges final push in EPA talks. Remarks to the INTA Committee. DG Comercio. 11 de septiembre. Bruselas. http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm168_en.htm.
- Comisión Europea (2006a), A new approach in the relations between European Union and Eastern and Southern Africa Countries. Comisión Europea. Bruselas. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127347.pdf.
- Comisión Europea (2006b), A new approach in the relations between European Union and the ACP countries. West Africa. Comisión Europea. Bruselas. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125868.pdf.
- Comisión Europea (2006c), Partnership Agreement ACP-EC. Versión revisada en el 2005. Comisión Europea. Luxemburgo.

- Comisión Europea (2005a), Servicios: apertura del sector más dinámico de la economía. Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (2005b), Trade for development, EU-SADC Economic Partnership Agreement. DG Trade. Bruselas.
- Comisión Europea (1996), Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, Comisión Europea, Bruselas. http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com96_570_1_en.pdf.
- Consejo Europeo (2007), Economic Partnership Agreements, conclusions of the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting with the Council. 9216/07. Luxemburgo.
- Draper, P., Halleson, D., y Alves, P. (2007), From Spaghetti to Canneloni? SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.
- EUROSTAT (2007), External and Intra-European Union Trade. Statistical Yearbook. Comisión Europea. Bruselas.
- EUROSTAT (2006), External and Intra-European Union Trade. Statistical Yearbook. Comisión Europea. Bruselas.
- Fassan, O. (2004), Comparing EU Free Trade Agreements. Trade Facilitation. ECDPM In Brief n°6F. Maastricht.
- Griffith, M., y Powell, S. (2007), Partnership under pressure. An assessment of the European's Commission conduct in the EPA negotiations. Action Aid, CAFOD, Christian Aid, Tearfund y Traidcraft. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127350.pdf.
- INE (2007), Anuario Estadístico de España 2007. INE. Madrid.
- Keet, D. (2007), Economic Partnership Agreements (EPA), Responses to the EU Offensive against ACP Developmental Regions, Transnational Institute, Ámsterdam. <http://www.tni.org/reports/altreg/epa.pdf>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006), Plan África (2006-2008). Dirección General de Comunicación Exterior. Madrid.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2004), Plan Director de la Cooperación Española. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid.
- Naumann, E. (2006), Comparing Eu Free Trade Agreements. Rules of Origin. . ECDPM In Brief n°61. Maastricht.
- ONUSIDA (2006), Situación de la epidemia del SIDA, diciembre de 2006.
- OXFAM International (2007), Breaking the spirit of Cotonou. A critique of the EC's Approach to the Economic Partnership Agreement negotiations with ACP countries. Background briefing. January. Oxford.
- OXFAM International (2006), Unequal partners: how EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPA) could harm the development prospects of many of the worlds poorest countries. Oxford.
- Parlamento Europeo (2006), Informe sobre el impacto en el desarrollo de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE). Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo. A6-0053/2006.

Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana

PNUD (2007), Informe de Desarrollo Humano 2007. PNUD. Nueva York.

Roux, W. (2007), Market Access, the other side of the coin. Brief paper for the conference on “Challenges for the SADC-EPA negotiations”. Bruselas, 26 de junio.

South Centre (2007), Regional integration and the EPA. Fact sheet nº4. South Centre. Ginebra. <http://www.southcentre.org>.

Stevens, C., y Kennan, J. (2006), What Role for EPA in Regional Economic Integration. En Bertelsman y Draper: Regional Integration and Economic Partnership Agreements. The South African Institute of International Affairs. SAAIA. Sudáfrica.

Ullrich, H. (2004), Comparing EU Free Trade Agreements. Services. ECDPM In Brief nº6C. Maastricht.

UNCTAD (2007), Handbook of Statistics 2006-2007. Ginebra.

UNDP (2006). Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a way forward. UNDP. Nueva York. <http://www.undp.org/poverty/docs/fpage/UNDP%20CONCEPT%20NOTE%20AID-FOR-TRADE.pdf>.

Unión Africana (2007), Addis Ababa Ministerial Declaration on Economic Partnership Agreements Negotiations. Unión Africana. Addis Abeba.

Unión Africana (2006a), Nairobi Declaration on Economic Partnership Agreements. Unión Africana. Addis Abeba.

Unión Africana (2006b), First Conference of African Ministers of Economic Integration (CAMEI) . Consolidated Report. Ouagadougou.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.