

¿Por qué la Unión Europea tuvo prisa para firmar los Acuerdos de Partenariado Económico (EPAs) con los países africanos?¹

Gemma Tarafa y Miquel Ortega
Observatori del Deute en la Globalització – ODG
Ent, medio ambiente y gestión

Enero de 2007

El pasado 31 de diciembre acabó algo más que el año 2007. Con las doce campanadas finalizó también el plazo que la Unión Europea (UE) les había dado a los países africanos para firmar los nuevos Acuerdos de Partenariado Económico (EPA) Europa-África; o dicho de otra manera el plazo para firmar los acuerdos comerciales bajo los cuales se regirán los intercambios económicos Europa-África en los próximos decenios.

La presión por parte de la UE para que todos los países africanos cumplieran con los plazos y aceptaran los nuevos marcos comerciales fue intensa, existen pruebas evidentes que la Unión Europea utilizó todo tipo de mecanismos para que las negociaciones no quedaran estancadas, desde declaraciones públicas y presiones diplomáticas, más o menos intensas, hasta amenazas de retirar toda o buena parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo. ¿Por qué la Unión Europea tiene tanta prisa para cerrar estos acuerdos que establecerán las condiciones comerciales durante los siguientes treinta años entre la Unión Europea y los países Africanos? ¿Qué empuja a la Unión Europea a forzar el cumplimiento estricto de los plazos pese a la oposición de varios de los países Africanos?

Razones formales e informales para acordar los EPAs sin que los plazos se alarguen

Formalmente existe una buena razón para que antes de final de 2007 se firmaran nuevos acuerdos.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) había dictaminado que los acuerdos comerciales Europa-África en vigor no eran legales en el marco del comercio internacional al estar basados en el principio de no *reciprocidad*, y por ello debían modificarse antes del 31 de diciembre de 2007².

Si no se firmaban los acuerdos en el plazo previsto todos los países no considerados como *País Menos Avanzados*³ perderían los privilegios arancelarios vigentes y se verían sometidos al

¹ La investigación utilizada para este artículo ha sido realizada por los autores en el marco del estudio "*Impacto de los Tratados de Libre Comercio en el sector agropecuario en la zona de los Grandes Lagos*" realizado para la organización Veterinarios Sin Fronteras.

² Es decir los acuerdos en vigor contemplaban facilidades arancelarias para que los países de África, Caribe y Pacífico (llamados por sus iniciales países ACP) exportaran a Europa que no eran respondidas por los países ACP respecto a las exportaciones de los países europeos, esto no es aceptado por la OMC en los acuerdos internacionales de comercio salvo excepciones puntuales (como en el caso de los Países Menos Avanzados).

³ Los países que figuran en la lista de los 48 *Países Menos Avanzados* son: Sudán, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Togo,

régimen general de comercio, lo que supondría inmediatamente que sus productos exportados a la Unión Europea encontrarían aranceles más altos. Los *Países Menos Avanzados (PMA)* no sufrirían el alza de los aranceles pues la OMC sí que permite para estos países condiciones no recíprocas, y en el caso de la Unión Europea regirían unos acuerdos comerciales ya existentes llamados *Todo menos armas* por los cuales casi todos los productos (con la excepción de la arroz, el banano y la azúcar) exportados de los países africanos a Europa entran sin aranceles.

Los no PMAs, con la excepción de Sur África que tiene un acuerdo específico con la Unión Europea, no se podían permitir no firmar el acuerdo, se jugaban demasiado. La UE es el principal socio comercial de los países ACP, aproximadamente el 40% de todas las exportaciones de los países ACP se dirigen a la UE. Una bajada brusca de las exportaciones desestabilizaría gravemente su economía. Los PMAs sufrían también una importante presión para firmar los acuerdos, pues la Unión Europea les ofrecía más ayuda al desarrollo sólo si firmaban los acuerdos de partenariado.

Por el otro lado para la UE los países ACP representan una parte mínima de su volumen comercial. En 2004 menos de un 1% de las importaciones de la UE provenían de los ACP, y menos del 1% de las exportaciones de la UE se dirigían a los mismos, ¿Por qué entonces la UE tenía tanta prisa en firmar los acuerdos? ¿Viene la prisa estrictamente de este aspecto formal – que según algunos expertos podía ser fácilmente soslayado-, o por el contrario existen otros aspectos informales que impulsaban la celeridad de la Unión Europea?

En nuestra opinión existen tres aspectos informales que han provocado que la Unión Europea hayan forzado el proceso de firma de los acuerdos, aunque esto haya sido en contra de la transparencia, la participación y las condiciones de justicia básicas en el proceso de negociación: los daños de reputación que significarían para la Unión Europea y la OMC la extinción de los acuerdos existentes y su no renovación, la necesidad de limitar la creciente influencia de China en África, y la previsible necesidad a medio plazo de controlar de cerca determinados recursos naturales escasos. Estos tres aspectos son importantes si queremos comprender el futuro de algunas políticas Europeas relacionadas con África. A continuación se analizan brevemente los tres aspectos.

Los daños de reputación para la Unión Europea y la OMC de no acordar los EPAs

La OMC tiene una clara crisis de legitimidad. Con la última ronda de negociaciones parada (Ronda de desarrollo de Doha), y con una autoridad minada por las notables diferencias entre lo pregonado como objetivos de la organización y los objetivos conseguidos, no está en condiciones de sufrir nuevos golpes.

Según el propio preámbulo de la OMC, establecido el año 1992 en los acuerdos de constitución de la organización, los gobiernos se comprometían a través de los acuerdos de la OMC a impulsar un sistema en que *"sus relaciones en el ámbito comercial y de la economía se rigieran con vista a aumentar el nivel de vida, garantizar la plena ocupación y un volumen cada vez más grandes de ingresos reales y de demanda efectiva, así como a expandir la producción y el comercio de bienes y servicios y, al mismo tiempo, realizar un uso óptimo de los recursos del planeta de acuerdo con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible, con el propósito de preservar el medio ambiente y de mejorar los medios para conseguirlo"*. Muchas personas y gobiernos consideran que la OMC ha fracasado en estos objetivos, y en la práctica ha establecido un conjunto de normas y mecanismos que suponen un riesgo, e imposibilitan lo establecido en el propio preámbulo de la organización. Por ello no son pocos los que exigen una reforma en profundidad, y en algunos casos su eliminación en la forma actual.

Benin, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo, Ruanda, Burundi, Angola, Etiopía, Eritrea, Djibuti, Somalia, Uganda, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Comoros, Zambia, Malawi, Lesotho, Haití, Islas Solomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu y Samoa, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Bután, Myanmar, Laos y Camboya.

La incapacidad de llegar a nuevos acuerdos entre la Unión Europea y África en los plazos previstos, y la obligación forzada por parte de la OMC de subir los aranceles de importación a los productos africanos difícilmente serían considerados por la comunidad internacional como un paso adelante en la consecución “del bienestar y el aumento en el nivel de vida” de los ciudadanos africanos. Al contrario, la comunidad internacional –especialmente sensibilizada respecto al futuro de África – consideraría las imposiciones de la OMC como especialmente negativas, por lo que su crisis de credibilidad sería aún mayor. Así pues la OMC estaba especialmente interesada en que la Unión Europea llegara a un nuevo acuerdo con los plazos acordados, por ello en varias ocasiones ha tratado de impulsar el éxito de éste acuerdo a través de presiones diplomáticas e incluso ligando los acuerdos de la OMC de *ayuda para comercio* establecidos el año 2005 y los nuevos acuerdos de *ayuda para el comercio Europeos* específicos para África a la firma de los nuevos acuerdos comerciales y de inversión.

La crisis de legitimidad no obstante no se limitaría a la OMC, la propia Unión Europea vería afectada su legitimidad si se levantaban los aranceles a los países Africanos. Difícilmente los dirigentes políticos de algunos de los principales países europeos (por ejemplo Inglaterra, Francia, Bélgica o Alemania) podrían defender ante su opinión pública la incapacidad de la Unión Europea de encontrar un punto de acuerdo para la renovación de los acuerdos. La responsabilidad de los países de la Unión Europea en el desastroso proceso de colonización y descolonización africana aún está presente en la ciudadanía europea, por lo que no resulta políticamente defendible un posicionamiento abiertamente contrario a los intereses africanos. Por ello varios de los países presionaron durante el proceso a la Comisión Europea para que flexibilizaran su posición con el fin de que los acuerdos finalmente se concretaran a tiempo, y que la Unión Europea se pudiera presentar ante la opinión pública como un actor global positivo y no negativo.

La necesidad de limitar la creciente influencia de China en África

Un segundo factor que ha acentuado el interés de firmar los acuerdos por parte de la Unión Europea es la necesidad de limitar la creciente influencia de China en África.

En los últimos años las relaciones China África se han visto realizadas tanto desde el punto de vista político como económico. La cumbre del Foro sobre Cooperación China-África (FOCAC) de noviembre de 2006 supuso un punto de inflexión de unas relaciones que estaban estancadas en las últimas décadas pero que no eran nuevas⁴.

Con el trasfondo de las buenas relaciones históricas, las nuevas necesidades Chinas (principalmente asegurar un flujo constante de materias primas e incrementar su base exportadora para productos baratos y de baja calidad), se ha convertido en el origen de un fuerte crecimiento de las relaciones comerciales África-China (Ilustración 1).

⁴ Ya en 1955 China apoyó de modo incondicional la inviolabilidad de la soberanía de los estados africanos, la no interferencia en asuntos internos y la necesidad de que los países poscoloniales resistieran el “acoso” y el “hegemonismo” externo. El favor le fue devuelto en los años 70 cuando China contó con un apoyo vital por parte de los países africanos para obtener el ingreso en las Naciones Unidas.

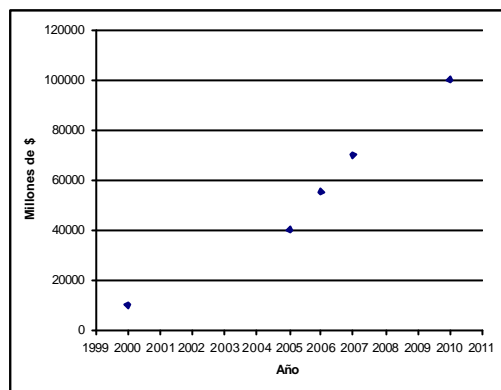


Ilustración 1 Comercio África-China.

El valor de 2010 es una estimación. Fuente: www.focac.org

Tanto las inversiones como las acciones comerciales de China en África tienen diversos intereses principalmente basados en la obtención de materias primas y la exportación de productos de bajo valor añadido. A continuación se señalan algunos aspectos básicos de ambos elementos⁵:

Obtención de materias primas:

- **Petróleo:** Actualmente un cuarto de las importaciones chinas de petróleo africano las obtiene de Argelia, Angola, Sudan y Chad. Otros países desde donde importa son Guinea Ecuatorial, Gabón y Nigeria. Las principales empresas chinas operando en África son CNPC (China Nacional Petroleum Corporation), Sinopec, China Nacional Offshore Oil Corporation (CNOOC) y PetroChina.
- **Minerales metálicos:** principalmente obtiene cobre de Zambia y de la República Democrática del Congo (RDC), pero también Cobalto (RDC). En la RDC Feza Mining – una empresa conjunta de la empresa china Wambao Resources Corporation y de algunos empresarios locales- está finalizando una planta metalúrgica en la que se producirán, según el ministerio de minas de la RDC, mil toneladas de cobalto puro anuales. También en Gabón China está llegando a nuevos acuerdos para extraer hierro.
- **Uranio** de Níger
- **Fosfatos** de Marruecos

China exporta a África, entre otras cosas, aquellas manufacturas de bajo valor añadido para las que encuentra barreras comerciales en otras zonas con más capacidad económica: recipientes y contenedores de plástico, zapatillas, gorras, vestidos de fibras sintéticas, lámparas, radios, bicicletas, relojes, televisores, cámaras fotográficas, ordenadores, automóviles,...

Finalmente África está entrando también a través del sector financiero en África. Un ejemplo de ello lo vemos en Sur-África donde el 20% de las acciones del Standard Bank han sido adquiridas por el Banco Industrial y de Comercio de la China.

El crecimiento en el intercambio económico China-África supone tanto riesgos como oportunidades para África⁶, y afectan decisivamente al papel de la Unión Europea en la región de varias maneras:

⁵ Fuente: elaboración propia a partir de datos de Luis de Sebastián (“¿Qué hace China en África?”), “China en Africa ¿Ayuda o arrasa?”. Perspectivas africanas sobre la irrupción del gigante asiático y sus consecuencias. Firoze Manji y Setephen Marks (ed). Editorial Oozebap. 2007. y “Las relaciones de China con África. Implicaciones para Europa”. Bates Gil y Chin-Hao Huang. En África. Dossier la vanguardia número 26. Enero/Marzo 2008.

⁶ Para ampliar información sobre riesgos y posibilidades ver “China en Africa ¿Ayuda o arrasa?”. Perspectivas africanas sobre la irrupción del gigante asiático y sus consecuencias. Firoze Manji y

- China está invirtiendo en países que usualmente se consideran de alto riesgo económico en el sector de las infraestructuras. Lo hace a partir de algunos aspectos diferenciales: negocia rápido y establece breves plazos entre el acuerdo y el inicio de la ejecución. Además basa su política exterior con África en la no condicionalidad directa de la ayuda, ni trata de afectar a las políticas internas. La política de no condicionalidad va en contra de las propuestas de condicionalidad asociada a la "buena gobernanza" que han sido impulsadas por la Unión Europea en los últimos años.
- Algunos dirigentes africanos están tomando a China como modelo de "desarrollo" basado en el "lideraje fuerte" y la dirección "vertical", frente al modelo tradicionalmente defendido por Europa y Estados Unidos basado en la democracia liberal. Esto puede suponer un riesgo para aspectos como la libertad de expresión, impulso democrático, derechos humanos, etc. y una separación del modelo de "ejemplificación" europeo, y por tanto una pérdida clara de influencia.
- China no está en la OCDE y por tanto no está comprometida a las condiciones (ambientales y sociales) de préstamo comercial y de ayuda oficial al desarrollo que los demás países de la OCDE (entre los que se encuentran los Europeos) se han autoimpuesto. Como consecuencia las empresas Europeas están en condiciones de desventaja comercial a corto plazo.
- Si los préstamos, fáciles de conseguir de origen Chino, no son bien gestionados en los países africanos pueden acabar generando procesos de endeudamiento que perjudiquen a toda la comunidad de deudores, entre los cuales están de manera destacada la Unión Europea.
- Las negociaciones China-Africa se están realizando principalmente país a país, por lo que se debilitan las negociaciones regionales de comercio bilateral.
- China está actuando "de facto" como contra-poder comercial de Europa y Estados Unidos, cosa que puede permitir aumentar la capacidad de negociación Africana en el ámbito internacional.

Por todos estos aspectos la Unión Europea tenía prisa en firmar un marco de referencia que cuanto menos asegure su comercio de bienes (y si fuera posible de servicios) con los países Africanos en las próximas décadas. La creciente influencia de China debilita la posición negociadora de Europa, por lo que alargar los plazos de negociación podría acabar significando más cesiones.

La necesidad de asegurar el acceso a algunos recursos naturales básicos

El continuo crecimiento de la demanda por parte de algunos países emergentes, conjuntamente con los altos niveles de consumo de los países más ricos (entre los que se encuentran los europeos) está generando un aumento generalizado en los precios y demandas de casi todas las materias primas, una parte de las cuales se encuentran en África.

La tendencia al alza en la demanda lejos de ser temporal parece estar a medio plazo asegurada, así por ejemplo China, debido a su alto ritmo de crecimiento económico – superior al 10% anual, necesita actualmente importar un gran volumen de materias primas, y la tendencia es a acentuar esta dependencia. Según sus propias estimaciones en 2010 su producción de crudo sólo podrá cubrir entre un 51-55% de la demanda, y en 2020 sólo un 34-40%. La producción de hierro cubrirá un 38% de la demanda en 2010, y bajará a un 29% en 2020. La escasez de carbón alcanzará las 250 millones y 700 millones de toneladas respectivamente. El suministro africano de materias primas se considera básico para China a corto y medio plazo. Igualmente en el caso Europeo la tendencia a incrementar la dependencia en las materias primas energéticas es cada vez más evidente, al estarse agotándose paulatinamente los recursos propios.

Setephen Marks (ed). Editorial Oozebap. 2007. y "Las relaciones de China con África. Implicaciones para Europa". Bates Gill y Chin-Hao Huang. En África. Dossier la vanguardia número 26. Enero/Marzo 2008.

Por otra parte África continúa teniendo un papel esencial, no solo en petróleo, gas o carbón, si no de manera muy destacada por sus reservas en algunos minerales básicos para el funcionamiento de las sociedades más industrializadas (Tabla 1). Por ello, en un marco de demanda creciente, para Europa resulta básico llegar a acuerdos estables de comercialización e inversión que le permita asegurarse el suministro de estos productos básicos, que si bien pueden no significar una cantidad significativa en el Producto Interior Bruto, son imprescindibles para realizar el resto de actividades económicas.

Tabla 1 Reservas minerales de África frente a las reservas mundiales

Producto	África	Mundo	África en relación al mundo %
Metales del grupo de platino (t)	63.000	71.000	89
Diamantes (millón quilates)	350	580	60
Cobalto (t)	3.690.000	7.000.000	53
Circonio (t)	14	38	37
Oro (t)	10.059	35.941	28
Vanadio (t)	3.000.000	13.000.000	23
Uranio (t)	656	4.416	15
Manganeso (kt)	52.000	380.000	14
Cromo (1000t)	100.000	810.000	12
Titanio (kt)	63.000	660.000	10
Níquel (kt)	4.205	62.000	7
Carbón (mt)	55.367	984.453	6

Fuente: ver " China en África ¿Ayuda o arrasa?". Perspectivas africanas sobre la irrupción del gigante asiático y sus consecuencias. Firoze Manji y Setephen Marks (ed). Editorial Oozebap. 2007. p 161.

Conclusiones

La Unión Europa necesitaba nuevos acuerdos comerciales estables con África por elementos formales, de credibilidad, para tratar de frenar la creciente influencia China y para asegurar el suministro de materias primas en algunos aspectos que son básicos para su desarrollo económico, y también – aunque se ha tratado con poca profundidad en este artículo- para asegurar una posición a medio plazo en el ámbito de los servicios en África (aspecto éste que previsiblemente aumentará su importancia de manera significativa en los próximos años), y en la inversión en determinados países de África en los cuales se espera un crecimiento progresivo de la renta disponible. Por ello no ha dudado en presionar, de manera descarnada, a los países Africanos para la firma de los Acuerdos de Parteneriado Económico.

Esta realidad contrasta con la retórica Europea que trata de presentar estos acuerdos como unos tratados destinados a facilitar el desarrollo Africano. Al contrario, el proceso de aprobación de los mismos ha evidenciado una vez más algunos de los aspectos que tradicionalmente han estado presentes en las relaciones Europa-África, y que han sido ya anteriormente ampliamente criticados desde la sociedad civil europea y africana: el uso de la extorsión en las negociaciones, el uso de la cooperación como palanca para presionar en las áreas comerciales, y un limitado respecto a los procesos democráticos y los tiempos necesarios para la negociación con los países africanos – cuando éstos se han opuesto a los intereses de negociación Europeos.

De un proceso tan dirigido a proteger los intereses de una de las partes difícilmente saldrán acuerdos que hagan posible el cambio del estatus quo actual, en el que los ciudadanos africanos continúan en un segundo nivel entre los ciudadanos globales. Más bien los EPAs aseguran el mantenimiento de la situación actual para las próximas décadas.

¿Qué son los EPAs y qué está en juego para los países africanos?⁷ |

*Gemma Tarafa y Miquel Ortega
Observatori del Deute en la Globalització – ODG
Ent, medio ambiente y gestión*

Enero de 2007

Los Acuerdos de Asociación Económica son acuerdos comerciales que la Unión Europea ha estado negociando hasta finales del pasado año con seis regiones de África, Caribe y Pacífico (ACP). Algunas han firmado dentro del plazo establecido y otras siguen aún negociando. Hasta ahora, las relaciones comerciales con esos países se habían enmarcado en las Convenciones de Lomé y el Acuerdo de Cotonou, que habían garantizado a los países ACP preferencias no recíprocas desde 1975. Sin embargo, la OMC dictaminó en contra de estos acuerdos al favorecer a estos países en relación con otros países miembros. Ese fallo obligaba a la UE y a los países ACP a modificar sus acuerdos comerciales antes de 2008 para que fueran compatibles con las reglas de la OMC, impulsando el actual proceso de negociación de los EPAs.

Los EPA son pues acuerdos de libre comercio que incluyen una dimensión financiera de ayuda para el desarrollo e inversión. Serán acuerdos comerciales recíprocos, que siendo compatibles con la OMC incluirán comercio y temas vinculados.

En los EPAs, la UE está negociando con 77 de sus antiguas colonias en África, Caribe y Pacífico (ACP), 46 de ellas africanas, agrupadas en 6 regiones. Suponen un elemento importante para el futuro de África pues a través de ellos se modificarán completamente las relaciones comerciales de la Unión Europea con estos países.

Los países ACP se juegan mucho más que Europa. La UE es el principal socio comercial de los países ACP (aproximadamente 40% de todas las exportaciones de los países ACP se dirigen a la UE). Por el otro lado, para la UE los países ACP representan una parte mínima de su volumen comercial. En 2004 menos de un 1% de las importaciones de la UE provenían de los ACP y menos del 1% de las exportaciones de la UE se dirigían a los mismos.

Objetivo formal de las EPAs y aspectos claves en negociación

El objetivo formal de los EPAs es según la UE promover el desarrollo sostenible de los países ACP, su integración gradual y suave en el mercado global y la erradicación de la pobreza. La UE exige una negociación integral que incluya una liberalización rápida y profunda del comercio de mercancías, inversiones y servicios. Los países europeos pretenden incluir en estos acuerdos ámbitos que ni siquiera han sido regulados por la OMC, como las compras gubernamentales o la competencia.

Los efectos producidos serán muy diversos en función de los acuerdos finalmente acordados (y de los países a los que nos estemos refiriendo), a continuación describiremos cuales son los

⁷ La investigación utilizada para este artículo ha sido realizada por los autores en el marco del estudio "Impacto de los Tratados de Libre Comercio en el sector agropecuario en la zona de los Grandes Lagos" realizado para la organización Veterinarios Sin Fronteras.

puntos clave sobre los que se está debatiendo en el momento de la escritura de éste documento. Para ello agruparemos los puntos de discusión en tres bloques: discusiones al entorno del acceso a mercados para productos, al acceso a mercados para servicios y a aspectos relativos al comercio.

Los tres aspectos se están negociando en todos los grupos de los países ACP. El resultado final, así como los impactos que los EPAs puedan ocasionar en los países africanos dependerá mucho de la evolución de las negociaciones que en principio se deberían haber cerrado el 31 de diciembre del 2007.

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

En el marco de los EPAs, en el apartado de acceso a mercados de productos o bienes, se incluyen principalmente los temas que tienen que ver con la eliminación de las barreras arancelarias al comercio. Los acuerdos de acceso a mercados para productos serían los que afectarían más directamente a los sectores de agricultura y pesca.

El principal punto de divergencia entre los grupos regionales africanos y la Unión Europea está en el nivel de liberalización y en el plazo de liberalización.

A continuación exponemos con un poco más de detalle los puntos que se están definiendo y negociando:

a) Plazos y calendario para la eliminación de los aranceles. Porcentajes de comercio a liberalizar por cada bloque.

El objetivo que busca la Unión Europea es conseguir liberalizar el 80% de todo el comercio Europeo hacia África en unos diez años (con una excepción provisional para el azúcar y el arroz)

La Unión Africana propone que el periodo debería ser de 25 años y sólo debería afectar al 60% de las importaciones que lleguen de la Unión Europea.

Tanto la Unión Europea como África están de acuerdo en liberalizar todo el comercio Africano hacia Europa (con la salvaguarda puntual y temporal para algunos productos: azúcar, arroz y banana).

b) ¿Qué medidas de defensa comercial son aplicables por ambas partes y en qué condiciones son aplicables?

Las medidas pueden ser de tres tipos: antidumping, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia. Estas medidas deben aplicarse a todas las importaciones del producto contemplado sin distinción de origen. En la práctica este punto puede ser muy importante para algunos países y afectar al resultado global de la negociación

c) ¿Qué especificaciones quedan acordadas en el ámbito sanitario y fitosanitario (sanitary and phytosanitary standards – SPS)?

Las SPS tienen la función de proteger la salud 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 de impedir la entrada de productos exteriores al mercado nacional.

Fuentes: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm

http://www.mujeresporunmundomejor.org/portals/0/Documentos/Documento_EPA_FAlternativas-FCarolina_Septiembre2007.pdf.

http://www.oxfam.org/es/files/socios_desiguales/download

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

La UE exige también que los países ACP lleven a cabo la una liberalización completa del sector servicios. Este sector incluye actividades económicas como los transportes, los servicios postales, las telecomunicaciones, el turismo, los servicios financieros, etc.

Es un sector muy importante a nivel mundial. Supone actualmente el 60% de la producción y el empleo total mundial, es por ello que la Unión Europea pone especial énfasis en incluir este punto en los nuevos Acuerdos. Los países ACP tienden a exportar principalmente servicios turísticos. Los países de la UE suelen exportar servicios de telecomunicaciones, sector financiero y transportes.

Liberalizar el sector servicios significa **eliminar las barreras sobre; estándares técnicos a cumplir, el acceso a los procesos de calificación y la obtención de licencias.**

Según la Organización Mundial de Comercio, el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) divide el comercio de servicios en cuatro modalidades⁸. En los EPAs todas ellas pretenden ser liberalizadas, con los impactos que ello puede conllevar.

El modelo 1 hace referencia al comercio transfronterizo ("el suministro del servicio se realiza desde el territorio del país de origen a otro país. Como es el caso de las telecomunicaciones"). El modelo 2 hace referencia al consumo en el extranjero ("el servicio se proporciona en el propio territorio, a un consumidor de otro país. Como es el caso del turismo"). El modelo 3 hace referencia a presencia comercial. Implica una presencia mediante oficinas o filiales en el país de destino, para la prestación del servicio ("inversión extranjera directa"). El modelo 4 hace referencia a presencia de personas físicas ("implica la admisión temporal de una persona física para la prestación de un servicio, procedente de otro país. Como es el caso de los profesores, desplazados a un país u otros trabajadores temporales").

La UE está insistiendo mucho en que se liberalice sobretudo el modelo 3, y los países ACP están insistiendo en que se mejore el acceso a los mercados europeos de servicios del modelo 4. Los países ACP están muy preocupados con el modelo 3 ya que, el mandato de negociación de los EPA de la Comisión Europea favorece la "no discriminación", lo que significa que los países ACP estarían obligados a tratar a las gigantes multinacionales europeas de la misma manera que a sus compañías nacionales mucho más débiles.

Otros temas relacionados con el comercio (Trade related issues)

Los temas relacionados con el comercio según la UE son:

- (1) Facilitación del comercio (básicamente reducir los trámites y los sistemas aduaneros),
- (2) Inversión (promoción de la inversión extranjera directa, dándole a esta un tratamiento idéntico al de las inversiones nacionales),
- (3) Transparencia en la contratación pública (con el fin de intensificar la competencia y así disminuir el gasto presupuestario y combatir el soborno y la corrupción en el sector privado),
- (4) Competencia (nuevas políticas de competencia que eliminen distorsiones a la competencia en los mercados nacionales generando así un clima favorable para las inversiones),
- (5) Medidas para la protección de los derechos de los consumidores,
- (6) Propiedad intelectual (fomentar los instrumentos jurídicos que aseguren su protección).

⁸ Ullrich, H. (2004). *Comparing EU Free Trade Agreements. Services*. ECDPM In Brief nº6C. Maastricht.

Los cuatro primeros son los conocidos como “temas de Singapur”. La UE los relaciona con el comercio porque piensa que su no existencia son una barrera para la liberalización de los mercados. Piensa que su liberalización, complementa la liberalización arancelaria de la que hemos hablado en los puntos anteriores.

La UE sigue insistiendo en que no habrá “ningún EPA sin reglas sobre inversiones y plena reciprocidad⁹” a pesar de que los países africanos están insistiendo en que este tema quede fuera de las negociaciones ya que va más allá de los acuerdos aplicados por la OMC hasta el momento. Por ahora, los países en desarrollo han conseguido excluir dichos temas (los “temas de Singapur”) del cometido de las negociaciones de la OMC a excepción de la facilitación del comercio. Esto quiere decir que los EPAs propuestos tratan de ir más allá de los acuerdos de la OMC

El coste de implementar todas estas nuevas reglas referentes al comercio podría ser considerable. En estos momentos, los países en desarrollo todavía se encuentran implementando las obligaciones de la OMC sobre la reforma aduanera, derechos de propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) acordadas durante la Ronda de Uruguay. Los cálculos sugieren que la implementación de cada una de las 16 áreas de reforma acordadas durante dicha Ronda le supuso a cada país alrededor de 2,5 millones de dólares¹⁰.

A pesar de los objetivos formales de promoción de desarrollo sostenible de los países ACP los acuerdos que se están negociando están siendo muy criticados desde múltiples sectores sociales ,tanto del Norte como del Sur, preocupados por los impactos negativos que pueden derivarse para los países africanos. Las aproximaciones críticas son muy diversas y cubren diferentes ámbitos:

- *Disminución de los recursos del estado.* Muchos presupuestos públicos de países africanos son altamente dependientes de los aranceles de importación y exportación de productos. Los EPAs los disminuirán y por tanto decrecerán significativamente los escasos recursos existentes.
- *Posible destrucción de inversiones incipientes locales* asociadas a la entrada de inversión extranjera y productos de importación.
- *Imposibilidad de creación de nuevo tejido productivo* por incapacidad de competir con negocios equivalentes con más capital.
- *Riesgos para la soberanía alimentaria* asociados al modelo productivo y de distribución asociado a los modelos productivos de agroexportación beneficiados por la firma de los EPAs.
- *Riesgo de rotura o incremento de la debilidad de los acuerdos comerciales regionales africanos.* Los EPAs pueden establecer diferentes condiciones para cada país, lo que dificultará la creación de mercados comunes entre los propios países africanos.
- Etc.

El proceso de negociación de los EPA

Las negociaciones se están produciendo entre algunas de las economías industriales más avanzadas con algunas de las economías más pobres del planeta. Los países ACP incluyen 39 de los 50 Países Menos Adelantados. Mientras el PIB combinado de los 25 estados de la UE es de 13 billones de dólares, el de la región de las Islas del Pacífico es 9.400 millones de dólares, 1.400 veces más pequeño que el de la UE. Esta disparidad de poder de negociación puede conllevar fácilmente resultados injustos.

⁹ Karl Falkenberg, Diputado Director General de Comercio de la Comisión Europea, Accra, Ghana, 29 de junio 2006.

¹⁰ Implementation of the Uruguay Round Commitments: The Development Challenge”, Finger, M. y P. Schuller (2000), World Economy 23.

La Comisión Europea es el interlocutor clave en la Unión Europea para las negociaciones de los EPAs. La Dirección General de Comercio lidera formalmente las negociaciones con las diferentes agrupaciones regionales. En el marco del Consejo Europeo, existen dos foros clave en relación con los EPAs: 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.

Los países africanos por su parte han "negociado" con la UE ya desde los años 60 (CEE en aquellos tiempos) como un conjunto de países. Ahora, en las negociaciones de los EPAs se están realizando desde cuatro bloques diferentes:

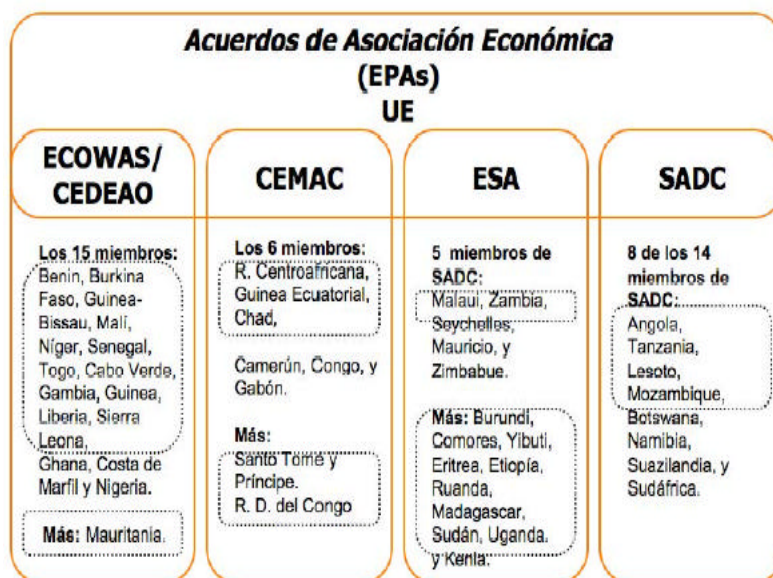


Ilustración 13: Países miembros de los diferentes bloques que están negociando los EPAs. http://www.mujezporunmundomejor.org/portals/0/Documentos/Documento_EPA_FAlternativas-FCarolina_Septiembre2007.pdf.

Esa subdivisión en cuatro bloques negociadores supone también la fragmentación de algunas de las agrupaciones regionales africanas ya en funcionamiento más prósperas como es el caso de COMESA. Países como Uganda y la RDC están ambos integrados en COMESA pero se encuentran ahora en dos grupos diferentes de negociación con la Unión Europea. Los 4 bloques africanos (CEMAC / ECOWAS-CEDAO / ESA / SADC) puede ser que firmen tratados diferentes con la UE, dependerá de como evolucionen las negociaciones. La disparidad de acuerdos puede tener graves implicaciones negativas para los acuerdos de integración regional (ver apartado de análisis y conclusiones para profundizar en este aspecto). En la última fase de negociación (noviembre y diciembre de 2007) la Unión Europea ha subdividido aún más estas regiones, llegando en ocasiones a acuerdos puntuales con algunos países al margen de los bloques de negociación.

Finalmente debe señalarse que el proceso de negociación ha estado plagado de irregularidades y presiones por parte de la Unión Europea hacia los países Africanos, de América Latina y Asiáticos, en el apartado de análisis y conclusiones se detallan algunos ejemplos.

¿Qué pasará con los países africanos que no han firmado los nuevos tratados el 31 de Diciembre del 2007?

En los países ACP podemos encontrar Países Menos Avanzados (PMA) y no PMA negociando en los diferentes EPAs.

Los países que figuran en la lista de los 48 PMA son: Sudán, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Togo, Benin, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo, Ruanda, Burundi, Angola, Etiopía, Eritrea, Djibuti, Somalia, Uganda, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Comoros, Zambia, Malawi, Lesotho, Haití, Islas Solomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu y Samoa, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Bután, Myanmar, Laos y Camboya.

Gracias al acuerdo *Todo menos armas* (EBA por sus iniciales en inglés), los PMA ya gozan de un acceso libre de aranceles al mercado europeo para "todo menos armas" y lo seguirán haciendo si no se firman los EPAs.

¿Qué es la iniciativa *Everything But Arms* (Todo Menos Armas, EBA)

A finales del 2000 la Comisión Europea propuso eliminar aranceles y cuotas para todos los productos provenientes de los 48 países menos adelantados del mundo (PMA), con excepción de los clasificados como 'armas'. La iniciativa ha supuesto reformar el actual Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)¹¹ con que cuenta la UE y que data de 1971. La iniciativa EBA es efectiva para todos los productos con excepción de tres, considerados 'sensibles' por los países miembros: azúcar, arroz y plátano. En el caso de estos productos la propuesta EBA original planteaba períodos transitorios que llevarían a la liberalización total el 1 de enero de 2004. Sin embargo, y ante la oposición de varios países miembros (entre otros, España) la CE ha planteado una segunda versión de la propuesta para ampliar los plazos: 2006 (plátano) a pesar que todavía no se ha cumplido y 2009 (arroz y azúcar).

Dada la incompatibilidad con las normas OMC como norma general sería imposible seguir aplicando las condiciones comerciales de Lomé (convenio previo a los Acuerdos de Cotonou algunas partes del cual aún siguen vigentes) a ningún país ACP. Como resultado, si algún país decidiera abandonar el EPA correspondiente, y además no fuera "menos adelantado" (PMA), 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 para los países exportadores. Esto levantaría automáticamente aranceles y cuotas que no existían en Lomé para los países africanos no PMA.

Para los ACP-PMA, como es el caso de Uganda y la RDC, 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 EPAs (si es que estos se llegarán finalmente a materializar, como demandan los ACP).

Estado de las negociaciones a 22 de diciembre 2007

A falta de una semana para la fecha límite fijada por la Unión Europea aproximadamente 40 entre 77 países han firmado una EPA completa o una EPA temporal que incluye algunos aspectos de los negociados (comercio de bienes) y deja a otros para una segunda fase (servicios y otros aspectos relacionados con el comercio), lo que les permite no perder los privilegios exportadores anteriormente adquiridos para los países no PMA. Los países PMA si no firman los acuerdos pueden seguir exportando bajo el esquema Todo Menos Armas.

¹¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf

A continuación se señalan los aspectos básicos de la situación actual para las zonas donde se está negociando el acuerdo:

- PACÍFICO: Papua New Guinea and Fiji han finalizado un acuerdo temporal el 29 de noviembre de 2007.
- En el ESA, los países del EAC (Burundi, Kenia , Ruanda, Tanzania y Uganda) firmaron el 27 Noviembre de 2007 un acuerdo temporal. El acuerdo permite la entrada a la UE del 100% de las exportaciones de los países ECA sin tarifas de entrada (excepto para el arroz y el azúcar para los cuales se establecen periodos de transición). Supone también la liberalización del 82% de las exportaciones Europeas a los países EAC, un 64% de ellas en dos años, el 80% en 15 años y el restante en un plazo de 25 años. Algunos productos que se mantendrán fuera del proceso de liberalización serán los productos agrícolas, vinos y licores, productos químicos, plásticos, papel, textil y vestidos y calzado. El acuerdo incluye también un apartado específico sobre pesca pero no incluye el acceso a los mercados de servicios ni otros temas relacionados con el comercio. Los demás países del ESA (y no EAC) han adoptado un acuerdo común pero con temporalizaciones diferentes. Los acuerdos han sido finalizados por parte de Comoros, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabwe. Zambia no ha firmado todavía y se acogerá al acuerdo todo menos armas temporalmente. Se espera que Malawi también firme pronto los acuerdos.
- En la región SADC-EPA el 23 de noviembre Botswana, Lesoto, Swazilandia y Mozambique firmaron un acuerdo temporal similar al del EAC. Namibia aceptó el acuerdo el 11 de Diciembre. Sur África no ha aceptado el acuerdo. El caso de Sur África es particular pues ya tiene un acuerdo bilateral con Europa que le permite un margen de negociación mayor. Por su parte Tanzania ha firmado el acuerdo de libre comercio con Europa como miembro del EAC. El hecho de que las condiciones sean diferentes para los miembros del mismo grupo regional (SADC) supondrá un problema difícil de superar para la integración económica interna
- En el caso de la Región Central Africana, no se espera conseguir ningún acuerdo de manera inmediata. En la región hay tres países que no se considera PMA, de ellos Camerún llegó a un acuerdo temporal el 17 de Diciembre, Gabón se espera que firme pronto, mientras que Congo-Brazaville no se espera que firme.
- La ECOWAS ha solicitado un plazo complementario de 12-18 meses para llegar a un acuerdo, aspecto este que ha sido desestimado por la Unión Europea. Costa de Ivory y Ghana han llegado a un acuerdo temporal con la Unión Europea. Nigeria, que también es un país no PMA ha señalado que por ahora no está dispuesto a aceptar el acuerdo que se le ofrece.
- El 16 de diciembre se llegó a un acuerdo total para una EPA finalizada con los países de la región del Caribe agrupados en el grupo CARIFORUM. Los temas acordados incluyen: productos, servicios, reglas de comercio y cooperación.

	2008	2010	2012	2013	2017	2018	2022	2023	2033	total
Fiji	24%			37%		78%		81.5%		81.5%
Papua Nueva	88.1%									88.1%
EAC		64%						80%	82%	82%
Comoros				21.5%			80.6%			80.6%
Madagascar				37%			80.7%			80.7%
Mauricio	24.5 %				53.6%		95.6%			95.6%
Seychelles				62%	77%		97.5%			97.5%
Zimbawe			45%				80%			80%
Botswana, Lesoto, Namibia, Swaziland		86%								86% + 47 elementos tarifarios
Mozambique	Liberalizado automático con la entrada en vigor									80.5%
Camerún						50%		80%		80%
Costa de Ivory						69.8%		80.8%		80.8%
Ghana						62.24%		80.48%		80.48%
Caribe	52.8%			56%		61.1%		82.7%	86.9%	86.9%

Tabla 2 Niveles y condiciones aproximadas de liberalización