

Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana:

Temas, actores, debates y recomendaciones para España

Ainhoa Marín Egoscozabal

Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana:

Temas, actores, debates y recomendaciones para España

Ainhoa Marín Egoscozabal¹

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 sobre asuntos de alcance global.

Madrid, octubre de 2007

FUNDACIÓN CAROLINA - FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

¹ Doctora en CC. Económicas. Profesora de Economía Aplicada en la Universidad Antonio de Nebrija y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: amarin@nebrija.es

SIGLAS UTILIZADAS

ACP	África, Caribe y Pacífico
AGOA	<i>African Growth and Opportunities Act</i>
BLNS	Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia.
CAN	Comunidad Andina
CEMAC	<i>Communauté Economique et Monétaire en Afrique Central</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
DG	Dirección General
EAC	<i>East African Community</i>
EPAs	<i>Economic Partnership Agreements</i>
ESA	Eastern and Southern Africa Africa
ECOWAS/	<i>Economic Community of West African States/</i>
CEDEAO	<i>La Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest</i>
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i>
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
MAT	Mozambique, Angola y Tanzania
NMF	Nación más favorecida
SPS	<i>Sanitary and Phytosanitary Standards</i>
SACU	<i>Southern African Customs Union</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
STABEX	<i>Stabilization of Export Earnings</i>
STP	Santo Tomé y Príncipe
SYSTEMIN	<i>System for Mineral Products</i>
ESA	<i>Eastern and Southern Africa</i>
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)
TDCA	<i>Trade Development and Cooperation Agreement</i>
UE	Unión Europea
UA	Unión Africana
WAEMU/	<i>West African Economic and Monetary Union/</i>
UEMOA	<i>Union Economique et Monétaire Ouest Africaine</i>

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. El Acuerdo de Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs)	6
2.1 El Acuerdo de Cotonú de 2000	
2.2 El pilar comercial de Cotonú: los futuros EPAs de 2008	
2.3 ¿Cuáles son los EPAs que están siendo negociados?	
2.4 Agrupaciones para los EPAs y el comercio con la UE	
2.5 ¿Quiénes son los actores en las negociaciones de los EPAs?	
2.6 Arquitectura de los EPAs:	
2.6.1 Acceso a los mercados para productos	
2.6.2 Acceso al mercado de servicios	
2.6.3 Temas relacionados con el comercio: " <i>Trade related issues</i> "	
2.6.4 Otros temas específicos: la cláusula de desarrollo	
3. Las EPAs a debate: críticas y posturas	27
3.1 El calendario y las normas OMC: ¿existen alternativas a los EPAs?	
3.1.1 La postura de la Comisión Europea: el por qué del 2008	
3.1.2 La postura de los ACP	
3.1.3 Alternativas a los EPAs de 2008	
3.2 Los EPAs como estrategia para el desarrollo	
3.2.1 La visión pro-desarrollo de los EPAs de la UE	
3.2.2 Principales críticas y problemas	
3.3 Los EPAs y el regionalismo africano: ¿impulso o desincentivo?	
3.3.1 La visión y expectativas de la Comisión Europea	
3.3.2 Críticas y riesgos	
4. España y los EPAs	44
4.1 Relaciones económicas entre España y África Subsahariana	
4.2 Aspectos generales de la posición española en Bruselas y EPAs	
4.3 Acceso a mercados y sectores críticos: el plátano	
4.4 Otros temas a debate: Sudáfrica en el EPA SADC	
5. Conclusiones y recomendaciones	55
6. Bibliografía	62
7. Anexo.....	64

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1: Marco temporal de las relaciones entre la UE y África Subsahariana
- Cuadro 2: Participación de los ACP en el total de exportaciones mundiales (1980-06)
- Cuadro 3: Participación de los ACP en las importaciones extracomunitarias (1980-06)
- Cuadro 4: Pilares de cooperación UE-ACP del Acuerdo de Cotonú (2000-20) y relaciones con los EPAs
- Cuadro 5: Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) entre la UE y África Subsahariana
- Cuadro 6: Participación en el total de exportaciones mundiales 1980-2006
- Cuadro 7: Dependencia comercial de la UE y disparidades en los grupos EPA
- Cuadro 8: (2006) Exportaciones a la UE de ... (países africanos)
- Cuadro 9: Acceso a mercados de productos: estado de la cuestión
- Cuadro 10: Modalidades de comercio de servicios (según la OMC)
- Cuadro 11: Acceso a mercado de servicios: estado de la cuestión
- Cuadro 12: Los temas relacionados con el comercio (*trade related issues*) y los "temas de Singapur".
- Cuadro 13: Temas relacionados con el comercio: estado de la cuestión
- Cuadro 14: La cláusula del desarrollo: estado de la cuestión
- Cuadro 15: Agrupaciones EPAs y solapamientos regionales
- Cuadro 16: (2006) Exportaciones españolas hacia ... (países africanos)
- Cuadro 17: (2006) Exportaciones españolas hacia ... (productos exportados)
- Cuadro 18: (2006) Importaciones españolas desde ... (países africanos y productos)
- Cuadro 19: Importaciones extracomunitarias de plátano (2006)
- Anexo 1: Listado de los 79 países ACP (PMA y no PMA)

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 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.

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 EPAs*) 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 EPAs 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 EPAs 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 del 2007, para la entrada en vigor en el 2008, de cuatro EPAs 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 EPAs pueden tener sobre la reducción de la pobreza en los países africanos.

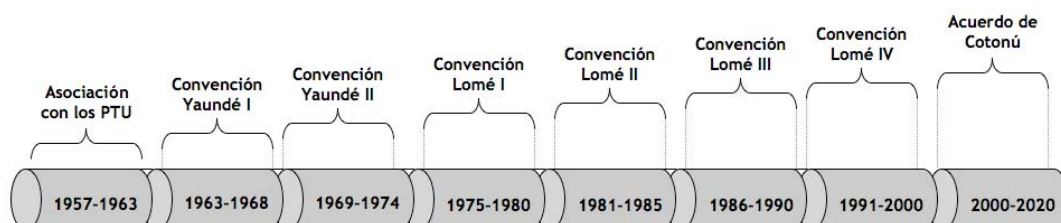
Este trabajo realiza una revisión de los principales elementos a discusión en las negociaciones, así como de los principales enfoques aparecidos a lo largo del proceso de negociación y valoración de los EPAs. Cotonú es parte de una nueva estrategia de asociación de la UE con los países en desarrollo, que apoya muchas de las expectativas de desarrollo en el comercio y otros aspectos relacionados con el comercio, la inversión y 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 ECONÓMICA (EPAs)

2.1 El Acuerdo de Cotonú de 2000

Las relaciones entre la Unión Europea (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 60, 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:

Cuadro 1:
Marco temporal de las relaciones
entre la UE y África Subsahariana



Fuente: elaboración propia

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.

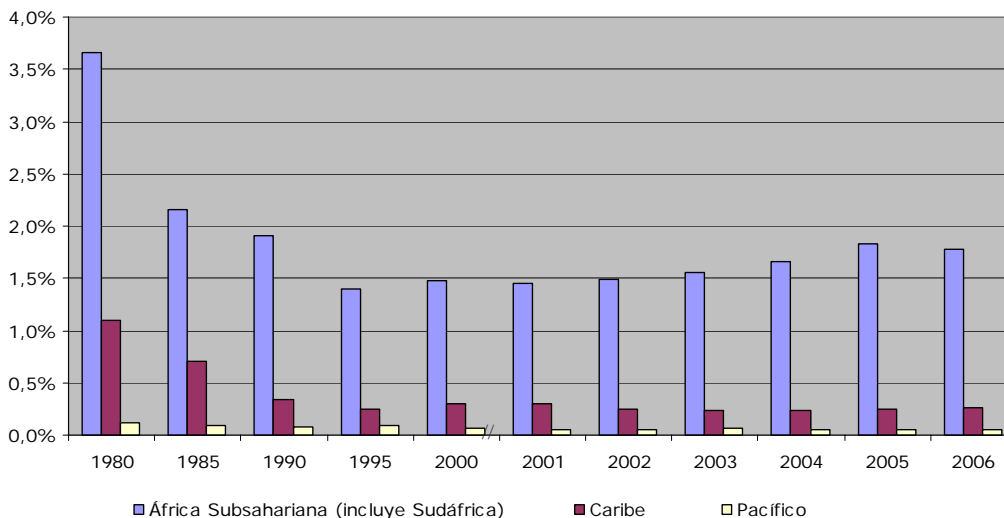
El resultado ha sido que en las últimas tres décadas, el 80% de las exportaciones agrícolas procedentes de los ACP y el 100% de los productos manufacturados han entrado libres de aranceles y cuotas en los mercados de la UE. Determinados productos procedentes de los ACP (como el plátano, azúcar o arroz) 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.

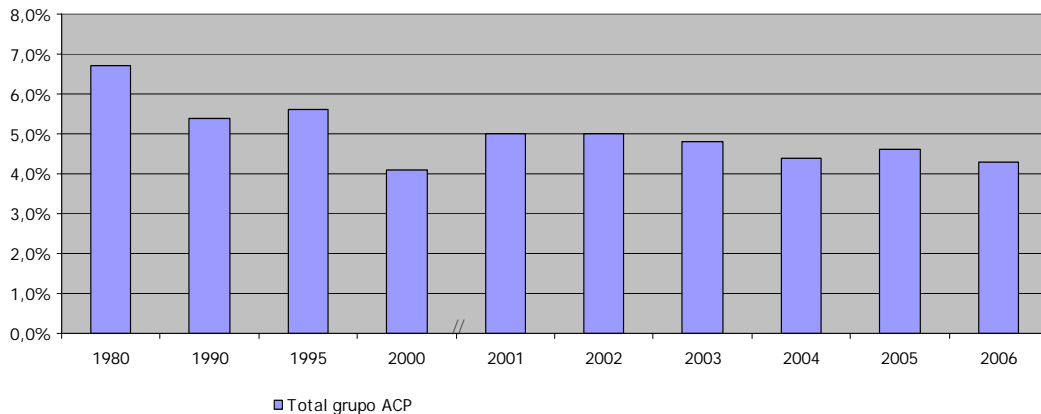
Se esperaba así, que este esquema preferente tuviera como consecuencia un incremento a lo largo de los años de la importancia de estos países en el comercio internacional, y específicamente en la cuota europea de importaciones extracomunitarias. En este sentido, los resultados comerciales no han sido los esperados, y la propia UE admitió el fracaso de Lomé, como evidencia la importante caída en la década de los 80 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 (cuadro 2), y en torno al 4% del total las importaciones europeas extra-comunitarias (cuadro 3):

Cuadro 2: Participación de los ACP en el total de exportaciones mundiales 1980-2006 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD (2007)

Cuadro 3: Participación de los ACP en las importaciones extracomunitarias 1980-2006 (en %)



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

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 Verde² 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.

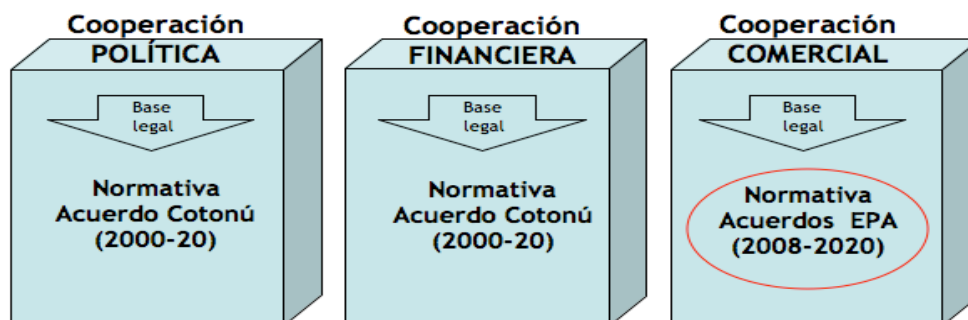
El nuevo Acuerdo de Asociación de Cotonú de 2000 fue revisado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005³, y consta de tres pilares esenciales: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera (Cuadro 4):

² 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](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com96_570_1_en.pdf)

³ 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.

Cuadro 4: Pilares de cooperación UE-ACP del Acuerdo de Cotonú (2000-20) y relación con los EPAs



Fuente: elaboración propia

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,

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 EPAs*⁴) 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 2008. Luego hasta entonces, y de forma transitoria, sigue operativo Lomé en su apartado comercial. Los EPAs, 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.

⁴ 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 (EPAs)*", como Acuerdos de Asociación Económica. El término partenariado, no está admitido por la Real Academia Española, y según la misma puede traducirse por "alianza, asociación o cooperación". No obstante, dada la creciente generalización en diferentes ámbitos de referirse a los mismos como EPAs, este documento utiliza este término en lugar del de Acuerdos de Asociación.

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

El Art. 37 del Acuerdo de Cotonú recoge explícitamente el mandato de negociar Acuerdos de Asociación Económica (en adelante EPAs) 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 EPAs?

Los EPAs 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 EPAs 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 acuerdos EPAs previstos en Cotonú contendrán los plazos y cuantía del comercio a 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 cuáles corresponden a África Sub-Sahariana.
- 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 EU-ACP.

2.3 ¿Cuáles son los EPAs que están siendo negociados?

En relación con África Subsahariana, la UE pretende concluir las negociaciones para arrancar en el 2008, cuatro EPAs 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 6 miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) más Santo Tomé y Príncipe (STP) y R. D. del Congo; en África Austral: con 8 de los 14 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 15 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:

Cuadro 5: Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) entre la UE y África Subsahariana

Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) UE			
ECOWAS/CEDEAO	CEMAC	ESA	SADC
<p>Los 15 miembros: Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Liberia, Sierra Leona, Ghana, Costa de Marfil y Nigeria.</p> <p>Más: Mauritania.</p>	<p>Los 6 miembros: R. Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Chad,</p> <p>Camerún, Congo, y Gabón.</p> <p>Más: Santo Tomé y Príncipe, R. D. del Congo</p>	<p>5 miembros de SADC: Malawi, Zambia, Seychelles, Mauricio, y Zimbabue.</p> <p>Más: Burundi, Comores, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Ruanda, Madagascar, Sudán, Uganda, y Kenia.</p>	<p>8 de los 14 miembros de SADC: Angola, Tanzania, Lesoto, Mozambique, Botswana, Namibia, Suazilandia, y Sudáfrica.</p>
<p><i>Nota:</i> País menos adelantado (PMA)</p>			

Fuente: elaboración propia

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 adelantados, y países en desarrollo no considerados menos adelantados (ver anexo 1). 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

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

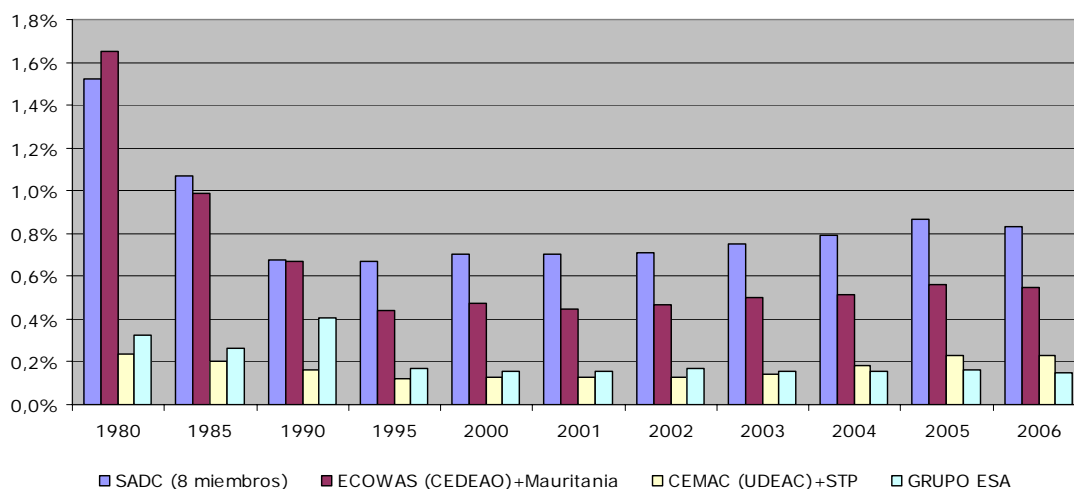
agrupaciones regionales, podría solicitar seguir acogiéndose a la iniciativa EBA y abandonar la configuración EPA, pero en la práctica, y hasta la fecha, ningún país de forma oficial ha abandonado las negociaciones en el marco de su agrupación respectiva.

2.4 Agrupaciones para los EPAs y el comercio con la UE

Las cuatro agrupaciones regionales africanas formadas para la negociación y puesta en marcha de los EPAs, 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 8 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 cuadro 6:

Cuadro 6: Participación en el total de exportaciones mundiales 1980-2006 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD (2007)

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, corrupción, y calificados además como economías vulnerables), y un tercero para los Países Menos Adelantados (PMA), el ya comentado "todo menos armas".

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 de los grupos corresponde a compras y ventas realizadas a la UE, aunque con llamativas disparidades dentro de los grupos entre unos países y otros (cuadro 7):

Cuadro 7º: Dependencia comercial de la UE y disparidades en grupos EPA

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

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT (2007). IMF2004 data in COMEXT

Algunos rasgos generales de cada agrupación se presentan a continuación:

EPA UE-África del Oeste

*Exporta e importa a la UE
(sobre total)⁷*

<i>Nigeria</i>	18%	33%
<i>Costa de Marfil</i>	44%	40%
<i>Ghana</i>	15%	29%
<i>Liberia</i>	76%	9%
<i>Mauritania</i>	54%	48%
<i>Guinea</i>	51%	27%
<i>Senegal</i>	29%	42%
<i>Níger</i>	48%	37%
<i>Sierra Leona</i>	84%	43%
<i>Togo</i>	15%	43%
<i>Benin</i>	11%	43%
<i>Mali</i>	23%	26%
<i>Burkina Faso</i>	14%	38%
<i>Cabo Verde</i>	78%	75%
<i>Gambia</i>	48%	22%
<i>Guinea-Bissau</i>	5%	53%
Total ECOWAS+ Mauritania	38%	38%

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, y 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. (Ver cuadro 8)

⁶ En % total de exportaciones/importaciones. Datos de SADC no disponibles para los BLNS (Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia)

EPA UE-África Central

	<i>Exporta e importa a la UE (sobre total)</i> ⁸	
<i>R.D. del Congo</i>	75%	40%
<i>Camerún</i>	62%	47%
<i>Guinea Ecuatorial</i>	27%	56%
<i>Gabón</i>	14%	64%
<i>Congo</i>	16%	48%
<i>R. Centrafricana</i>	68%	36%
<i>Chad</i>	7%	50%
<i>S. Tomé y Príncipe</i>	69%	63%
Total CEMAC+STP.	42%	51%

La UE negocia desde octubre de 2003 con los 6 miembros de la CEMAC, más Santo Tomé y Príncipe (STP) y la R.D. 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 EEUU (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. (Ver cuadro 8)

EPA UE- ESA

	<i>Exporta e importa a la UE (sobre total)</i> ⁹	
<i>Mauricio</i>	68%	31%
<i>Madagascar</i>	49%	26%
<i>Zambia</i>	26%	22%
<i>Zimbabwe</i>	23%	7%
<i>Etiopía</i>	28%	22%
<i>Uganda</i>	43%	22%
<i>Seychelles</i>	77%	38%
<i>Malawi</i>	37%	13%
<i>Kenia</i>	31%	20%
<i>Sudán</i>	4%	17%
<i>Ruanda</i>	7%	21%
<i>Burundi</i>	40%	34%
<i>Comores</i>	29%	40%
<i>Eritrea</i>	nd	nd
<i>Yibuti</i>	2%	28%
Total grupo ESA	33%	23%

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 Swazilandia, y a 5 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 EEUU 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 importaciones, el 23% proviene de la UE. El grupo ESA representa únicamente el 7% del total exportado por África Subsahariana a la UE. (Ver cuadro 8).

EPA UE-África Del Sur

	<i>Exporta e importa a la UE (sobre total)</i> ¹⁰	
<i>Sudáfrica</i>	33%	39%
<i>Angola</i>	10%	34%
<i>Botswana</i>	nd	nd
<i>Namibia</i>	nd	nd
<i>Mozambique</i>	67%	22%
<i>Tanzania</i>	35%	nd
<i>Suazilandia</i>	nd	nd
<i>Lesoto</i>	nd	nd
Total SADC (9 países)	36%	31%

Se negocia desde agosto de 2004 con 7 de los 14 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.

Sudáfrica, economía predominante del área, es protagonista del 73% del total de mercancías exportadas hacia la UE. Los

⁷ Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007)

⁸ Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007)

⁹ Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007)

principales productos exportados son carbón, diamantes y otros metales. En torno al 30% del total de importaciones procede de la UE (Ver cuadro 8).

¹⁰ Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y UNCTAD (2007)

**Cuadro 8:
(2006) Exportaciones a la UE-25 de ...**

	(Euros)	% grupo	% total	Principal/es producto/s importados (% total país)
África del Oeste (ECOWAS +Mauritania):				
<i>Nigeria</i>	10.664.242.971	64,3%	20,9%	Petróleo, deriv. y otros hidrocarb. (91%)
<i>Costa de Marfil</i>	2.472.005.106	14,9%	4,8%	Cacao y derivados (51%), maderas y caucho (15%), plátano (7%)
<i>Ghana</i>	1.106.040.518	6,7%	2,2%	Cacao y derivados (55%)
<i>Liberia</i>	576.602.689	3,5%	1,1%	Barcos de transporte y recreo (90%)
<i>Mauritania</i>	534.692.598	3,2%	1,0%	Hierro (77%), Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados (20%)
<i>Guinea</i>	376.988.167	2,3%	0,7%	Aluminio (67%), diamantes (9%)
<i>Senegal</i>	304.409.112	1,8%	0,6%	Aeronaves (45%), Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados (30%)
<i>Níger</i>	130.814.801	0,8%	0,3%	Elementos químicos e isótopos radioactivos (87%); petróleo (9%)
<i>Sierra Leona</i>	123.541.944	0,7%	0,2%	Diamantes (87%), cacao (10%)
<i>Togo</i>	117.585.353	0,7%	0,2%	Cacao y derivados (64%)
<i>Benin</i>	70.499.027	0,4%	0,1%	Algodón (24%), Semillas y frutos oleaginosos (18%), cobre (15%)
<i>Mali</i>	31.065.476	0,2%	0,1%	Algodón (62%)
<i>Burkina Faso</i>	30.682.130	0,2%	0,1%	Algodón (23%), azúcar (13,5%), Semillas y frutos oleaginosos (12,3%)
<i>Cabo Verde</i>	27.225.298	0,2%	0,1%	Pescado y crustáceos (46%), Partes de calzado (13%)
<i>Gambia</i>	11.441.578	0,1%	0,0%	Cacahuetes (25%), legumbres (17%), frutos (16%)
<i>Guinea-Bissau</i>	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):				
<i>Camerún</i>	2.736.784.036	49,3%	5,4%	Petróleo y derivados (46%), maderas (16%) y plátano (9,3%)
<i>Gu. Ecuatorial</i>	1.735.268.583	31,3%	3,4%	Petróleo y derivados (91%)
<i>Gabón</i>	601.914.518	10,8%	1,2%	Petróleo y derivados (27%) Maderas (26%)
<i>Congo</i>	371.373.886	6,7%	0,7%	Petróleo y derivados (49%) y maderas (32%)
<i>Rep. Centroafricana</i>	61.898.460	1,1%	0,1%	Diamantes (52%) y maderas (37%)
<i>Chad</i>	35.049.860	0,6%	0,1%	Petróleo y derivados (65%), Helicópteros y aviones (17%)
<i>Santo Tomé y Príncipe</i>	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 (incluy. Sudáfrica)	51.090.668.256		100%	

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

(2006) Exportaciones a la UE-25 de ... (continuación cuadro 8)

	(Euros)	% grupo	% total	Principal/es producto/s importados (% total país)
África del Este y del Sur (Grupo ESA)				
<i>Mauricio</i>	1.071.534.339	29,0%	2,1%	Azúcar (27%), prendas de vestir (34%), conservas de pescado (7%)
<i>Madagascar</i>	529.415.406	14,3%	1,0%	prendas de vestir (33%), crustáceos (21%)
<i>Zambia</i>	403.023.198	10,9%	0,8%	Metales y manufacturas de metales (50%), azúcar (10%), tabaco (10%)
<i>Zimbabwe</i>	383.973.848	10,4%	0,8%	Metales (40%), tabaco (13%), azúcar (9%), diamantes (8%) y flores cortadas (8%)
<i>Etiopía</i>	285.315.295	7,7%	0,6%	Café (55%), pieles y cueros (11%)
<i>Uganda</i>	282.487.613	7,7%	0,6%	Pescados (37%), café (33%)
<i>Seychelles</i>	213.445.916	5,8%	0,4%	Pescados y preparados de pescado (72%), Barcos de transporte y recreo (15%)
<i>Malawi</i>	158.036.354	4,3%	0,3%	Tabaco (66%), azúcar (17%)
<i>Kenia</i>	153.693.258	4,2%	0,3%	Flor cortada (28%), leguminosas (13%), té (12%)
<i>Sudán</i>	112.700.082	3,1%	0,2%	Gomas y resinas (49%), aeroplanos (19%)
<i>Ruanda</i>	40.916.776	1,1%	0,1%	Café (80%)
<i>Burundi</i>	25.876.986	0,7%	0,1%	Café (96%)
<i>Comores</i>	20.818.209	0,6%	0,0%	Aceites (36%), vainilla (31%), clavo (30%)
<i>Eritrea</i>	4.372.870	0,1%	0,0%	Gomas y resinas (24%), productos químicos orgánicos (12%), pieles (12%), prendas de vestir (11%), carne (10%)
<i>Yibuti</i>	4.067.031	0,1%	0,0%	Prendas de vestir (30%), Pieles y cueros (23%), café (7%)
Total grupo ESA	3.689.677.181	100%	7,2%	
África del Sur (SADC 9 miembros)				
<i>Sudáfrica</i>	18.430.686.527	72,9%	36,1%	Carbón (16%), diamantes (11%), oro (6%), centrifugadoras y secadoras centrífugas (6%), ferroatleaciones (5%), platino (5%)
<i>Angola</i>	2.175.518.863	8,6%	4,3%	Petróleo y derivados (81%), diamantes (16%)
<i>Bostwana</i>	1.798.963.171	7,1%	3,5%	Diamantes (98%)
<i>Tanzania</i>	1.276.409.255	5,1%	2,5%	Diamantes (45%), pescados (23%)
<i>Mozambique</i>	1.276.409.255	5,1%	2,5%	Aluminio (87%), crustáceos (6%)
<i>Namibia</i>	130.814.801	0,5%	0,3%	Pescados (36%), tabaco (13%), café (12%), diamantes (5%)
<i>Suazilandia</i>	119.141.821	0,5%	0,2%	Azúcar (69%), preparados de frutas, verduras u hortalizas (13%), cítricos (8%)
<i>Lesoto</i>	63.516.079	0,3%	0,1%	Diamantes (97%)
Total	25.271.459.772	100%	49,5%	
Total África Subsahariana (incluy. Sudáfrica)	51.090.668.256		100%	

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

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

a) La Comisión Europea

El interlocutor clave en la Unión Europea para las negociaciones de los EPAs 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) (DG Desarrollo, DG RELEX, DG Agricultura, la DG TAXUD y la DG SANCO¹¹) 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 EPAs, 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, basados en que los aspectos de desarrollo no siempre han aparecido destacados como temas principales en la agenda, sino como secundarios a los aspectos comerciales.

b) El Consejo Europeo

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.

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, 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 EPAs se desarrollo 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

¹¹ 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 a los temas agrícolas.

transversales y de interés para todas las partes, tuvo como resultado una declaración conjunta donde se corroboraron los principios y objetivos de los EPAs, 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 UE¹².

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 un hoja de ruta para las negociaciones identificando los actores regionales de las negociaciones, objetivos y los temas a debatir, entre otros aspectos. Los grupos han establecido además grupos de trabajo regionales, preparatorios y activos durante las negociaciones.

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.

¹² 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 EPAs. El documento final conjunto muestra claramente estas divergencias en este y otros ámbitos de las negociaciones para los EPAs: *ACP-EU Negotiations Joint Report on the All-ACP-EC Phase of EPA Negotiations*, en: http://www.acpsec.org/en/epa/joint_report.pdf

2.6 Arquitectura de los EPAs

Aunque con toda seguridad existirán diferencias entre los textos de los seis futuros EPAs 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:

- 1) El acceso a mercados para productos (*Market access: goods*)
- 2) El acceso a mercados de servicios (*Market access: services*)
- 3) Otros temas relacionados con el comercio (*Trade related issues*)
- 4) Otros temas específicos: la cláusula de desarrollo

2.6.1 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 EPAs, 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:

- (i) 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, aunque no hay ninguna regla explícita que afirme que no podría ser más largo).
- (ii) 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 Acuerdos 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 direcciones¹³).
- (iii) 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 han sido -enteramente obtenido- o -sustancialmente transformado¹⁴- en ese territorio. Los

¹³ Tal y como se comenta en el epígrafe de desarrollo más adelante, la UE pretende aplicar, buscando un enfoque “pro-desarrollo”, 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”,

¹⁴ 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.

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 complejas 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 regional¹⁵. El Acuerdo de Cotonú recoge ya un número muy importante de disposiciones relacionadas con las reglas de origen.

- (iv) 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 *antidumping*, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia¹⁶. La aplicación 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.
- (v) 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

¹⁵ 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 Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia (lo que se denomina como acumulación total).

¹⁶Las 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*, permite 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.

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.

Cuadro 9. 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 intra-cuota, ni extra-cuota) para la entrada de todos los productos ACP a los mercados europeos, a partir de la entrada en vigor de los EPAs, 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 la 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 EPAs 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, y que ha 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.

2.6.2 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, 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 empleo total mundial. Los países desarrollados tienden a exportar fundamentalmente servicios de telecomunicaciones, sector financiero, transportes, servicios profesionales para los negocios, mientras 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:

Cuadro 10: Modalidades de comercio de servicios (según la OMC)			
MODO 1: Comercio transfronterizo	MODO 2: Consumo en el extranjero	MODO 3: Presencia Comercial	MODO 4: Presencia de personas físicas
<i>"Cross Border Supply"</i>	<i>"Consumption abroad"</i>	<i>"Comercial presence"</i>	<i>"Presence of natural persons"</i>
El suministro del servicio se realiza desde el territorio del país de origen a otro país Ej.: telecomunicaciones, servicios postales	El servicio se proporciona en el propio territorio, a un consumidor de otro país. Ej.: el turismo, la reparación de embarcaciones, viaje al extranjero para recibir tratamiento médico.	Implica una presencia mediante oficinas o filiales en el país de destino, para la prestación del servicio (inversión extranjera directa). Ej.: la implantación de oficinas bancarias o de servicios de telecomunicaciones.	Implica la admisión temporal de una persona física para la prestación de un servicio, procedente de otro país. Ej.: consultores, profesores, administradores de empresas desplazados a un país, y otros trabajadores temporales.

Fuente: elaboración propia a partir de Ullrich (2004)

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 de 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 EPAs 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.

Cuadro 11. Acceso a 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 EPAs.

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.

2.6.3 Temas relacionados con el comercio: “Trade related issues”

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 Singapur¹⁷”), como cambios indispensables para complementar la liberalización arancelaria, y para que el acceso a mercados en el marco de los EPAs se produzca de forma efectiva. Entre estos temas, se encuentran los siguientes:

Cuadro 12: Los temas relacionados con el comercio (*trade related issues*) y los “temas de Singapur” (marcados con *)

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

¹⁷ Se trata de cuatro cuestiones (inversión, política de competencia, transparencia en la contratación pública, y la 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 Doha.

- A. 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 a 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 EPAs 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 institucionales¹⁸.

- B. Provisiones relativas a la **inversión extranjera**:** que incluye (i) provisiones para la promoción de la inversión extranjera directa (IED) (Ej: intercambio de información o asistencia técnica), (ii) provisiones para la protección de las inversiones extranjeras una vez realizadas (Ej: libertad en el flujo de capitales y repatriación de beneficios, garantías en las propiedades o compensaciones en caso de expropiación, entre otras), (iii) reducción de las restricciones de entrada de la IED (restricciones de acceso a determinados sectores, por ej.), y (iv) tratamiento idéntico al de las inversiones nacionales, una vez realizadas (denominado "principio de trato nacional").
- C. 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.
- D. Implementación de políticas de **competencia**,** y cambios legislativos que eliminen distorsiones a la competencia e los mercados nacionales, que impidan prácticas desleales y posiciones dominantes y que generen así un clima favorable para las inversiones.
- E. 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, mejora de la información sobre las características del producto, entre otras.
- F. 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

¹⁸ 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 (Fasan, 2004).

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 la misma sólo proporciona protección parcial y es fácil de eludir.

Cuadro 13. 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 Acuerdos EPA, pues considera los mismos pilares para el desarrollo y la mejora de competitividad de las economías africanas. La UE considera que estas disposiciones contribuirían a mejorar en 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 a 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.

2.6.4 Otros temas específicos: la cláusula de desarrollo

Aunque desde la perspectiva de la UE, el enfoque pro-desarrollo de los EPAs tiene más que ver con una visión global en el diseño, y no con un apartado específico en los textos de los EPAs, 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 a financiar, en forma de una denominada "matriz de desarrollo", que establecería proyectos y financiación de forma conjunta.

Cuadro 14. 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 EPAs. Aún 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 una 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 EPAs.

3. LOS EPAs A DEBATE: CRÍTICAS Y POSTURAS

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

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 EPAs, por tanto, determinada según el Art. 37, se fija para el 1 de enero de 2008 (o antes, si así lo decidieran las partes).

3.1.1 La postura de la Comisión: el por qué 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 el mismo, las reducciones 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: (i) el Art. XXIV sobre acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras y (ii) 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:

(i) El Art. XXIV del GATT autoriza a los países miembros a celebrar acuerdos recíprocos de comercio (áreas de libre comercio o uniones aduaneras, por ej.), 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).

(ii) 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 la totalidad a todos los países en desarrollo¹⁹.

El esquema Lomé, un sistema de preferencias comerciales -primero- no recíprocas y -segundo- 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.

¹⁹ Más información en: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_enabling_e.doc.

El 31 de diciembre de 2007, expira así la prórroga (o *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 necesidad 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 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 el 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 EPAs (si es que estos se llegarán finalmente a materializar, como demandan los ACP), y de otras ventajas asociadas (seguridad jurídica, reglas de origen más favorables, atracción de inversión, entre otras).

3.1.2 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 EPAs. 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 Khartoum 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 EPAs, para poder realizar una elección política

entre diferentes modelos de desarrollo²⁰. Por otro lado, han sido numerosas las declaraciones más o menos formales de las diferentes agrupaciones regionales dirigidas a solicitar un alargamiento de los plazos para negociar los EPAs, 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. La realidad es que varios de los grupos regionales africanos que negocian EPAs 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 EPAs. El sector privado de algunos países ACP más fuertes, como Sudáfrica y Namibia, por ejemplo, han reclamado que se clarifiquen cuanto antes el marco operativo de los contratos para el año que viene, pues afirman 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 1) 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*), 2) buscar alternativas a los EPAs, y como se explica más adelante, y 3) limitar los temas a incluir en los Acuerdos, dejando fuera algunas cuestiones especialmente controvertidas.

3.1.3 Alternativas a los EPAs 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 Acuerdos EPA en el 2008. 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 que la oferta "*duty free-quota free*" para los EPAs 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 EPAs 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:

²⁰ Disponible en http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP_EN_081206_ACP_Khartoum-Declaration.pdf

(1) Comenzar en el 2008 los EPA, pero sólo con las disposiciones de liberalización comercial (acceso a mercados de bienes):

- a. *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.
- b. *Segunda opción (EPA Light más vinculante):* que los EPAs 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.

(2) Seguir aplicando Lomé a partir de 2008, y dilatar las negociaciones el tiempo necesario:

- a. *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.
- b. *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 EEUU) 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 EPAs. 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 poca 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.

(3) Aplicar marcos comerciales alternativos a los EPAs y Lomé a partir de 2008, basados en la no reciprocidad:

- a. *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 tengan economías vulnerables.

- b. *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 negociado 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 EPAs 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 deseable) por la Comisión. Algunos estudios²¹ 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 EPAs, y sobre la base de una alternativa pro-desarrollo, eliminaría las presiones sobre el calendario. Un SPG+ mejorado (++), podría ir encaminado a garantizar un acceso similar al alcanzado con Lomé.

3.2 Los EPAs como estrategia para el desarrollo

3.2.1 La visión pro-desarrollo de los EPAs 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 EPAs, para conseguir una herramienta completa para el desarrollo de los ACP (Comisión Europea, 2006a).

²¹ 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

La UE afirma que por ello, los EPAs 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 EPAs 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.
- ☑ Liberalización asimétrica en cantidades: Así, la UE oferta una eliminación de sus aranceles en mayor proporción (ver 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 a mercado europeo sin restricciones arancelarias.
- ☑ Promoción de la integración regional: en la medida en que los EPAs contribuirían a impulsar las relaciones e intercambios comerciales intra-regionales dentro de cada agrupación, posibilitando el crecimiento de los mercados, la mejora de la competitividad, y el crecimiento económico del los ACP a través del fortalecimiento de los procesos regionales, como estrategia para el desarrollo.
- ☑ Ayuda para el comercio (Aid for Trade)²²: 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 10 FED, y la otra mitad debería ser aportada de forma bilateral por los Estados Miembros.

²² 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 de 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.* <http://www.undp.org/poverty/docs/fpage/UNDP%20CONCEPT%20NOTE%20AID-FOR-TRADE.pdf>

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).

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, 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, 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: que crea y mejora las condiciones para la atracción de inversiones.

Las garantías para la propiedad intelectual: que actuarán como incentivo para la transferencia tecnológica y servirán para la protección, por ejemplo, de las denominaciones geográficas de productos africanos (Comisión Europea, 2006a).

3.2.2 Principales críticas y problemas

Desde la perspectiva más general, la mayor crítica en contra de los contenidos actualmente propuestos por la Comisión en los EPAs, se basa en la idea de que la UE está llevando los compromisos y obligaciones mucho más allá de que especificaba Cotonú. Las opiniones más críticas afirman además, que algunos de los temas que la UE impulsa como contenidos esenciales en los EPAs (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 muchas de estas 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 EPAs que se pretende entren en vigor en enero de 2008.

El Parlamento Europeo, en su informe sobre el impacto en el desarrollo de los EPAs de marzo de 2006²³, reconoce que los EPAs, 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 EPAs y que examinase una mejor aplicación del SPG+ (alternativas en definitiva) para ellos. El Parlamento Europeo no hacía sino eco de las numerosas críticas que los EPAs estaban recibiendo de forma creciente, sobre las múltiples incertidumbres que su puesta en marcha entraña.

En este sentido, La campaña STOP EPA²⁴, 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 base de las siguientes críticas generales: (i) la UE está ejerciendo presiones políticas y económicas para apresurar las negociaciones sin que haya suficiente preparación (ii) la UE desoye las quejas de los gobiernos de los países ACP, que han mostrado reiteradamente sus reservas a la eficacia de los EPAs y no está proponiendo alternativas a los EPAs, (iii) 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, (iv) no está demostrado que la liberalización comercial conduzca automáticamente al desarrollo, (v) los EPAs sobrecargan la agenda comercial africana, y debilitan su capacidad institucional de negociar además en el marco de la OMC y (vi) la UE subestima los costes financieros de los EPA, ya que estos no pueden ser compensados, como afirma la UE, sin ayuda financiera adicional.

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

a) 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 Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia. Hasta la fecha, el enfoque de geometría variable

²³ Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0053+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁴ El listado de organizaciones adheridas, así como el manifiesto de la campaña se encuentran en <http://www.stopepa.org>

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 a 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 inadmisibles (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 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 a excluir de la liberalización de base regional. Aunque es indiscutible el pragmatismo de este enfoque, que duda cabe que no tiene en cuenta las diferentes pautas comerciales y vulnerabilidades económicas dentro de los grupos. Es bastante probable que en algunos grupos está 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 EPAs, 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.

b) 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 Internacional (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 EPAs 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 de sector servicios del modo 3 -presencia comercial- (véase cuadro 10) está siendo además criticada, ya que de incluirse normativa en los EPAs 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 oficiales²⁵. 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 turismo, o la explotación de los recursos naturales.

c) 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 desarrollo (ver epígrafe –la visión del desarrollo de la UE-) ²⁶ y por ello contenidos fundamentales en los textos de los EPAs.

Desde diferentes ámbitos se apunta además el 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.

²⁵ Véase por ejemplo: *Comisión Europea (2005). Servicios: apertura del Sector más dinámico de la economía.* Comisión Europea.

²⁶ En algunos informes (*Action Aid et al., 2007*) se ha comparado a los EPAs 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 EPAs, sería la de estar intentando utilizar los mismos para mejorar la competitividad de las empresas europeas.

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 EPAs 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 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. Como señala Dot Keet (2007) 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 dirigirá a aquellos países que más ventajas atraigan en términos empresariales²⁷).

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 en los campos, por ejemplo, de las telecomunicaciones, que entrarían en directa competencia con empresas nacionales en proceso de expansión dentro y fuera del país²⁸, dañando las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las mismas.

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 porque 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 EPAs, 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 algunos de ellos tienen ya en el marco de la normativa sobre derechos de propiedad intelectual (TRIPS) de la OMC (COIEL, 2007).

²⁷ Este efecto ha sido ampliamente estudiado desde el enfoque denominado "*hub and spoke*", 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 muchos 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.

²⁸ Véase 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>

3.3 Los EPAs 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 África²⁹, 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*”³⁰.

Como se ha comentado en epígrafes anteriores, la UE ha mostrado desde el principio una preferencia para la negociación de los EPAs 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 EPAs 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 EPAs, esto es SADC, ECOWAS y CEMAC, y en menor medida COMESA.

3.3.1 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 sub-regionales 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 EPAs, 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,

²⁹ 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 60, donde 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.

³⁰ 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.

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.

3.3.2 Críticas y riesgos

El enfoque de las negociaciones para los EPAs 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: (i) la configuración de las agrupaciones y (ii) los potenciales efectos sobre el comercio y la inversión a nivel intra-regional (esto es, entre países de cada agrupación).

(i) En relación con la **configuración de las agrupaciones regionales**, de los cuatro grupos que negocian con la UE para la formación de los EPAs, -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 Swazilandia, 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 EPAs. 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 (2007), 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 EPAS contribuye 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 africano. Los EPAs, y las negociaciones para los mismos estarían así actuando como catalizadores para la reordenación del "spaghetti bowl" africano (cuadro 15).

Sin embargo, en la línea de esta positiva racionalización del mapa de la integración regional africana, impulsada a través de los EPAs, 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 EPAs, estaría impulsando de 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 regionales³¹.

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. 8 de los 14 miembros de SADC negocian en el marco de la agrupación SADC, cinco de los 6 restantes lo hacen en el grupo ESA, y RD. Congo en el marco del EPA de África Central (ver cuadro 15). De forma efectiva, la negociación de los EPAs 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 Windhoek³², la configuración del proceso SADC para la negociación de los EPAs con la UE plantea un importante reto para la propia agenda integradora de SADC, específicamente para el objetivo de establecimiento del área de libre comercio³³ regional (planeada para el 2008) y la unión aduanera³⁴ (planeada para el 2018).

³¹ 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, Botswana) y UMA (sede en Rabat, Marruecos) (Unión Africana, 2006a y b).

³² 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

³³ 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.

³⁴ 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.

Cuadro 15³⁵: Agrupaciones EPAs y solapamientos regionales

		UMA	ECOWAS	CFA	WAEMU	MRU	CEMAC	ECCAS	CEN-SAD	SADC	SACU	COMESA	EAC	CEPGL	IGAD	IOC
ECOWAS + Mauritania	1. Benin		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.			x			x	x	x							
	3. Chad			x			x	x	x							
	4. Gabón			x			x	x								
	5. Guinea			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. Zimbabwe									x		x				
	<i>(Somalia)</i>								x						x	
Grupo EPA SADC	1. Angola							x		x		x				
	2. Botswana									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					

Fuente: elaboración propia

³⁵ UMA (Unión del Magreb Árabe), ECOWAS (Economic Community of West African States), Zona Franco CFA, WAEMU-UEMOA (West African and Economic Monetary Union), MRU (Mano River Union), CEMAC-UDEAC (Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale), ECCAS-CEEAC (Economic Community of Central African States), CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States), SADC (Southern African Development Community), SACU (Southern African Customs Union), COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), EAC (East African Community), CEPGL (Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos), IGAD (Intergovernmental Authority on Development) y IOC (Indian Ocean Comisión).

(ii) El segundo bloque de críticas se refiere a los **efectos de los EPAs sobre el comercio y la inversión intrarregional**. El comercio intra-africano 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 EPAs supondrá una apertura prematura de los mercados africanos, antes de que se consoliden internamente, y a nivel regional (Oxfam, 2006; South Centre, 2007). Las EPAs acentuarían los flujos comerciales con la UE, y contribuirían a desincentivar el comercio intra-regional y la promoción de la diversificación productiva.

Tal y como señala Keet (2007), para la expansión del comercio intra-regional es necesaria no sólo la eliminación de aranceles, sino además la cooperación conjunta para el desarrollo de infraestructuras, la armonización de procedimientos 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 EPAs no hacen sino fortalecer el papel de la inversión extranjera y las empresas europeas en este proceso, en detrimento de la autosuficiencia³⁶.

Finalmente, si algunos países decidieran no incorporarse a los EPAs, la segmentación regional y los efectos sobre el comercio intra-regional 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 acabarían accediendo al mercado del PMA (que si 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 en comercio intra-regional, 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 EPAs. 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 EPAs para fortalecer la integración regional

³⁶ 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.

africana, según estipula el Acuerdo de Cotonú. Igualmente, el futuro del comercio y la inversión intra-regional es incierto, pues los EPAs 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.

En esta línea es importante añadir, que es probable que el proceso de negociación de los EPAs 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 EPAs 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 EPAs

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 (ver cuadro 15 y 17). 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 provienen de cuatro países: Nigeria (43%), Sudáfrica (15%), Camerún (10%) y Guinea Ecuatorial (9%), y son fundamentalmente de hidrocarburos (ver cuadro 16). 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 de 35% del total de las exportaciones españolas a África Subsahariana en el 2006. Sudáfrica compra a España fundamentalmente 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 (ver cuadro 16). 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 los principales países receptores para el periodo 1993-2005 (CEOE, 2006)³⁷. En algunos sectores específicos, la inversión española es sin embargo relevante, concretamente en los sectores de la pesca, las infraestructuras y la energía.

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 (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,

³⁷ 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.

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 han 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.

Cuadro 16:
(2006) Exportaciones españolas hacia ...

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

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

Cuadro 17:
(2006) Exportaciones españolas hacia ...

Principales productos exportados a ... (% Total país)		Principales productos exportados a ... (% Total país)	
1	<i>Sudáfrica</i> - Vehículos y tractores (46%) - Maquinas y aparatos mecánicos (10%) - Aparatos y material eléctrico (5%)	11	<i>Seychelles</i> - Pescados, crustáceos y moluscos (82%) - Conjunto de otros productos (6%) - Barcos y embarcaciones (4%)
2	<i>Nigeria</i> - Combustibles, aceites mineral. (26%) - Aparatos y material eléctrico (8%) - Productos cerámicos (8%)	12	<i>Etiopia</i> - Vehículos y tractores (76%) - Muebles, sillas, lámparas (4%) - Máquinas y aparatos mecánicos (3%)
3	<i>Angola</i> - Máquinas y aparatos mecánicos (20%) - Aparatos y material eléctrico (20%) - Aparat. ópticos, medida, médicos (9%)	13	<i>Mauricio</i> - Pescados, crust. y moluscos (53%) - Conj. de otros productos (9%) - Aparatos y material eléctricos (6%)
4	<i>Liberia</i> - Barcos y embarcaciones (94%) ³⁸	14	<i>Gabón</i> - Aparatos y material eléctricos (28%) - Máquinas y aparatos mecánicos (20%) - Bebidas (7%)
5	<i>Guinea Ecuatorial</i> - Bebidas (23%) - Vehículos y tractores (14%) - Máquinas y aparatos mecánicos (8%)	15	<i>Cabo Verde</i> - Máquinas y aparatos mecánicos(24%) - Vehículos y tractores (12%) - Muebles, sillas, lámparas (11%)
6	<i>Senegal</i> - Combustibles, aceites minerales (20%) - Preparados alimenticios (13%) - Máquinas y aparatos mecánicos (6%)	16	<i>Camerún</i> - Vehículos y tractores (17%) - Bebidas (12%) - Aparatos y material eléctricos (9%)
7	<i>Kenia</i> - Aeronaves (48%) - Pescados, crustáceos y moluscos (6%)	17	<i>Sudán</i> - Máquinas y aparatos mecánicos (21%) - Tanino, mat. Colorantes, pintura (12%) - Vehículos y tractores (10%)
8	<i>Mauritania</i> - Combustibles, aceites minerales (34%) - Vehículos y tractores (8%) - Aparatos y material eléctricos (7%)	18	<i>Benin</i> - Carnes de gallináceas (26%) - Bebidas (18%) - Conservas de verduras y fruta (13%)
9	<i>Ghana</i> - Productos cerámicos (12%) - Bebidas (11%) - Máquinas y aparatos mecánicos (10%)	19	<i>Madagascar</i> - Pescado congelado (49%) - Fundición, hierro y acero (12%) - Máquinas y aparatos mecánicos (6%)
10	<i>C. Marfil</i> - Pescados, crustáceos y moluscos (25%) - Bebidas (7%) - Preparados alimenticios (7%)	20	<i>Burkina Faso</i> - Preparados alimenticios (36%) - Bebidas (15%) - Máquinas y aparatos mecánicos (8%)

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

³⁸ Efecto derivado de la condición de "bandera de conveniencia" del país.

Cuadro 18:
2006: Importaciones españolas desde ...

		euros	%	Principales productos importados (% Total país)
	Mundo	259.559.026.118		
	África Subsahariana	8.636.072.220	100%	
1	Nigeria	3.759.100.764	43,5%	Nigeria: Combustibles 99%
2	Sudáfrica	1.323.778.139	15,3%	Sudáfrica: Combustibles (carbón) (30%), maquinaria (23%), Hierro y acero (13%)
3	Camerún	874.983.136	10,1%	Camerún: combustibles (88%), madera (8%)
4	Guinea Ecuatorial	831.300.812	9,6%	Guinea Ecuatorial: combustibles 99%
5	Angola	370.541.545	4,3%	Angola: combustibles (93%), Pescados y crustáceos (5%)
6	C. de Marfil	225.376.211	2,6%	C. de Marfil: caucho y deriv. (25%), cacao (21%), madera (21%), combustibles (19%)
7	Mozambique	195.238.873	2,3%	Mozambique: aluminio y deriv. (76%), pescados y crustáceos (20%)
8	Namibia	170.827.272	2,0%	Namibia: pescados, crust .y moluscos 99%
9	Ghana	141.472.082	1,6%	Ghana: aluminio y deriv. (63%), cacao y deriv. (16%) y pescados, etc. (9%)
10	Gabón	129.781.556	1,5%	Gabón: combustibles (64%), minerales (15%) y pescados, etc. (12%)
11	Liberia	110.668.257	1,3%	Liberia: barcos y embarcaciones 99,9% ³⁹
12	Guinea	97.085.125	1,1%	Guinea: minerales (81%), pescados, crustáceos y moluscos. (8%) y cacao (4%)
13	Mauritania	81.053.482	0,9%	Mauritania: pescados, crust. y moluscos (73%) y minerales (23%)
14	Mauricio	48.770.071	0,6%	Mauricio: conservas (48%), prendas de vestir (41%)
15	Senegal	44.518.707	0,5%	Senegal: pescados, crust. y mol. (80%), melaza (7%) y chatarra de fundición (6%)
16	Zimbabwe	28.862.197	0,3%	Zimbabwe: ferroaleaciones (60%), granito y otras piedras (15%) y tabaco (9%)
17	Madagascar	26.586.636	0,3%	Madagascar: prendas de vestir (64%), café y especias (8%) y pescados, etc. (7%)
18	Kenia	25.425.030	0,3%	Kenia: conservas (59%), pescados, crust. y mol. (11%) y fibras textiles (7%)
19	Seychelles	24.944.216	0,3%	Seychelles: pescados, crustáceos y moluscos 99%
20	Congo	20.523.691	0,2%	Congo: madera y manufacturas (61%), combustibles (24%) y pescados, etc (11%)

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

³⁹ Efecto derivado de la condición de "bandera de conveniencia" del país.

4.2 Aspectos generales de la posición española en Bruselas y EPAs

La postura oficial española durante las negociaciones para los EPAs 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.

A 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 EPAs, 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 EPAs 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 incumplimiento de las normas OMC. En relación a temas más polémicos, como puedan ser la inclusión de los temas de comercio de 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 EPAs, 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 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:

a) 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 Canarias⁴⁰, 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 Portugal peninsular. Con la producción comunitaria de plátano (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 EEUU uno de los principales importadores mundiales de plátano, representando las importaciones comunitarias el 30% del total de las importaciones mundiales.

Las importaciones extra-comunitarias de plátano, 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 así fundamentalmente de 4 regiones productoras:

1º) Europa: con España y Francia como principales productores, que abastecen (junto con el resto de productores europeos), en torno al 14% del mercado comunitario.

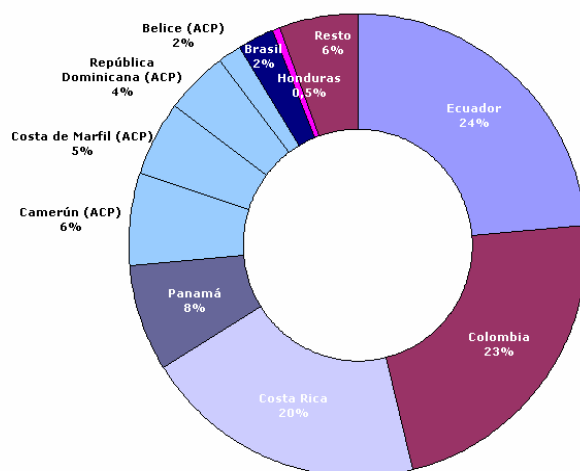
2º) América Latina (plátano/banana "área dólar"): procedente fundamentalmente de Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá y Brasil, que suponen en torno al 85% de las importaciones de fuera de la UE.

3º) Países ACP- Caribe: República Dominicana y Belice, de donde procede el 6% de las importaciones de plátano

4º) Países ACP-África: Camerún y Costa de Marfil, de los que procede el 11% de las importaciones de plátano de la UE.

⁴⁰ 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 de 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, proceden de ayudas comunitarias.

Cuadro 19: Importaciones extracomunitarias de plátano (2006)



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

b) El régimen comercial del plátano en la UE

En la UE existe un régimen comercial común para todos los Estados miembros desde 1993⁴¹. 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):** que 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\$) por tonelada (t.) importada. Antes de esa fecha, existía una cuota/contingente a las que se aplicaba un arancel (denominado arancel intracuota) de 75 euros por t., y cualquier importación que superara ese límite debía pagar un arancel muy elevado de 680 euros por t.

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 EEUU (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/t. parecen no satisfacer a Ecuador y Panamá, lo que sumado a que EEUU ha reabierto el contencioso con una nueva denuncia del régimen de la UE hacia los ACP el pasado mes de julio por EEUU, hace pensar en probables nuevas rebajas del arancel por parte de la UE⁴².

⁴¹ El régimen comercial común venía a sustituir los diferentes regímenes individuales que aplicaban los países comunitarios a las importaciones cada país de fuera de la UE. En 1993 se introdujo además un sistema de ayudas para compensar a los países que pasaban e un sistema de alta protección del plátano, al sistema común menos protegido.

⁴² Según algunas noticias recientes aparecidas en prensa:

<http://www.signonsandiego.com/news/business/20070730-0321-eu-banana-.html>

- **Régimen preferente aplicado al plátano ACP** (a R. Dominicana, Belice, Camerún y Costa de Marfil, fundamentalmente), consecuencia de las preferencias Lomé. Este régimen establece importaciones libre de aranceles hasta una cuota de 775.000 toneladas importadas. partir de esa cantidad, se aplica un arancel de 300 euros/t. 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.

- **Regimen 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 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 regimen EBA.

b) 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 EPAs el primero de enero de 2008, para todos los productos salvo el arroz y 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 EPAs- una evaluación sobre el sector del plátano 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 Consejo⁴³:

1. La concentración de la producción del plátano en regiones ultraperiféricas⁴⁴ consideradas sensibles (esto es, Canarias en el caso español, y los territorios de Ultramar en el caso de Francia).

⁴³ *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.en07.pdf>

⁴⁴ 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

2. 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 EEUU del pasado 29 de junio), y (segundo) las actuales negociaciones de la UE para establecer un Acuerdo Comercial con la Comunidad Andina (CAN), agrupación en la que e incluyen dos grandes productores de plátano, esto es, Ecuador y Colombia (ver cuadro 18).

En definitiva, la postura española viene a defender que otorgar concesiones importantes a los países africanos en el marco de los EPAs (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 canario⁴⁵. Además, generaría mayores presiones y 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 EPAs (como el azúcar y el arroz), y por tanto 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 EPAs 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 EPAs sobre el plátano canario parece además ser sobre todo de carácter indirecto, derivado de las mayores presiones que se recibirían por parte de los países latinoamericanos en otros ámbitos negociadores.

estructurales. Más información en:

<http://www.gobiernodecanarias.org/regionesultraperifericas/web/pag/comungeneral.htm>

⁴⁵ 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>

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 8 años (tomado 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 Sudáfrica⁴⁶.

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 negociaciones. Sudáfrica, que cuenta con unos recursos humanos mucho más cualificados, está claramente liderando las negociaciones EPAs 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

⁴⁶ Curiosamente, el TDCA implicó que los cuatro países del entorno, Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia (BLNS), con los que la 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).

el marco de los EPAs. 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 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 sólo pensado para Sudáfrica⁴⁷.

La postura española estaría enfatizando además, que la inclusión de Sudáfrica en el EPA se 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), muy 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 sólo el otorgarle unos beneficios comerciales y económicos importantes, que permitan a este país liderar el desarrollo del resto.

⁴⁷ 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 EPAs 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 EPAs 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 los mismos. 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 EPAs, 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 de los acuerdos.

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 EPAs. Esta estrategia estaría en línea además 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 además con los debates específicos aparecidos en el marco las negociaciones actuales, que tienen que ver fundamentalmente con plazos, contenidos, alternativas y coherencia para el desarrollo de los EPAs, **la posición española debería tener en consideración las siguientes propuestas:**

(1) 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: (primero) que sólo el apartado de acceso al mercado de bienes es incompatible con las normas OMC, luego acuerdos EPA que contengan únicamente el compromiso de liberalizar los mercados de bienes serían suficientes para superar esta incompatibilidad; y (segundo) 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 EPAs 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 desarrollo⁴⁸.

(2) En el apartado de acceso a mercados de los EPAs, 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.

(3) Se debería impulsar además, la articulación de mecanismos de salvaguardia eficaces en los EPAs:

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

⁴⁸ 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 EPAs (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.

(4) Convendría impulsar igualmente la flexibilización y simplificación de las reglas de origen europeas, que permita así a los ACP aprovechar las preferencias aduaneras contenidas en las EPAs.

En este sentido existen distintas propuestas lanzadas por varios organismos y expertos internacionales (Banco Mundial, la Comisión África de Blair y Oxfam Internacional, 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 4 dígitos de los materiales de producción o (segundo) una transformación de los materiales que implique un valor añadido del 10%.

(5) 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 las ventajas potenciales de los mismos para el desarrollo, no deberían imponerse como contenidos obligatorios de los Acuerdos EPAs 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 ambivalentes. Antes de intensificar este tipo de iniciativas, sería necesario hacer una reflexión sobre su efectividad y limitaciones, especialmente sobre los programas en África Subsahariana.

(6) De igual forma, 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 EPAs 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 (5) y (6), relacionadas con no forzar la inclusión en los EPAs 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 como 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 EEUU, 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 EPAs "parciales" desde la óptica europea, difuminaría las posibilidades futuras de obtener ventajas comparativas para las empresas europeas en un entorno de creciente competencia.

(7) Sería conveniente el apoyo a la búsqueda de alternativas para los países que expresen su voluntad de no adherirse a los EPAs 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 Comisión⁴⁹) 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 la versión mejorada del mismo. No es sólo una cuestión de formalidad política, sino de asumir el mandato de Cotonú. Es muy posible además que otros países europeos apoyen esta opción, si así se plantease, a pesar de la actual negativa de la Comisión a este respecto.

(8) Desde la perspectiva general de la coherencia de políticas, la posición española debe definir con consistencia sus prioridades en relación con los EPAs.

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 EPAs, 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 EPAs (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 relaciones 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.

⁴⁹ 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

(9) Específicamente, sería conveniente que las incertidumbres que las concesiones de los EPAs pudieran crear 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 además 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 8 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.

(10) 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 EPAs, sería importante que si España destinara recursos adicionales es este sentido, lo hiciera sobre la base de tres premisas importantes: en primer lugar, evitando la re-denominación 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.

(11) Por otro lado, sería recomendable que España participase activamente en el proceso de monitoreo de los EPAs, una vez 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 EPAs. España podría intervenir en un análisis de impactos sobre áreas, países y sectores prioritarios. Así por ejemplo, de incluirse finalmente normativa en los EPAs 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 EPAs. El Plan para África Subsahariana de España (2006-2008) señala además la importancia de impulsar la participación española en la aplicación de los EPAs, 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 EPAs 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 EPAs, dejan ver que los beneficios no son tan obvios para todas las partes. Las críticas de la sociedad civil a los EPAs, han levantado igualmente numerosas incertidumbres sobre la capacidad de los Acuerdos como instrumentos pro-desarrollo.

Debería entenderse además que el papel de los gobiernos africanos es fundamental a la hora de implementar los compromisos recogidos en los EPAs. Si los Estados y actores africanos, no comparten la visión enfocada al desarrollo de los textos finales de los EPAs, 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 EPAs 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.

~.~

Agradecimientos

Las contribuciones y disponibilidad de las siguientes personas han sido de gran valor para la realización de este documento, y quisiera desde aquí agradecer los comentarios recibidos de **Cristina Teijelo** (Subdirectora General de Coordinación y Relaciones Comerciales Bilaterales de la UE, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio), **Kathleen Van Hove**, **Geert Laporte y Paul Engel** (European Centre for Development Policy Management ECDPM, Bruselas), **Antonio Bullón** (Coordinador de Asuntos de Cooperación al Desarrollo y ACP, Representación Permanente de España ante la UE, Bruselas), **José Carlos García de Quevedo** (Consejero Económico y Comercial Jefe. Representación Permanente de España ante la UE, Bruselas), **Junior Lodge** (Technical Co-ordinator, EPA Negotiations. Caribbean Regional Negotiating Machinery), **Belén Calvo** (DG Desarrollo, Comisión Europea), **Amaia Egoskozabal** (Europe Aid, Comisión Europea), **Luis Morago-Nicolas** (Director de OXFAM International, Bruselas), **Sharon Shemesh** (Coordinadora de Campaña EPAs OXFAM International, Bruselas), **Christiane Leong Ho yng** (ACP SECRETARIAT), **Eva Corral** (Desk Officer EU/ACP Relations, Foreign and Commonwealth Office, Reino Unido), **Paul Goodison**, **Hélder Chambal** (Universidad Técnica de Mozambique), **Dot Keet** (Transnational Institute, Sudáfrica), **Tamara Zabala** (DGPOLDE, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), **Jaime Atienza** (CEALCI, Fundación Carolina) y a **Eduardo Bidaurratzaga** (Universidad del País Vasco), si bien toda la responsabilidad sobre los contenidos de este documento es exclusivamente de la autora.

Mi principal agradecimiento es para la **Fundación Alternativas**, la **Fundación Carolina**, y para el **European Centre for Development Policy (ECPDM)**, por el apoyo fundamental prestado para la realización de este documento en términos financieros y de asistencia a la investigación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACP Secretariat (2003), *The Cotonou Agreement: a User´s Guide for Non-State Actors*. ACP Secretariat y European Centre for Development Policy Manager (ECDPM), Bruselas.
- 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.
- Bertelsmann-Scott, T. (2007). *Challenges of SADC EPA Negotiations*. A conference Report. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), the South African Institute of International Affairs (SAIIA) , Regional Trade Facilitation Programme (RTFP). Bruselas.
- 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. And Rampa, F. (2006), Alternative (to) EPAs: 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 n°6. 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 tje 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), Comisión Staff Working Document: the trade and development aspects of EPA negotiations, Comisión Económica, 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
- Draper, P. (2007), EU-Africa Trade Relations: the Political Economy of Economic Partnership Agreements. European Centre for Internacional Political Economy. Bruselas. <http://www.ecipe.org>
- Draper, P., Haleson, D. y Alves, P. (2007), From Spaghetti to Canneloni? SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa. The South African Institute of Internacional 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 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 (EPAs), Responses to the EU Offensive against ACP Developmental Regions*, Transnational Institute, Amsterdam. <http://www.tni.org/reports/altreg/epas.pdf>
- Laporte, G. (2005): La reforma de las relaciones exteriores de la UE. ¿Hacia una mayor coherencia de las políticas europeas de comercio y de desarrollo con los ACP y África?. En *Globalización, Pobreza y Desarrollo*. La Catarata. Madrid.
- Marin Egoscóabal, A. (2005). El Futuro de las Relaciones entre la UE y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de Trabajo 2005/6. Madrid.
- 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 nº61. Maastricht.
- OCDE (2006). *Aid for Trade. Making it Effective*. OCDE. Paris.
- 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 (EPAs) 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.
- PNUD (2007). Informe de Desarrollo Humano 2007. PNUD. Nueva York.
- Powell, S. (2007). *Economic Partnership Agreements: building or shattering African regional integration?*. Traidcraft, Seatini, Econews Africa.
- 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 EPAs. Fact sheet nº4. South Centre. Ginebra. <http://www.southcentre.org>
- Stevens, C. Y Kennan, J. (2006). What Role for EPAs 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 .
- Van Schaik, L. et al. (2006), Policy Coherence for Development, Centre for European Policy Studies, Bruselas. <http://www.ceps.be>

Anexo 1: Listado de los 79 países ACP (PMA y no PMA)

AFRICA 48 países		CARIBE 16 países		PACIFICO	
<i>Países menos adelantados (PMA)</i>	<i>No PMA:</i>	<i>Países menos adelantados (PMA)</i>	<i>No PMA:</i>	<i>Países menos adelantados (PMA)</i>	<i>No PMA:</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Angola 2. Benin 3. Burkina Faso 4. Burundi 5. Cabo Verde 6. Chad 7. Comores 8. Yibuti 9. Eritrea 10. Etiopía 11. Gambia 12. Guinea 13. Guinea-Bissau 14. G. Ecuatorial 15. Lesoto 16. Liberia 17. Madagascar 18. Malawi 19. Mali 20. Mauritania 21. Mozambique 22. Níger 23. R. D. Congo 24. R. Centroaf. 25. Ruanda 26. S. Tomé y P. 27. Senegal 28. Sierra Leona 29. Somalia 30. Sudán 31. Tanzania 32. Togo 33. Uganda 34. Zambia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Botswana 2. Camerún 3. Congo 4. C. Marfil 5. Gabón 6. Ghana 7. Kenia 8. Mauricio 9. Namibia 10. Nigeria 11. Seychelles 12. Sudáfrica^(*) 13. Suazilandia 14. Zimbabwe 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caribe 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antigua/Barbuda 2. Bahamas 3. Barbados 4. Belice 5. Cuba^(*) 6. Dominica 7. Grenada 8. Guyana 9. Jamaica 10. S. Kitts/Nevis 11. S. Lucía 12. S. Vicente y Gr. 13. Surinam 14. Trinidad y T. 15. R. Dominicana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. I. Salomón Kiribati 2. Samoa 3. Timor Oriental 4. Tuvalu 5. Vanuatu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fiyi 2. Papua N. G. 3. Tonga 4. I. Marshall 5. Islas Cook 6. Micronesia 7. Nauru 8. Niue 9. Palau

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 sobre asuntos de alcance global.